

Planejando a Próxima Década

Alinhando os Planos de Educação



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Planejando a Próxima Década

Alinhando os Planos de Educação





Apresentação

A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou substancialmente a condição e o papel dos planos de educação. O Plano Nacional de Educação (PNE) e conseqüentemente os planos estaduais, distrital e municipais passaram a ser decenais e articuladores dos sistemas de educação. Isso significa que, do ponto de vista constitucional, os planos de educação são superiores aos planos plurianuais de governo. Exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, seu acompanhamento e avaliação.

Cabe aos gestores dos sistemas de educação liderar esse processo, ultrapassando uma visão restrita às suas escolas e ao tempo de sua gestão, e compete à SASE/MEC estimular a colaboração entre os sistemas para a elaboração de metas comuns. Essa nova postura constitui-se num passo importante para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), considerando que as formas de colaboração, criadas para elaborar e atingir as metas, podem fortalecer o pacto federativo, que será a base de sua regulamentação e condição essencial para uma educação de qualidade para todos.

Apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação, no acompanhamento e avaliação dos seus planos, é uma competência definida para a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC). Não é um desafio pequeno, porque é necessário construir o entendimento nacional de que os planos de educação devem ser feitos para um determinado território, onde vive o cidadão a quem o direito deve ser garantido. Essa condição envolve as três esferas de governo, representações sociais e interesses diversos, em uma realidade política de disputa de projetos que historicamente caracterizou nosso país e suas políticas educacionais. Apresentamos, portanto, concepções e estratégias que podem contribuir nessa tarefa.

As referências principais devem ser a Constituição Federal de 1998, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), a avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), a proposta do novo PNE, encaminhada pelo Executivo federal (PL 8.035/2010, tramitando no Senado Federal como PLC nº 103/2012), além de publicações acadêmicas de elevada relevância para o debate, todas listadas ao final do texto.



Assim, este documento traz as concepções teóricas que poderão nortear a tarefa desafiadora de elaborar ou ajustar planos de educação estaduais/distrital e municipais para que estejam alinhados ao PNE. Pretende ajudar os estados, o Distrito Federal e os municípios a estruturarem seus planos de educação ou atualizá-los de tal modo que possam, ao mesmo tempo, contribuir para a melhoria da qualidade e oferta da educação pública em todo país e ajudar efetivamente para a concretização do SNE, tendo em vista uma política nacional comum de melhoria da qualidade da educação e de valorização de seus profissionais.

Para a elaboração do texto, a SASE/MEC contou com a contribuição da Universidade Federal de Pernambuco e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que subsidiaram o debate teórico sobre o tema, agregando inquietações e avanços conceituais e políticos de centenas de pesquisadores comprometidos com a educação pública no Brasil. Também importante foi a colaboração do Conselho Nacional de Educação em suas tradicionais audiências públicas e os encontros regionais realizados pelas organizações de Conselhos Municipais e Estaduais de Educação (União dos Conselhos Municipais de Educação e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação), que aprofundaram o debate sobre o assunto, aqui incorporado. Por fim, agradecemos a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), que, junto com o Ministério da Educação, têm dialogado intensamente sobre a responsabilidade presente: fazer deste próximo decênio um virtuoso marco no destino deste país. A todos agradecemos, confiantes de que a política de Estado em construção pavimentará o caminho que vai posicionar o Brasil no lugar de destaque que lhe cabe na história.



Sumário

Alinhando os Planos de Educação

I. Planejamento governamental e política pública: sua relação com os planos de educação e participação social	9
II. Avanços recentes na legislação e nas políticas educacionais.....	11
III. A experiência acumulada: construção coletiva de políticas de Estado.....	12
IV. Plano Nacional de Educação e seu alinhamento com os planos locais: o desafio da pactuação	13
V. Elaboração ou adequação, aprovação, acompanhamento e avaliação dos planos de educação	16
1. Elaboração ou adequação.....	16
2. Aprovação.....	21
3. Acompanhamento e avaliação.....	21
Bibliografia consultada	25





I. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICA PÚBLICA: SUA RELAÇÃO COM PLANOS DE EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Quando os governos planejam, utilizam técnicas, métodos e procedimentos para solucionar determinados problemas por meio de uma intervenção previamente estruturada frente às distintas políticas públicas. 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. Os gestores devem levar em consideração pelo menos três aspectos articulados e interdependentes: i) o projeto que deseja alcançar; ii) a governabilidade perante os demais atores; e iii) a capacidade de execução, envolvendo recursos financeiros e capacidade técnica (Matus, 1998).

