

Versão Preliminar

Planejando a Próxima Década

Construindo as Metas
do Seu Município



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



Sumário

Construindo as Metas do seu Município

| | |
|--|----|
| I. Os objetivos deste documento..... | 5 |
| II. As premissas de trabalho..... | 5 |
| III. O trabalho de alinhamento..... | 7 |
| IV. Uma proposta de agenda..... | 9 |
| V. Construindo as metas locais – sugestões de trajetórias..... | 9 |
| i. para entender as trajetórias sugeridas..... | 10 |
| ii. para utilizar as trajetórias sugeridas..... | 12 |
| VI. Concluindo..... | 13 |





I. OS OBJETIVOS DESTES DOCUMENTOS

Com a Emenda Constitucional 59/2009, o Plano Nacional de Educação (PNE) passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação; portanto, deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais e municipais. A Emenda também reforçou a periodicidade decenal do PNE e definiu sua vinculação com o financiamento, ao estipular que um determinado percentual do PIB brasileiro deve financiar a educação.

Apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação de seus planos ao PNE, seu monitoramento e avaliação é papel do Ministério da Educação. Nesse sentido, o objetivo aqui é oferecer instrumentos orientadores para o trabalho a ser desenvolvido.

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 de lei.

É importante ressaltar que o trabalho de análise e consideração das sugestões aqui apresentadas seguem as orientações de processo trazidas nos documentos anteriores, que se completam e formam um conjunto orgânico. A leitura atenta de cada um deles, é portanto, fundamental.

II. AS PREMISSAS DE TRABALHO

O Brasil é um país com regime federativo em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são autônomos e têm obrigações constitucionais em relação à garantia dos direitos de cada cidadão. No caso da oferta educacional da etapa obrigatória as competências são comuns a todos os entes federativos e a lei exige que os governos (federal, estadual/distrital e municipal) se organizem para o trabalho cooperativo.

Um Sistema Nacional de Educação devidamente regulamentado poderia representar este esforço de articulação federativa para a oferta do serviço educacional, mas isto ainda não aconteceu no Brasil. A tramitação do PNE (PL 8.035/2010, tramitando no Senado como PLC 103/2012)

significa uma nova oportunidade; neste cenário, é muito importante que os planos de educação elaborados e aprovados pelos diferentes entes federativos considerem o planejamento integrado para o território, não limitado a uma única rede ou sistema de ensino. Por esta razão todas as potencialidades para a oferta educacional, inclusive aquela feita pela rede privada, devem ser consideradas no seu conjunto articulado. Em outras palavras: as metas são nacionais, portanto todos têm compromissos com cada uma delas. Assim, não há como elaborar planos estaduais e municipais desvinculados do PNE. O grande desafio é construir em todo o Brasil a unidade nacional em torno de cada uma das vinte metas, o que exige invariavelmente o alinhamento dos planos de forma articulada e colaborativa em cada território de planejamento.

Tanto a educação básica quanto a superior devem ser tratadas nos planos, bem como as diferentes etapas e modalidades que são ou que deveriam ser ofertadas no município. Mesmo que hoje, para algum nível, etapa ou modalidade não haja oferta, é importante que o plano considere as necessidades para planejar como esta oferta chegará a todos os que dela necessitarem, de forma articulada entre as esferas de gestão. Para isto, é fundamental que os planos destaquem as prioridades e apontem para a solução dos principais problemas naquele território, prevendo as formas de colaboração na oferta e a integração entre as políticas educacionais da União, do estado e de seus municípios.

Para dar sustentação à execução das metas aprovadas, é fundamental considerar os insumos necessários, definindo ações que podem ser previstas nos orçamentos ou para as quais se possa buscar apoio ou recursos. Por esta razão, é fundamental vincular outros instrumentos de planejamento (Planos Plurianuais - PPA, Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA e outros) ao plano de educação, que, por força de lei, deverá ser decenal. Estes instrumentos de planejamento devem tomar o PNE como referência.

