

APONTAMENTOS SOBRE O CENÁRIO ATUAL DE EXIGIBILIDADE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Milene Dias AMORIM¹

Resumo: Objetiva-se, neste estudo, discutir o espaço ocupado pelo plano municipal de educação nas agendas nacionais e apreender como os dispositivos legais de sua exigibilidade têm surtido efeitos no âmbito educacional municipal. Atualmente, esse plano tem se constituído, perante as instâncias da área, como instrumento de efetivação da educação municipal pautada na qualidade social, principalmente por privilegiar a construção de um ensino contextualizado e atacar as descontinuidades das ações governamentais. Para tanto, trabalhou-se com análise bibliográfica e documental, no que envolve instrumentos legais. Recorreu-se, também, a publicações realizadas por uma Organização Não Governamental e a dados estatísticos do MEC e IBGE. Constatou-se que, mesmo com o expressivo movimento, a partir de 2001, com o PNE, concernente à estruturação da cultura de planificação nos municípios por meio dos planos de educação, houve reações adversas por parte dos munícipes. Os dados estatísticos evidenciam que a morosidade em atender a esse

movimento foi superada somente após a implantação do PNE/2014, porém, atualmente, tais números ainda não chegam aos dígitos totalizantes de estados e municípios brasileiros existentes, demonstrando um grande desafio ao novo PNE.

Palavras-chave: Planejamento. Plano de Educação. Plano Municipal de Educação.

34

NOTES ON THE CURRENT SCENARIO OF ENFORCEABILITY OF THE MUNICIPAL PLAN OF EDUCATION

Abstract: The objective of this study is to discuss the space occupied by the municipal education plan in national agendas and learn how the legal provisions of its enforceability have had effects in the municipal educational field. At present, this plan has been constituted, before the instances of the area, as an instrument of effective municipal education based on the social quality, especially by favoring the construction of a contextualized teaching and attacking discontinuities of government actions. Therefore, we have worked with bibliographical analysis and with document analysis involving legal instruments; and also publications of a non-governmental

¹ Pedagoga e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Professora das disciplinas pedagógicas dos cursos de Licenciatura em Química e Ciências Biológicas da Universidade Estadual

de Mato Grosso do Sul (UEMS), unidades de Naviraí e Vinhema. *E-mail:* mileneamorim@gmail.com

organization and statistical data from MEC and IBGE. It was found that, even with the expressive movement, from 2001, with the PNE, concerning the structuring of the planning culture in the municipalities through the education plans, there were adverse reactions on the part of the citizens. Statistical data has shown that the delays in attending to this movement were only overcome after the implementation of PNE/2014, but currently, these numbers still do not reach the total digits of existing Brazilian states and municipalities, demonstrating a great challenge to the new PNE.

Keywords: Planning. Education Plan. Municipal Plan of Education.

1 Introdução

Há oitenta e quatro anos, com os Pioneiros da Educação Nova, por meio do manifesto² intitulado *A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo*, inaugura-se uma nova lógica de políticas educacionais pautadas em instrumentos de planificações que perdura até a atualidade. O manifesto, no caso, apontava a necessidade de criação de um planejamento nacional para a educação condizente com as expectativas desenvolvimentistas do momento. Para além de planejamentos nacionais, as políticas governamentais atuais

têm prezado pela existência de planos estaduais e municipais como instrumentos capazes de qualificar a educação.

O Plano Municipal de Educação (PME), foco deste estudo, surge no âmbito das políticas públicas educacionais e da literatura científica da área como forma de efetivação da educação municipal pautada na qualidade social, uma vez que privilegia a construção de uma educação contextualizada e ataca as descontinuidades das ações governamentais por conter metas a serem alcançadas no decênio.

O município, como ente federativo, encontra-se, nesse contexto, no centro das atenções das políticas educacionais atuais por se tratar do local onde a escolarização, a formação social, política e moral dos cidadãos ocorrem. E os planejamentos, como instrumentos destas políticas, estão ocupando as agendas municipais com a justificativa de ir ao cerne da problemática que hoje circunda a educação brasileira.