O plano, colocado no papel, deve ser o resultado de um processo rico de planejamento; um registro que deve ser continuamente revisto e confrontado com a realidade e com o resultado que se deseja alcançar, explicitando o que se pensa fazer, de que modo, quando, com quais recursos e com que atores (Vasconcellos, 1997). O plano caracteriza-se como um meio que a sociedade utiliza para tentar influenciar o seu próprio futuro (Ingestam, 1987). Representa, normalmente, reações a situações de insatisfação e, portanto, se volta na direção da promoção de mudanças a partir de determinadas interpretações da realidade, dos problemas e das suas causas, refletindo valores, ideias, atitudes políticas e um determinado projeto de sociedade.

Ao almejarmos uma mudança de situação, significa dizer que estamos considerando a existência de uma situação problemática para a qual buscamos soluções, que quase sempre vão se configurar como alvos da ação pública. Assim, a ação pública, ao procurar solucionar os problemas, o fará por meio de um determinado padrão de intervenção: temos, então, uma política pública.

Portanto, a construção de uma política pública envolve sempre uma leitura da realidade, expressa no modo de compreensão das causas dos problemas a serem solucionados e nas propostas para a sua superação. Esse modo de interpretação do mundo pode ser traduzido nos referenciais orientadores da política pública em questão e expressa as orientações políticas predominantes, incorporando também recursos de poder oriundos dos grupos e classes que pressionam pelo atendimento de suas demandas (Azevedo, 2003 e 2010).

Na atual conjuntura brasileira, os processos de construção de políticas públicas educacionais ganham sentido e importância quando têm por objetivo principal a busca de um padrão de qualidade que seja compreendido como direito de cada cidadão. Por esta razão, são processos que se vinculam aos mecanismos de autoconstrução da sociedade, que sintetizam embates, negociações e acordos entre as forças sociais presentes. Infelizmente, dificuldades históricas na condução e mediação destas disputas têm resultado mais em ações de governo em detrimento de políticas de Estado, marcadas pela descontinuidade.

O padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira, fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo, reflete em grande medida os limites da lógica patrimonial do país ao longo de sua história republicana. Isto se traduz, na maioria dos casos, na adoção de programas, projetos e ações, orientados por prioridades e estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento ou a um planejamento sistêmico (Dourado, 2011).

Esse quadro começou a mudar com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009. Para efeito das finanças públicas, um plano decenal com status constitucional é superior aos planos plurianuais de quatro anos (Abicalil, 2011), o que deve garantir maior perenidade às políticas a serem adotadas. Significa dizer que, se o PNE 2001-2010 já estivesse sob essa recomendação, os vetos argumentando a incompatibilidade com o Plano Plurianual não teriam fundamentação. O mesmo vale para os planos estaduais/distrital e municipais, o que amplia a responsabilidade e os compromissos institucionais e de sucessivos governos com as metas pactuadas. Trata-se de um importante avanço legal, que permite exigir providências por ser reconhecido como dever do Estado.

É importante ressaltar que espaços de participação são elementos indissolúveis do processo. Não podem e não devem ser desconsiderados, pois são os responsáveis pela qualificação das demandas sociais e garantia de uma maior governabilidade para a efetivação das metas.

De fato, a participação no jogo político das decisões é um dos meios de fortalecimento e ampliação do espaço público, que poderá permitir o redirecionamento ou a reconstrução das prioridades das políticas públicas na direção do atendimento aos interesses da maioria. Desta ótica é que devem ser elaborados ou adequados os planos de educação, nos espaços dos distintos entes federativos.

II. AVANÇOS RECENTES NA LEGISLAÇÃO E NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Do ponto de vista jurídico, normativo e institucional, o Brasil vivenciou avanços consideráveis com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se garantiu a adoção de uma concepção ampla de educação, sua inscrição como direito social inalienável, a corresponsabilidade dos entes federados por sua implementação e a ampliação dos percentuais mínimos dos impostos arrecadados para o seu financiamento (Dourado, 1997).

Na sequência, vários instrumentos legais de grande impacto para a educação brasileira foram aprovados pelo Congresso Nacional na década de 1990, destacando-se a LDB/1996 e a Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Na década seguinte, foi importante a Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o PNE (2001-2010).

Enquanto a LDB reestruturou e definiu as diretrizes e bases da educação escolar no Brasil após o período da ditadura militar, o FUNDEF instaurou um novo modelo de financiamento do ensino fundamental, buscando cumprir o princípio constitucional da equalização do financiamento desta etapa da educação básica. O PNE, por sua vez, traçou novos rumos para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a chamada “Década da Educação”, em que pesem os limites deste plano na sua tramitação e implementação.