Alguns estados e municípios já possuem um plano de educação em vigor. Mas o projeto de lei que institui o novo PNE determina que todos deverão elaborar ou adequar os planos, até um ano após sua homologação.

O alinhamento ao PNE é, portanto, estratégico, mas não só no conteúdo. Manter a mesma formatação, respeitando as metas nacionalmente traçadas e acrescentando as especificidades de cada território é uma alternativa de trabalho que pode tornar concreta esta vinculação.

Os planos que estão hoje em vigor em geral seguem a estrutura do PNE anterior. Um caminho para a adequação ao novo PNE poderia ser reorganizar as metas, objetivos e estratégias em grupos que se vinculassem a cada uma das vinte metas do projeto de lei. A partir daí, a adequação de estratégias passaria a ser similar à elaboração de um novo plano.

Realizar toda esta tarefa é um grande desafio, que já pode começar mesmo sem a aprovação final do PNE; caso seja necessário, os planos podem ser posteriormente reajustados. A construção

coletiva é muito importante; o desejável é que sejam envolvidas não apenas as pessoas diretamente ligadas ao processo educacional, mas também outros atores organizados da sociedade, fortalecendo o diálogo e o compromisso de todos.

III. O TRABALHO DE ALINHAMENTO

Qualquer plano, para ser elaborado ou adequado ao PNE, envolve muito trabalho e uma intensa agenda de atividades a serem coordenadas. O trabalho é conjunto e o debate é coletivo, mas é muito importante que os gestores liderem o processo.

O ideal é que em cada estado exista uma comissão para a organização do trabalho de elaboração ou adequação do Plano Estadual de Educação (PEE) ao PNE, constituída pela Secretaria Estadual de Educação e pela seccional da UNDIME. O Conselho Estadual de Educação, a UNCME, as universidades, os sindicatos e outros órgãos ou instituições poderiam ser convidados a critério da comissão. Para isso, uma sugestão é que a secretaria crie uma comissão capaz de elaborar o trabalho técnico que for demandado, imprimindo neste trabalho a visão da política estadual de educação. Esta comissão pode ficar responsável pela coordenação e pela secretaria executiva de uma comissão maior, com representações da secretaria estadual, das universidades, dos sindicatos e dos conselhos normativos ou de controle social e das diferentes organizações da sociedade.

Os Planos Municipais de Educação (PME), por sua vez, devem ser elaborados ou ajustados ao PNE e ao Plano Estadual; por isso é fundamental que todos os municípios participem dos trabalhos de elaboração ou adequação dos Planos Estaduais. O desejável é que a elaboração ou a adequação dos Planos Municipais ocorra após a aprovação do Plano Estadual, mas a princípio há a possibilidade deste trabalho ser feito paralelamente, desde que haja sempre atenção ao alinhamento com as metas estaduais.

No município também é ideal que a secretaria de educação lidere o processo e institua uma comissão com a tarefa de coordenar os trabalhos naquele território. Para planejar é necessário saber qual é a situação atual; só assim será possível pensar onde se quer e se pode chegar. Várias são as fontes de informação: o Censo Populacional, o Censo Escolar, o portal do MEC, os Indicadores Demográficos e Educacionais disponíveis neste link e no SIMEC/PAR, etc.

Para facilitar o trabalho, a SASE/MEC elaborou sugestões de trajetórias para cada uma das metas, tomando como ponto de partida os dados oficiais de cada um dos municípios e estados brasileiros, para posteriormente projetá-los no decorrer da década. Mas por serem

apenas projeções estatísticas, devem ser ajustadas a partir da visão qualitativa dos atores envolvidos. É importante não confundir este instrumento com um estudo comparativo entre as necessidades e a capacidade de cada ente federativo. 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.

O levantamento da situação atual será fundamental para a elaboração de um documento-base, que pode ser um texto para debate que traga as principais concepções, diretrizes e objetivos a serem buscados naquele território, acompanhado (ou não) de uma minuta de projeto de lei e anexo, com as metas e estratégias a serem coletivamente pactuadas.