Diante da importância dada a esse instrumento, pretende-se aqui discutir o espaço ocupado pelo plano municipal de educação nas agendas nacionais para a educação e apreender como os dispositivos legais de sua exigibilidade têm surtido efeitos no âmbito municipal. Busca-se, também, responder a seguinte questão: Em que medida os

²O Manifesto dos Pioneiros se refere a um documento escrito por 26 educadores, em 1932. Redigido por Fernando de Azevedo e assinado por intelectuais, como Anísio Teixeira, Afrânio

Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles.

municípios têm incorporado as exigências legais de construção do PME contidas nos Planos Nacionais de Educação (PNE) 2001 e 2014?

Para alcançar tais objetivos, foi realizada uma análise bibliográfica de textos que referenciam os temas da área para embasamento da utilização do planejamento na educação brasileira ao longo da história e a centralidade da necessidade de construção do plano municipal de educação na atualidade. Com análise documental que envolve instrumentos legais, com maior atenção para os PNEs 2001 e 2014, para o PDE e o PAR, esses se configuram como planejamentos centrais no que tange à exigibilidade do PME.

Também foi utilizada como metodologia a análise de conteúdo do portal eletrônico *De Olho nos Planos*. A escolha deste portal decorreu devido à grande visibilidade do mesmo no que tange a informações sobre a construção, acompanhamento e avaliação dos planos de educação na atualidade, principalmente no que se refere à estruturação da cultura do ato de planejar no município. Foram utilizados dados estatísticos do MEC/SASE e IBGE para melhor demonstrar o cenário de atendimento dos municípios à prerrogativa de instauração de seu PME.

2 A cultura do planejamento na educação brasileira: uma breve contextualização

Ao longo dos anos, o planejamento tem sido considerado uma das melhores formas de se organizar e projetar ações e acontecimentos para um futuro próximo ou mesmo distante. Historicamente, sua utilização está ligada à ordem desenvolvimentista. Mais especificamente, fora implantado como instrumento do poder público em uma época conturbada, de pós-primeira guerra mundial e da crise de 1929 em que a sociedade mundial via-se diante de uma grande necessidade de reerguer-se (IANNI, 1971).

No Brasil, a cultura de planificação se firmou com o intuito de elevar o país mais rapidamente à posição de nação moderna e poderosa. No entanto, sem grandes êxitos, uma vez que para tanto é indispensável uma forte base política e administrativa e por essa limitação a evolução do planejamento foi lenta e por vezes sem sucesso. A fragmentação, a desarticulação das políticas, bem como a descontinuidade das ações estatais também pode justificar tal limitação. Esses fatores fazem com que políticas públicas fundadas em planos não passem de previsões sem resultados (HORTA, 1982; MENDES, 2000).

Deve-se destacar que as Agências de Cooperação Internacional tiveram um grande papel na implantação do planejamento no Brasil, tanto na área econômica quanto na área social, atingindo principalmente a educação. A recomendação desse instrumento é justificada por Scaff (2007a), pela fragilidade e deficiência que, segundo esses

órgãos, perpassavam a administração educacional, sendo necessária a utilização do planejamento para a resolução dos problemas que a administração não dava conta de resolver.

Dessa maneira, instituições como o Banco Mundial, por exemplo, enfatizavam a utilização de planejamentos setorial e global, tornando-a condição exigida para a concessão de empréstimos a determinadas orientações para a reforma da educação. Deve-se destacar que, se até o início da década de 1990 as agências internacionais estabeleciam condicionalidades para a efetivação dos empréstimos de forma a induzir medidas modernizadoras, estas passam, a partir de então, a se constituir em evidentes opções políticas dos governos de cada país em concordar com a subordinação às regras do capital internacional a fim de se obter o desenvolvimento nacional (SCAFF, 2007b.).

Em suma, como medida intervencionista do Estado, o ato de planejar vem, desde o início do século XX, sendo utilizado em face de problemas como: “proteger e estimular os setores econômicos já instalados na economia nacional, formalizar o mercado de fatores da produção e também controlar as relações sociais de produção” (IANNI, 1971, p. 44). Dentro da gestão educacional, o planejamento passou a ser objeto de intervenção estatal, bem como de regulação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, mencionado na introdução deste texto, circulou em âmbito nacional na década de 1930 com a finalidade de oferecer

diretrizes e ações para uma nova política de educação, tornando-se o marco inaugural de renovação educacional do país, clamando por uma educação à altura das necessidades modernas e do país e pela importância de se ter um Plano Nacional de Educação (PNE) que delineasse metas a fim de estabilizar as iniciativas de nossos governantes a respeito das diferentes etapas e modalidades de ensino no Brasil.