O escopo do financiamento foi posteriormente ampliado (Emenda Constitucional nº 53/2006), passando a abranger toda a educação básica, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja vigência se estende a 2020.

A Emenda Constitucional nº 59/2009, além das alterações relativas aos planos decenais, tem possibilitado grandes conquistas para a educação nacional ao incluir no texto constitucional a expressão “Sistema Nacional de Educação”; ao prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos; ao ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; e ao estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. São marcos jurídicos indispensáveis à criação das condições objetivas para a efetivação de políticas de Estado.

Merecem destaque, ainda, iniciativas como: a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; o PDE, lançado em 2007 como resposta institucional do Executivo federal à necessidade de garantir a equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e de melhoria das condições de ensino no país; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a busca da consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); as ações e políticas

direcionadas à expansão da educação tecnológica e superior públicas por meio da criação de novas instituições, câmpus e cursos; a mudança da natureza e da finalidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a partir da Lei 11.502/2007, para que desse suporte também à formação de profissionais do magistério da educação básica, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009), a adoção de políticas de ações afirmativas, entre outras. Um importante avanço também foi a aprovação da Lei 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União, prestado em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE.

Ressaltamos também nesse contexto a retomada da realização de conferências nacionais de educação como espaços de participação da sociedade na construção de novos marcos para as políticas da área, que culminaram com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e a criação do Fórum Nacional de Educação (Portaria MEC nº 1.407/2010).

III. A EXPERIÊNCIA ACUMULADA: CONSTRUÇÃO COLETIVA DE POLÍTICAS DE ESTADO

Em que pesem os avanços conquistados, os planos de educação elaborados e aprovados pelos diferentes entes federativos em geral não lograram êxito como base para políticas públicas. A avaliação do PNE 2001-2010 (Dourado, 2011; Brasil, 2010) indica que alguns pontos merecem atenção especial, como por exemplo a necessidade de se evitar superposição de políticas, programas e ações. Neste sentido, o alinhamento dos planos de educação em um mesmo território (estado, microrregião e município) é imprescindível para que se atinjam metas nacionais de melhoria da qualidade da educação brasileira.

Para avançar neste campo, durante o processo de elaboração ou adequação e implementação dos planos de educação, é importante observar que:

- a) As diretrizes expressas no novo PNE (PL 8.035/2010, tramitando no Senado Federal como PLC nº 103/2012) devem ser consideradas como referenciais a serem tomados para a elaboração de todas as metas e estratégias, por representarem consensos historicamente construídos.
- b) Os planos devem sempre ter foco no território, espaço em que o poder público das diferentes esferas de governo deve se articular para a garantia do direito do cidadão, tendo por eixo um padrão de qualidade socialmente referenciado.

- c) Os planos de educação (nacional, estaduais/distrital e municipais) devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingirem as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação, desde que sejam priorizados programas nesta perspectiva.
- d) Os planos devem prever meios e processos para a articulação entre as políticas sociais: educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos, sociais, políticos e econômicos de cidadania a todo brasileiro.
- e) Mecanismos de participação e gestão democrática na sua elaboração e avaliação devem estar presentes nas diferentes esferas e espaços educativos, escolares ou não.

IV. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SEU ALINHAMENTO COM OS PLANOS LOCAIS: O DESAFIO DA PACTUAÇÃO

O maior desafio para os gestores envolvidos com a execução dos planos será, sem dúvida, o fortalecimento das articulações institucionais que lhes permitam a consecução das metas estabelecidas, respaldados por uma efetiva cooperação entre a União, os estados, o DF e os municípios.

Por essa razão, os acordos de pactuação devem começar ainda na fase de elaboração coletiva das metas e estratégias. Quanto mais verdadeiro for o envolvimento dos responsáveis pela execução, maior será a chance de sucesso na articulação.

Porém, num cenário de conflitos de interesses e disputa de projetos, como seria possível construir acordos para as metas dos planos de educação?