Na sequência, a comissão poderá coordenar a forma como tal documento-base será discutido e aperfeiçoado. Podem ser debates livres e abertos (nas escolas, nas praças, nos espaços de conselhos, agremiações, sindicatos e outros), mas também em conferências municipais, que contarão com a representação de todos os segmentos da sociedade. O trabalho de elaboração ou adequação dos Planos Estaduais e dos Planos Municipais de Educação deve ser feito em estreita vinculação com o Fórum Estadual de Educação (e com o Fórum Municipal, onde houver), envolvendo os segmentos ligados à educação escolar e as representações sociais.

O texto final aprovado pode então ser encaminhado oficialmente ao Gabinete do Prefeito, que fará a adequação necessária para envio à Câmara de Vereadores. Somente depois de aprovado no Legislativo e sancionado pelo Executivo é que o plano terá validade legal.

Uma questão importante parece ser a avaliação permanente do plano, porque a sociedade precisa saber se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para isto. É fundamental que o projeto de lei preveja a responsabilidade do Poder Executivo, da Câmara de Vereadores e do Conselho de Educação (onde há Conselho instituído) em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática, porque previsões similares estão dispostas na proposta do novo PNE. Então é necessário definir desde o início do processo qual estratégia será utilizada para o seu acompanhamento e a avaliação. Um caminho possível seria fazer, para cada meta, perguntas como: O que queremos fazer? Em que tempo? Com quais recursos ou insumos? Quem são os responsáveis?

IV. UMA PROPOSTA DE AGENDA

| ETAPAS | O QUE | COMO |
|--------|---|---|
| 1 | Elaboração do texto-base para o PEE, tendo o PNE como referência. | Comissão técnica estadual elabora o texto-base. |
| 2 | Discussão e aprovação do texto-base do PEE. | Texto-base é submetido a um amplo debate na sociedade. |
| 3 | Encaminhamento do projeto de lei do PEE à Assembleia Legislativa. | Comissão técnica elabora projeto de lei tendo o texto debatido como referência. |
| 4 | Elaboração do texto-base para o PME, tendo o PNE e o PEE como referência. | Comissão técnica municipal elabora o texto-base. |
| 5 | Discussão e aprovação do texto-base para o PME. | Encontros ou conferência no município. |
| 6 | Encaminhamento do projeto de lei do PME à Câmara de Vereadores. | Comissão técnica elabora projeto de lei tendo o texto debatido como referência. |

V. CONSTRUINDO AS METAS LOCAIS – SUGESTÕES DE TRAJETÓRIAS

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. Ao desejarmos uma mudança de situação, significa dizer que estamos considerando a existência de um cenário problemático para o qual buscamos soluções, que, quase sempre, configurar-se-ão como alvo da ação pública¹.

Em função das atribuições determinadas em lei, alguns entes federativos têm mais responsabilidade que outros com determinadas etapas e modalidades da educação básica, ou com a educação superior. Porém, se há uma meta nacional a ser atingida, significa que este é um desafio para o qual todos têm que se mobilizar.

O MEC apresenta aqui uma base de dados que permite analisar e considerar sugestões de trajetórias que cada estado e cada município poderá tomar como referência para elaborar seus

¹Para aprofundar esta concepção, veja o Documento "Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação".

planos decenais de educação, vinculando-os ao PNE². Para a elaboração deste instrumento de trabalho, aplicamos a mesma metodologia do cálculo das trajetórias do IDEB³.

i. Para entender as trajetórias sugeridas

Todos os entes federativos devem melhorar seus indicadores para cada meta, mas cada um deve se preparar para alcançar as metas previstas, considerando o seu ponto de partida. Quanto maior for a diferença entre a situação atual e a meta nacional, maior deve ser o esforço a ser realizado.

Este é o caso de um município que parte de uma condição muito desfavorável para uma determinada meta; considerando sua trajetória, pode ser que ele não alcance a meta nacional no tempo do seu plano. Mas é o conjunto dos esforços de cada ente federativo que deve levar o Brasil a atingir as metas do PNE. Cada um terá sua trajetória própria e todos contribuirão para as metas nacionais.