A visão de plano contida no Manifesto era de organização e administração do sistema educacional. Para Saviani (1998), era uma visão próxima a de um sistema de educação, isto é, uma “organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou [...] num determinado país” (1998, p. 75). Mesmo com o grande alarde dado ao documento construído por educadores da época, suas orientações só saíram do papel décadas depois, com a criação do PNE/2001, por ter sido o primeiro plano para a educação nacional embasado por lei.

Desde então, como instrumento de intervenção, tem atingido a educação de três formas distintas, porém relacionadas diretamente, que são: o planejamento do sistema, o planejamento escolar e o planejamento do ensino. Para esse estudo, tem-se um maior desdobramento quanto ao papel do planejamento do sistema municipal, uma vez que esse ente federado tem se tornado grande alvo das políticas educacionais.

O processo de planejamento educacional no âmbito local ancora-se, segundo Bordignon (2009), em ações articuladas sinergicamente e orientadas pela intencionalidade política da melhoria da qualidade da educação local. Tais ações estão pautadas em responder a três perguntas principais para o ato de planejar: onde estamos? O que queremos? E o que fazer?

Nesta linha, é importante que os municípios façam uso do planejamento como forma de se evitar ações realizadas ao acaso e/ou por meio de improvisos, além da construção e implementação do Plano Municipal de Educação (PME). Segundo as políticas públicas da área e a literatura científica, são peças-chave, pois se configuram como a base de todas as ações, tornando-as mais suscetíveis ao sucesso.

Portanto, o ato de planejar tornou-se, ao longo dos anos, um instrumento de colaboração da gestão educacional, não somente em via nacional, mas também estadual e municipal, considerando que “sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo” (BORDIGNON, 2009, p. 92).

O foco no âmbito municipal é de grande importância para a realização das metas e objetivos que estão sendo traçados pelas políticas atuais, pois é no município que a educação acontece na prática e é justamente nele o ponto de partida para o levantamento de dados sobre as prioridades locais e para o embasamento dos planos

municipais, estaduais, distrital e nacional de educação.

No entanto, é correto refletir sobre a trajetória dos planos de educação colocados em prática pelos governos, voltando-se para a sua eficácia e eficiência como instrumento de formulação de políticas públicas; principalmente, porque um plano de educação comprometido com a transformação real de seu contexto deveria ter como principal objetivo a promoção de:

[...] uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático de ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos Jardins de Infância à Universidade, não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno (HORTA, 1982, p. 20).

Nessa direção, Gadotti (2008), ao comentar o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, ressalta o fracasso de tantos outros planejamentos criados para a educação até aquele momento e questiona se realmente planos governamentais são soluções para o insucesso da educação brasileira, uma vez que muitos ficaram pelo caminho. Tendo em vista as experiências anteriores, o autor constata que a inviabilização dos planejamentos anteriores se pautou em metodologias burocratizantes, falta de recursos financeiros, falta de vontade política do governo, falta de mobilização social, descompromisso com o regime de colaboração e descontinuidade administrativa.

Isso não quer dizer que o ato de planejar é generalizadamente falho e inútil; pelo contrário, planejar é necessário em todos os meios para que se tenham ações de sucesso. Portanto, deve haver a preocupação em não repetir as antigas ações de descontinuidade, não permitindo que a elaboração e implementação das políticas públicas que envolvam o processo de planejamento se separem, transformando-o em um mero processo de se fazer planos (OLIVEIRA, 2006).

Pode se dizer, então, que o grande desafio dos planejamentos, principalmente quanto aos instituídos no Brasil, está em seu ciclo. Mais precisamente em sua formulação e implementação, pois são marcadas pela existência de uma suposta autonomia, onde os sujeitos escolares planejam e executam tarefas pensadas por terceiros que desconhecem a realidade local e pelo esfacelamento das ações planejadas a cada troca de governo. Deve-se destacar que o PME não foge a essa situação e que também pode estar fadado ao insucesso se exposto a tais condições.

3 O Plano Municipal de Educação no cenário de sua exigibilidade

Tomando como ponto de partida a lógica do uso de planificações no contexto das políticas educacionais como forma de enfrentamento dos problemas existentes na área ao longo dos últimos 20 anos e os quesitos de autonomia municipal e descentralização do poder entre os

entes federativos deslanchados com o processo de municipalização do ensino é que se dá base para a existência do Plano Municipal de Educação (PME).