Com base no diagnóstico da educação nacional, nas indicações derivadas da avaliação do PNE 2001-2010, nas contribuições da CONAE, na experiência acumulada pelas organizações dos gestores estaduais e municipais (UNDIME e CONSED) e em busca de referenciais ancorados nos princípios fundamentais de liberdade e justiça social, é fundamental observar as diretrizes expressas no PLC nº 103/2012 em tramitação:

- I. Erradicação do analfabetismo.
- II. Universalização do atendimento escolar.
- III. Superação das desigualdades educacionais.
- IV. Melhoria da qualidade do ensino.
- V. Formação para o trabalho e para a cidadania.
- VI. Promoção do princípio da gestão democrática da educação.
- VII. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país.
- VIII. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.
- IX. Valorização dos profissionais da educação.
- X. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental.

Essas diretrizes resultaram de amplos consensos que foram historicamente construídos no âmbito das disputas de projeto de nação e de educação entre os diversos grupos, organizações e classes sociais. É a partir delas que o alinhamento entre o PNE e os demais planos de educação deverá ser construído. Nessa perspectiva, o diálogo entre todos os envolvidos com o processo de planejamento poderá ser facilitado, pelo menos em um momento inicial, devido à existência de um patamar de referência comum.

Nesse contexto, consideramos importante destacar a relação entre os planos de educação, o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. Regime de Colaboração refere-se à forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211 da Constituição Federal de 1988), enfrentando os desafios da educação básica pública e regulando o ensino privado.

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.

¹Que institui competências comuns da União, estados e municípios com relação a vários campos sociais, e mais especificamente o acesso à cultura, à educação e à ciência, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

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, dispostas no Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 e que visam ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional de forma geral, e na educação de forma particular.

O Sistema Nacional de Educação se concretizará por intermédio deste pacto federativo, com leis complementares que regulamentarão o art. 23 da Constituição Federal¹. Partimos dessa orientação porque, para exercer as competências comuns de forma sistêmica e articulada, será necessário definir as condições para que cada ente federativo cumpra suas responsabilidades, estabelecendo normas claras de relação federativa – e isto tem vinculação direta com os projetos de lei sobre responsabilidade educacional que tramitam no Congresso Nacional² sobre o assunto, pois alguns sugerem penalidades sem definir com precisão as condições de gestores e professores para o cumprimento das responsabilidades ali previstas.

Assim, o SNE pode ser entendido como a institucionalização da orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação como forma de estabelecer a vinculação entre os níveis (educação básica e educação superior), etapas e modalidades, garantindo a sintonia entre as políticas públicas de educação, os marcos legais (Constituição Federal de 1988, LDB/1996, dentre outros) e fortalecendo os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais. É importante ressaltar, entretanto, que, se por um lado o alinhamento dos planos de educação pode ajudar a fortalecer as formas de colaboração que darão sustentação ao SNE, por outro lado a agenda de construção do sistema deve permanecer ativa, exigindo pactuação em diversas áreas, tais como as apontadas pelo Documento Final da CONAE ao reafirmar a necessidade de “estruturação de subsistemas de avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão e formação e valorização profissional, como prevê a LDB”.

²PL 7420/2006; PL 1680/2007; PL 1747/2011; PL 1915/2011; PL 2604/2011; PL 3066/2011; PL 4886/2009; PL 413/2011; PL 247/2007; PL 600/2007; PL 1256/2007; PL 8042/2010; PL 8039/2010; PL 450/2011 e PL 2417/2011

V. ELABORAÇÃO OU ADEQUAÇÃO, APROVAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

1. Elaboração ou adequação

a) Questões gerais

Período de vigência do plano

O plano de educação deve ser decenal, em conformidade com o que prevê o art. 214 da Constituição Federal, o que ultrapassa um mandato executivo e legislativo. Isso é fundamental porque, como parte de uma política de Estado, não pode vincular-se apenas a um programa de governo que, normalmente, tem duração de quatro anos. Nesse sentido, a avaliação do plano de educação e o trabalho permanente de acompanhamento serão fundamentais para que, em cada mandato, prefeitos e governadores, vereadores, deputados e senadores incorporem em seus programas de trabalho as diretrizes, metas e estratégias do plano aprovado. Assim, a discussão sobre o plano passa a ser fundamental inclusive nos processos eleitorais.

É fato que os planos locais de educação devem ser adequados temporalmente ao PNE, isto é, estados, Distrito Federal e municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas na proposta nacional no prazo de um ano contado da sua publicação. Entretanto, mesmo que a lei não tenha sido ainda aprovada, a orientação é que os planos locais devem ser elaborados ou adequados em forma e conteúdo para o prazo de dez anos. Posteriormente, a depender dos procedimentos de aprovação do PNE, deverão ser apenas temporalmente ajustados para que coincidam com o plano nacional.