Em outras palavras, se o país aponta como prioritária uma determinada meta e a define no PNE, todos os entes federativos deverão contribuir para que ela seja atingida e para que a mudança ocorra. Alguns partirão de situações desfavoráveis, porque o valor inicial do indicador para aquela meta é baixo. Neste caso, logo após a decisão ser tomada, o gestor vai sentir que é difícil alterar o cenário, porque no início, em geral, é preciso construir uma série de condições para que a situação mude um pouco. Com o tempo, se mantidas ou melhoradas as condições, o indicador vai também melhorando; por isto os planos precisam superar os tempos de gestão de governos.

Mas mesmo com todo este esforço, pode ser que um estado ou município não consiga atingir a meta nacional. Por esta razão, se quisermos garantir a equidade de direitos, de tal forma que todos os entes federativos alcancem a meta nacional, será necessário redimensionar as políticas de fomento: o Ministério da Educação, alinhando o Plano de Ações Articuladas (PAR) aos Planos Municipais e Estaduais de Educação, e cada ente federativo adequando seu orçamento local, inclusive buscando recursos externos.

Outros entes federativos partirão de situações menos críticas, porque a diferença entre a sua situação atual e a meta nacional não é tão grande. Neste caso, é possível que a meta nacional seja superada, ampliando assim a garantia de direitos. Entretanto, é preciso considerar que em um determinado momento, também ficará um pouco mais difícil mudar, pois a condição máxima possível já estará quase sendo atingida.

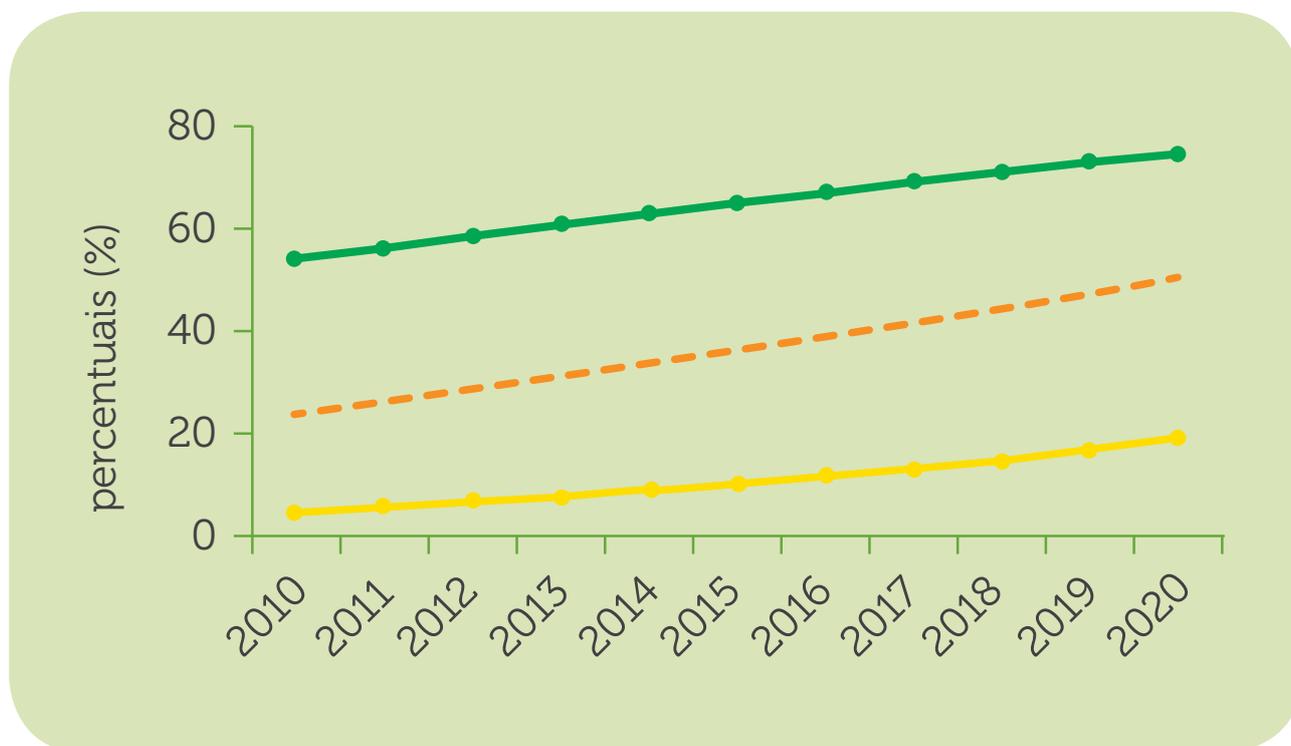
Por exemplo: se considerarmos a Meta 1, que prevê a ampliação da oferta de educação infantil