É por meio desse plano que o município firma sua autonomia frente ao estado, pois somente a criação do sistema municipal e do conselho de educação não é suficiente para que ocorra essa autonomia, por não abrangerem as características locais, bem como objetivos, diretrizes e metas que devem ser norteadores das ações da secretaria municipal de educação.

Nesse sentido, é observado nas últimas três décadas um crescente movimento acerca da existência do Plano Municipal de Educação. Há determinações legais e orientações por parte das políticas públicas educacionais federais e estaduais, aos municípios, sobre a importância da criação do PME e aliadas a essas orientações há campanhas e entidades não governamentais que também fornecem orientações e materiais publicados que dão base aos municípios para a construção, implementação e avaliação do plano. Publicação na literatura científica também dão destaque ao tema como será observado a seguir e que somam no cenário de exigibilidade da existência de tal planejamento.

Iniciando com as medidas provenientes do poder central, temos a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que contempla, em seu Art. 214, a necessidade da existência de um PNE com duração decenal. A partir da Carta Magna é instituída a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (LDB/96) – Lei 9.394/1996 – que dá grande ênfase ao planejamento educacional desde o plano de aula passando pelo planejamento escolar, plano de cargos e carreiras até a criação do PNE e traz a função de cada ente federativo no que diz respeito ao planejar a educação.

Em atendimento a LDB/96 cria-se da Lei 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação 2001 – 2010. Por atender a indissociabilidade entre o acesso, a permanência, a qualidade da educação escolar e trazer como principal desafio a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade, o PNE/2001 foi saudado com grandes expectativas; porém, ao ter a maioria de sua demanda financeira vetada, viu-se a impossibilidade de alcance de muitas metas e objetivos ali propostos, o que acarretou em seu esquecimento (VALENTE, ROMANO, 2002).

No entanto, é preciso considerar que nem a CF/88 nem a LDB/96 fizeram menção à criação do Plano Municipal de Educação, como fez o PNE/2001 ao determinar, em seu Art. 2º, que a partir de sua vigência os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam, com base no PNE, elaborar planos decenais correspondentes ao nacional (BRASIL, 2001).

Mas, é com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – lançado em 2007, que se observa maior destaque a tal planejamento. O PDE veio aguçar o papel do município no cenário educacional com aproximadamente

60 instrumentos entre planos, programas e projetos que, em sua grande maioria, atingem diretamente o ente municipal, com destaque para o Plano de Ações Articuladas – PAR – que reforça a existência do PME.

É também no ano de 2007 que, com a assinatura do compromisso “Plano de Metas Todos pela Educação (BRASIL, 2007a)”, os municípios se comprometem com a execução de 28 demandas que, por sua vez, conjugam das metas do PAR, começando a corrida pela construção dos planos municipais de educação.

Destaca-se que, tanto o PNE/2001 quanto o PDE/2007, abarcaram a necessidade da construção do PME com o intuito de contextualizar o que foi proposto no âmbito nacional para a educação. No entanto, é perceptível uma força maior do PDE em concretizar essa ideia. Dados do Ministério da Educação apontam que, até o ano de 2006, apenas 1.830 municípios brasileiros possuíam seu PME e, ao final de 2007, esse número foi ampliado para 2.393 (MEC, 2016a).

Tal ampliação pode ser justificada pela exigibilidade por parte do PAR, uma vez que possui atrativos financeiros de grande interesse aos municípios, sendo esse um dos grandes motivos de sua adesão.

Deve-se ressaltar que apesar do PAR mencionar em um de seus documentos orientadores (BRASIL, 2007b) que busca uma cooperação entre os entes federativos, sua organização se apresenta um tanto regulatória, chegando aos municípios praticamente pronto,

com decisões tomadas pelo poder público central por meio de decretos e normas e, conseqüentemente, descaracterizando a condição de ente autônomo, na medida em que deixa o poder local distante do diálogo, da tomada de decisões e o força a aderir a planos instigados pela vinculação financeira (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

O novo PNE, constituído pela Lei nº 13.005/2014, buscando atingir as proposições do Art. 214 da CF/88, propõe aperfeiçoar seus objetivos, que são:

[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2014, p. 09).

Com relação ao PME, o plano traz a necessidade de completar o processo de planejamento, devido à organização federativa do Estado brasileiro, com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação decenais dos estados e municípios. Destaca-se o art. 8º:

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014).