Estrutura do plano

O PNE foi organizado em vinte metas que se fizeram acompanhar de estratégias indispensáveis à sua concretização, reforçando a concepção sistêmica da educação. As metas são estruturantes e passíveis de ser acompanhadas pela sociedade brasileira. As estratégias são orientações para que União, estados e municípios, em colaboração, se organizem para atingi-las.

Tão importante quanto as metas e estratégias é o corpo da lei, com as diretrizes. Elas representam o consenso histórico de forças políticas e sociais no país que devem balizar todos os planos, desde sua elaboração até sua avaliação final. O PNE apresenta também

dispositivos que vinculam os planos locais ao plano nacional, reforçam a necessidade de organização colaborativa dos sistemas de ensino para que as metas sejam atingidas e apontam para formas de acompanhamento e avaliação.

Este documento pressupõe que a lógica organizativa do PNE será mantida conforme a proposta original do Executivo federal, inclusive porque os substitutivos apresentados até o momento não apontaram para mudanças de estrutura. Portanto, a orientação é que os planos sejam elaborados ou adequados ao PNE com essa concepção.

Adequação dos planos já aprovados

Na vigência do PNE 2001-2010, no Brasil, 12 planos de educação estaduais foram elaborados e aprovados por lei e 11 estão ainda em vigência. No caso dos municípios, dados oficialmente declarados ao Ministério da Educação³ apontam para cerca de 1.600 planos municipais aprovados e em execução no ano de 2012. Esses planos, além de avaliados, devem também ser adequados ao novo PNE.

Isso implica mobilização e atenção aos mesmos pontos e procedimentos necessários à elaboração de um novo plano. O desafio, porém, é ainda maior, porque em geral os planos aprovados seguem a mesma lógica organizativa do PNE anterior.

Um caminho possível de ser percorrido, neste caso, pode ser construir uma proposta de reorganização das metas, objetivos e estratégias em grupos que se vinculem a cada uma das vinte metas do novo PNE, identificando, para cada grupo, indicadores gerais úteis para demonstrar se houve avanço em cada um dos vinte conjuntos. A partir daí, o ajuste das metas e a adequação de estratégias passam a ser similares à elaboração de um novo plano.

Outro cuidado a ser tomado é que os planos deverão ser decenais e hoje temos no Brasil situações diferentes com relação aos planos em vigor:

Planos que não são decenais – há municípios com planos, por exemplo, aprovados em 2009 com vigência de quatro anos. Neste caso a recomendação é para que se pense em um novo plano, com vigência decenal alinhada ao PNE.

Planos com vigência de dez anos – há estados e municípios com planos cuja vigência é decenal, mas o período se encerra antes do que se projeta para o final do PNE. Neste caso, a recomendação é que o trabalho seja iniciado com a adequação

³ Consulta Simec/PAR em dezembro de 2012, considerando apenas os Planos de Ação Articulada em fase de análise (dos 3.917 municípios com PAR em análise, 1.634 declaram possuir Plano Municipal de Educação).

das metas e estratégias ao PNE e o prazo seja ajustado para que coincida com o prazo do PNE.

Apesar de ser um desafio adicional, o trabalho de avaliação resultará em um diagnóstico inicial que, ao ser analisado em conjunto com as sugestões de trajetórias de metas disponibilizadas pela SASE/MEC, será importante para a redefinição e adequação do plano a ser aprovado.

b) A mobilização necessária: participação democrática

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo e a responsabilidade social e profissional dos atores envolvidos e efetiva participação nas decisões. Nesse contexto, é fundamental que o plano de educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais; quanto maior o número de pessoas envolvidas na elaboração do plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

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

c) Qualidade técnica no processo de elaboração do plano

Elaborar ou adequar um plano de educação é ao mesmo tempo uma tarefa técnica e

política. Por essa razão é fundamental definir procedimentos de trabalho e preparar uma cuidadosa análise da situação educacional.

Definição dos procedimentos de trabalho

É muito importante definir inicialmente os procedimentos de trabalho, assim como os princípios, os processos e a agenda que vai nortear o esforço coletivo. No caso de planos a serem adequados ao PNE, uma metodologia de trabalho já foi sugerida anteriormente. Para os planos que serão elaborados, pode-se iniciar por uma problematização a partir do PLC do PNE (nº 103/2012), envolvendo discussões acerca da sociedade, da educação, da escola, entre outros. Se este trabalho for feito para cada uma das vinte metas do projeto de lei e se o corpo da lei for também tomado como referência, o trabalho estará iniciado.