²Considerando o formato do PL 8.035/2010, em tramitação no Senado Federal como PLC 103/2012.

³Felício, F. Metodologia sugerida para cálculo das trajetórias dos indicadores educacionais e das metas numéricas dos planos municipais e estaduais de educação. No prelo.

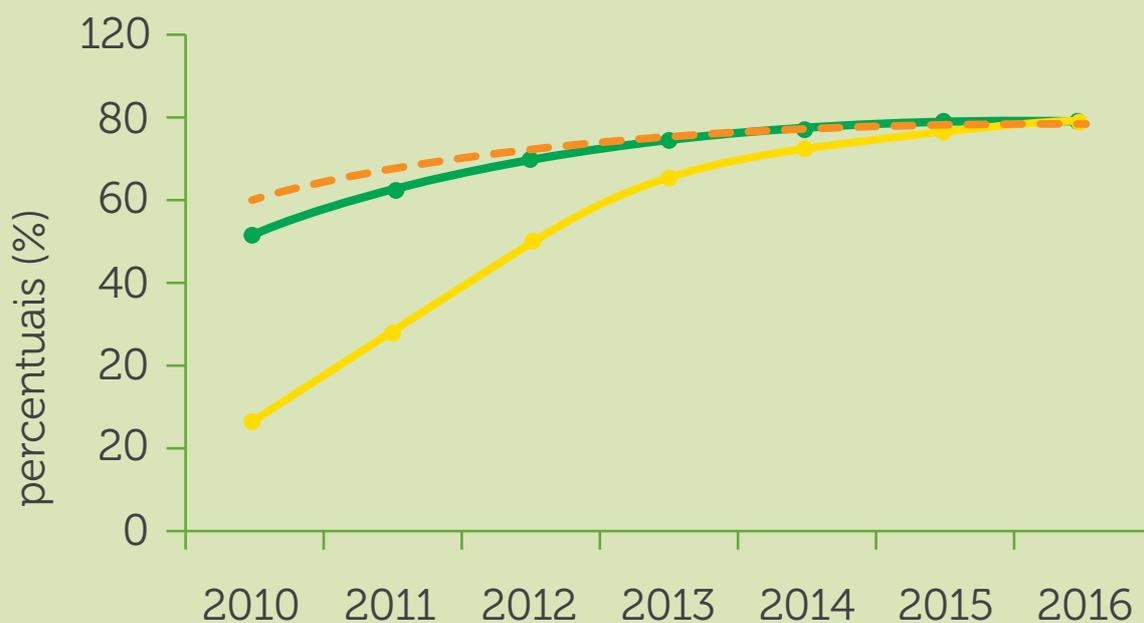
em creches para 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE, poderemos ter municípios que atingirão ou superarão a meta nacional neste período. Outros, porém, não poderão atingi-la se não houver esforço colaborativo consistente entre a União, o estado e o município.