A proposta de trabalho deve ser escrita de modo a indicar: 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. Nesse contexto, é preciso ir sistematizando a versão inicial do plano e, para tanto, uma equipe de trabalho deve ser encarregada de organizar e sistematizar os dados e informações coletados no formato de plano de educação previamente definido.

A importância do levantamento situacional da educação

O processo terá mais êxito se estiverem disponíveis dados e informações básicas que auxiliem a clara identificação e classificação dos problemas da educação. A qualidade do debate e da tomada de decisões depende do mais profundo conhecimento dos problemas. Discutir a realidade socioeducacional do estado (ou Distrito Federal) e dos municípios permitirá identificar suas respectivas singularidades, elevando o patamar do diálogo. Trata-se de uma etapa necessária ao entendimento do sentido do plano e abre caminhos para entendimentos posteriores para sua implementação e avaliação. Vale lembrar ainda que a democratização de diagnósticos e análises dos vários aspectos dos sistemas de ensino reforçarão o caráter democrático das administrações. A divulgação

dos dados e informações darão subsídios aos órgãos de controle social para exercerem o acompanhamento dos objetivos e metas definidos nos planos. Nesta etapa, a capacidade de interlocução entre os setores dos governos com as representações da sociedade civil será preciosa para estabelecer um patamar de confiança que permita avançar no sentido da definição das ações conjuntas.

Um criterioso levantamento prévio dos problemas da educação, substanciado com dados estatísticos, indicadores e informações demográficas e educacionais do sistema de ensino deve ser preparado, relacionando etapas e modalidades do ensino, inclusive aquelas que possam ser ofertadas por outras redes públicas ou privadas naquele território. É positivo também elaborar a série histórica que mostra os desafios do sistema, sobretudo em termos da infraestrutura, serviços existentes, equipamentos, número e qualificação dos profissionais da educação, matrículas, evasão e repetência, dentre outros. É fundamental, ainda, analisar a disponibilidade e aplicação dos recursos destinados à educação, especialmente os arrecadados pelo estado, DF e município, bem como os de transferência obrigatória ou voluntária para o desenvolvimento da educação.

Neste contexto, as sugestões de trajetórias de metas disponibilizadas pela SASE/MEC para municípios, microrregiões e estados poderão ser de grande valia. Porém, devem ser ajustadas a partir da visão qualitativa dos atores envolvidos no respectivo sistema de ensino. É importante não confundir este instrumento (baseado na comparação restrita aos dados estatísticos de cada unidade da federação e as metas do PNE) com um estudo mais qualitativo que cada ente federativo deverá elaborar; porém, sem dúvida, o ponto inicial da trajetória será um importante referencial para a análise a ser feita e disponibilizada coletivamente para a elaboração das metas locais. De forma complementar, a sugestão da trajetória desenvolvida pela SASE/MEC pode também ser importante referencial para o debate coletivo na construção das articulações necessárias para propor metas e estratégias para atingi-las. É fundamental discutir as trajetórias sugeridas pela SASE/MEC à luz da estrutura educacional existente e dos recursos disponíveis (que devem estar explicitados no momento do debate).

Outro aspecto que merece reforço: não se trata de planejamento para a rede estadual, distrital ou municipal, mas sim para um dado território. A oferta de educação infantil, por exemplo, não é feita somente pela rede pública municipal, mas por um conjunto de escolas, que envolve inclusive a iniciativa privada. Este é apenas um exemplo de como o diagnóstico e o planejamento devem ser dirigidos: com foco no território e nos diferentes agentes sociais que nele atuam.

2. Aprovação

O processo coletivo de consultas para a elaboração ou adequação do plano pode culminar com a aprovação democrática do documento da sociedade em conferências, encontros ou plenárias organizadas e coordenadas pelos órgãos gestores dos sistemas de ensino, de espaços colegiados de representação social, ou de fóruns de educação. Nessas instâncias devem estar previstas a apresentação do diagnóstico, a discussão e a aprovação de metas e estratégias do plano. A versão definitiva deverá ser objeto de ajustes do Executivo e seu encaminhamento ao Poder Legislativo na forma de projeto de lei.

Uma vez que o plano tenha sido aprovado e encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, é preciso dar ampla divulgação. Também é preciso acompanhar e manter a sociedade mobilizada quando do processo de discussão e aprovação no âmbito das câmaras de vereadores ou assembleias legislativas.