A figura abaixo mostra graficamente esta situação: o município A tem como ponto de partida um valor maior do que o da meta nacional, o que significa que seu trabalho deverá ser o de ampliação de direitos, expandindo continuamente a oferta de educação infantil em creches, independente da meta do PNE. O município B, por outro lado, tem como ponto de partida um valor muito baixo em relação à meta nacional e, pelos cálculos sugeridos, não a atingirá ao final de seu plano. Mas poderá ir além dos percentuais calculados, desde que exista um esforço colaborativo permanente para ajudá-lo nesta tarefa, como descrito anteriormente.



—●— município A —●— município B - - - - PNE

Mas algumas metas são de universalização, e a situação é um pouco diferente. A Meta 1 poderia novamente ser tomada como exemplo, pois trata da universalização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos em pré-escolas até 2016. Neste caso, independentemente do ponto de partida, todos os municípios deverão chegar a 100% do atendimento neste prazo. Assim, duas trajetórias possíveis seriam:



—●— município A —●— município B - - - PNE

Comparativamente, o esforço do município A para chegar à universalização será maior do que o do município B, pois seu ponto de partida está muito abaixo da meta nacional. Também neste caso, União, estado e município deverão atuar de forma colaborativa para garantir o direito constitucional a todas as crianças de 4 e 5 anos.

ii. Para utilizar as trajetórias sugeridas

É importante reforçar que as trajetórias são sugestões, que devem ser ajustadas a partir da visão qualitativa dos responsáveis pelo processo de elaboração ou adequação dos planos decenais. É fundamental que a construção de metas tenha por base um diagnóstico bem elaborado e que sejam consideradas as condições concretas para a definição das metas intermediárias. O plano deve conter as especificidades de cada território; por esta razão, os estados e municípios podem ter metas diferentes das sugeridas aqui.

As trajetórias tomam sempre como base os dados oficiais, conforme recomenda o Artigo 4º do PLC 103/2012 (PL do PNE). Portanto, quando a origem dos dados para o diagnóstico é o Censo Populacional do IBGE, o ano base é 2010. Quando se trata do Censo Escolar ou do Censo da Educação Superior, a base de dados é anual.

Para definir metas intermediárias, o estado ou município deverá estabelecer a periodicidade da sua avaliação e inserir como meta a ser atingida o percentual correspondente ao ano da tabela sugerida. Por exemplo, ainda a Meta 1:

Meta 1 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Meta 1 – atendimento até 3 (três) anos

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 4,9 | 5,7 | 6,6 | 7,6 | 8,7 | 10,0 | 11,5 | 13,2 | 15,0 | 17,1 | 19,4 |

Neste caso, se o ente federativo determinar que a cada três anos fará sua avaliação, suas metas intermediárias poderão ser 8,7 em 2014, 13,2 em 2017 e 19,4 em 2020.

Embora cada ente federativo possua autonomia constitucional para a definição de suas próprias metas, há que se considerar que as trajetórias foram construídas de tal modo que, se forem percorridas, permitirão ao país atingir as metas do PNE. Assim, temos que considerar que cada ente federativo deverá se aproximar o máximo possível da trajetória proposta, ou até mesmo superá-la.

VI. CONCLUINDO

Todas estas sugestões e todos estes cálculos são apenas ferramentas metodológicas e estatísticas que podem ajudar a construir o trabalho coletivo de alinhamento dos planos de educação ao PNE.

Os atores locais, que conhecem a realidade da situação educacional de seu território de atuação, os limites institucionais, as potencialidades de articulação e apoio é que conseguirão decidir sobre seu uso integral, parcial ou até mesmo com profundas modificações.

O importante é que todos se debrucem sobre uma análise profunda da situação atual da educação no seu município ou estado, avaliando e usando estas ferramentas como referenciais de trabalho. Importante também é reforçar que as metas do PNE são compromissos de todos: se não foram ainda atingidas no estado ou município, precisam necessariamente ser consideradas nos seus planos. Por outro lado, o município pode ter outros objetivos além daqueles contemplados pelas 20 metas do PNE.

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.



Mais informações,
acesse www.mec.gov.br



Ministério da
Educação