Depois de aprovado, é preciso pôr em ação as estratégias previstas, tendo em vista o cumprimento das metas. Para tanto, o gestor público deverá contar com equipes responsáveis não apenas pelos processos de execução, mas também pelos processos de acompanhamento e avaliação. Para a execução de cada meta será preciso implementar dinâmica própria e ao mesmo tempo articulada, considerando as ações e estratégias que foram definidas.

3. Acompanhamento e avaliação

O acompanhamento e a avaliação do PNE serão atividades do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação (CNE) e das Comissões de Educação da Câmara e do Senado. Responsabilidades similares passarão a ser exigidas nos âmbitos dos estados e municípios em relação às ações empreendidas pelos atores que atuam nestes espaços.

Portanto, o plano deve prever processos e procedimentos de acompanhamento e avaliação. Deve prever e determinar estruturas, processos, mecanismos e momentos estratégicos para a realização das avaliações, explicitando mecanismos para analisar indicadores e resultados que vão sendo alcançados, com o objetivo de redirecionar as estratégias e as ações de execução. Dessa forma, será necessário articular-se à União, sobretudo à SASE/MEC e ao Inep, para instituir sistemática e instrumentos que visem ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos.

Cada ente federativo deverá estabelecer uma estrutura própria de acompanhamento e avaliação, visando a contribuir para a maior organicidade das políticas. Como diretrizes básicas, destacam-se:

a) Criação, em cada ente federativo, de um sistema de acompanhamento e avaliação do plano de educação e estabelecimento dos mecanismos necessários à sua implementação. Sua competência é, a partir das diretrizes estabelecidas em lei para o processo avaliativo, proceder às avaliações periódicas, providenciando condições para uma sistemática de coleta de informações e indicadores educacionais, para fins de suporte ao acompanhamento e avaliação. Esse sistema deverá prever a participação de movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil organizada e da sociedade política por meio de instâncias colegiadas, como os conselhos de educação, dentre outros espaços de participação e mobilização. É importante ressaltar que, quanto mais claramente estiverem elaboradas as metas, mais fácil será o seu monitoramento e avaliação – o que deve ser feito, em que tempo, sob responsabilidade de quais agentes, etc.

b) Estabelecimento de estrutura própria para a sistemática produção de indicadores em articulação ao sistema de acompanhamento e de avaliação previstos no plano, em articulação com os mecanismos avaliativos do PNE, de modo a permitir um acompanhamento integrado das ações, políticas e programas bem como a indicação de ajustes a serem feitos e medidas a serem tomadas em conformidade com as novas exigências sociais e educacionais.

c) Realização de avaliações periódicas das metas e estratégias constantes do plano, bem como das orientações que visam a coleta sistemática de informações e indicadores educacionais, articulando-se com os demais entes federativos e a sociedade civil na obtenção das informações e na produção de relatórios avaliativos.

d) Encaminhamento ao Poder Legislativo, por intermédio de suas comissões próprias, e ao Ministério Público, por intermédio de suas estruturas e agentes, de relatórios de acompanhamento da execução do plano.

e) Empenho de cada ente federado na divulgação do plano e na progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Esse processo de avaliação e de implementação de novas ações e estratégias terá êxito se o plano de educação estiver organicamente vinculado ao PNE, aos instrumentos de planejamento locais e às questões orçamentárias de cada ente federativo, funcionando como instrumento estratégico da gestão de diferentes governos ao longo da década. Por essa razão, é importante utilizar os instrumentos a serem disponibilizados pela SASE/MEC em termos de orientação para trajetórias a serem desenhadas para atingir metas que se articulem às metas nacionais. Além disto, é fundamental que o plano seja aprovado por lei, garantindo uma tramitação democrática e participativa. A partir daí, faz-se necessário

que os organismos de educação participantes da elaboração ou da adequação do plano ocupem-se permanentemente do acompanhamento e da avaliação, inclusive para subsidiar as instâncias normativas, de acompanhamento, de controle e de decisão no âmbito do sistema de ensino.

ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE EDUCAÇÃO

Algumas orientações operacionais são importantes, visando a garantir o cumprimento dos princípios, prioridades e condições apresentadas no presente documento:

- a) Ter em perspectiva a definição de estratégias de articulação que vinculem o plano nacional, o plano estadual e o plano municipal em cada território, consolidando a colaboração entre os sistemas de ensino e conseqüentemente favorecendo a consolidação do Sistema Nacional de Educação.
- b) Utilizar o plano como base para o processo de elaboração dos planos de governo, das propostas orçamentárias, dos Planos de Ações Articuladas (Lei 12.695/2012) e outras estratégias de busca de financiamento, de modo a garantir a organicidade exigida para dar concretude às metas.
- c) Estabelecer estratégias nos programas de governo para o decênio correspondente, com vistas a proporcionar organicidade entre eles.
- d) Estabelecer estratégias de articulação das políticas públicas em âmbito local, estadual e nacional.
- e) Definir, no âmbito do sistema de ensino, estrutura sistemática para a coleta de informações e de indicadores educacionais para acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas do plano, com possibilidade de acesso ao apoio técnico da SASE/MEC.
- f) Manter constante o debate local, por meio de instâncias colegiadas com atribuições e composição bem definidas, a exemplo do fórum de educação específico e do conselho de educação, orientando a mobilização pela qualidade e valorização da educação, mediante definição de referências e concepções fundamentais em um projeto de educação de qualidade como direito social.

A discussão, elaboração ou ajuste, implementação, acompanhamento e avaliação dos planos, com ampla participação das sociedades civil e política, constituem-se, pois, oportunidades para se definir os rumos da educação em cada localidade no contexto de uma política de Estado e de constituição de um SNE capaz de oferecer educação de qualidade para todos em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Esse rico processo coletivo poderá garantir o aprofundamento da discussão sobre a responsabilidade educacional, contribuindo para o delineamento de uma concepção político-pedagógica em que o processo educativo se articule à ampliação e melhoria do acesso e da permanência com qualidade para todos, consolidando a gestão democrática, o reconhecimento e o respeito à diversidade como princípios basilares da educação.

Espera-se que a criação da Sase/MEC e os aportes deste documento possam convergir para fortalecer a necessária articulação entre o Ministério da Educação, as instituições educativas, os movimentos sociais e os sistemas de ensino neste processo que deverá resultar na conformação de planos locais sensíveis às demandas da sociedade. A constituição destes procedimentos e processos de trabalho, debate e participação na construção da política pública aglutinarão esforços fundamentais para a estruturação da cooperação federativa e, conseqüentemente, de formatação do Sistema Nacional de Educação.

Bibliografia Consultada

ABICALIL, C. Direitos humanos e cidadania: a educação como campo de conflito. Revista Brasileira de Educação – ANPEd, nº 19, p. 138-147, 2002.

ABICALIL, C. O novo PNE e o pacto federativo. Cadernos de Educação, CNTE, 24: 45-62, 2011.

AGUIAR, Márcia A. S. O Plano Nacional de Educação e a Formação de Professores. Educação & Sociedade (Impresso), v. 31, p. 321-345, 2010.

AGUIAR, Márcia A. S.; SCHEIBE, Leda. Formação e valorização: desafios para o PNE 2011/2020. Retratos da Escola, v. 4, p. 77-89, 2010.

AZEVEDO, Janete M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. Retratos da Escola, v. 4, 2010. AZEVEDO, Janete M. L. A Educação como política pública. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BARBIER, Jean-Marie. Élaboration de projets d'action et planification. Paris: PUF, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação. Brasília: Secretaria Executiva Adjunta, 2010.

BRASIL, Ministério da Educação. Avaliação do Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2010a. BRASIL. Ministério da Educação. PDE: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável. IICA, Recife, 1995.

BUARQUE, Sérgio. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Brasília: IICA, 1999.

BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

DOURADO, Luiz F. (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG/Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc., set/2010, vol. 31, nº 112, p. 677-705. ISSN 0101-7330.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. Educ. Soc., out/2007, vol. 28, nº 100, p. 921-946. ISSN 0101-7330.

FERREIRA, Francisco W. Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança, 14ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

INGELSTAM, Lars. La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología. Revista de la Cepal, nº 31, Santiago, 1987.

MANNHEIM, Karl. Liberdade, poder e planificação democrática. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972.

MATTOS, Carlos de. Estado, Processos Decisórios e Planejamento na América Latina. Estado e Planejamento: sonhos e realidade. Brasília, Ipea/Cendec, 1988. MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governº Brasília: Ipea, 1998.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques. Paris: PUF, 2000.

MULLER Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revue Française de Science Politique, 50e année, nº 2, 2000a.

OLIVEIRA, João F; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. Impulso (Piracicaba), Piracicaba – SP, v. 16, p. 55-68, 2005. VASCONCELLOS, Celso. Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? São Paulo, Caderno de Pesquisa, v. 38, nº 134, p. 305-318, mai/ago/2008. Disponível em www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0338134.pdf. Acesso em 8/12/2011.

Mais informações,
acesse www.mec.gov.br



Ministério da
Educação