Além das bases legais e em apoio ao seu cumprimento, o Ministério da Educação,

juntamente com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), lançaram os seguintes documentos: *O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações* (2014); *Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação* (2014); *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* (2014); e *PNE em Movimento: Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* (2016). As quatro produções abordam a construção, a implantação e a implementação dos planos de educação, principalmente no âmbito municipal, bem como seu monitoramento e avaliação.

Há também, por iniciativa do MEC e da SASE, o portal eletrônico *PNE em Movimento*, que traz notícias sobre o PNE e demais planos de educação, materiais orientadores para a construção, execução e monitoramento de planos estaduais e municipais de educação, além de possibilitar a visualização de quais municípios e estados possuem seus planos e quais ainda não o têm sancionado; também dá acesso a leis e documentos prontos.

Com relação ao apoio, na construção do PME, no cenário das campanhas e entidades não governamentais, foi criado o portal *De Olho nos Planos*, que tem se destacado por sua composição persuasiva. Faz parte desta iniciativa a *Ação Educativa*; a *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*; a *União dos Conselhos Municipais de Educação* (UNCME);

a *União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação* (Undime); a *Associação Nacional de Política e Administração Educacional* (ANPAE); o UNICEF; entre outros. Salienta-se que todas essas instituições se apresentam como de ação civil e sem fins lucrativos.

O portal *De Olho nos Planos* intitula-se como uma iniciativa que busca “ampliar e pluralizar o debate público sobre a importância da participação de todos na construção de Planos de Educação” e traz como principal desafio da educação brasileira atual: “fazer com que todos os municípios e estados brasileiros efetivem Planos de Educação que possibilitem a melhoria da qualidade da educação em nosso país” por meio da participação e do controle social como medidas necessárias em busca dessa melhoria (DE OLHO NOS PLANOS, 2016). Segundo o portal,

Entende-se que a participação no processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos permite compor uma visão mais ampliada dos processos, problemas e possibilidades da educação em determinado território, gerando compromissos e responsabilidades com o planejado, compromete os governos com sua execução e a sociedade, de maneira geral, com seu acompanhamento e monitoramento (DE OLHO NOS PLANOS, 2016).

Como principais atividades, o portal disponibiliza para

download da comunidade em geral uma coleção contendo cinco arquivos: dois são *folders* – *De olho nos Planos: Por uma participação que faça dos Planos de Educação um avanço na garantia de direitos!* (2013) e *O direito de pessoas jovens e adultas à educação: a EJA nos planos de educação* (2013) – e três são documentos orientadores – *A construção e a revisão participativa de Planos de Educação* (2013); *O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação* (2013); e *A participação de crianças e adolescentes e os Planos de Educação* (2013).

Disponibiliza, ainda, estudos de terceiros³ – artigos, teses, entre outros – com temas como políticas educacionais; criação, implantação e implementação de planos de educação, impactos das ações do Estado na educação municipal e participação social no contexto escolar. Ao todo são aproximadamente 25 arquivos que podem nortear os autores locais sobre a criação, o acompanhamento e a avaliação dos planos de educação, seja no contexto municipal, estadual ou nacional, pois são materiais com bom aporte teórico que visam à construção dos planos embasados no controle social a partir da concretização de uma gestão democrática.

³ Como exemplos têm-se: SÃO PAULO. *Conferência de educação da cidade de São Paulo: Construindo o plano de educação da cidade de São Paulo*. São Paulo, 2010. DANTAS, C.V.N.; JESUS, T. R. de. Políticas Públicas e Reformas Educacionais no Brasil:

enfoque no planejamento educacional no âmbito dos Municípios. *Revista da Faced*, nº 07, 2003. AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71.

Há também o fornecimento de material de apoio e estudos. A iniciativa *De Olho nos Planos* também realiza fóruns virtuais de apoio e de troca de experiências sobre construção, monitoramento e avaliação de planos de educação; oferece assessoria técnica por meio de oficinas e encontros presenciais de formação e troca de experiências; e divulga em seu portal notícias sobre os temas atuais da educação, principalmente no que diz respeito a planos de educação, experiências e aprendizagens desenvolvidas pelos municípios e dá destaque às experiências comprometidas com a participação social.

Assim, ao analisar o conteúdo presente no portal, fica claro que seus esforços são voltados para o incentivo à participação da sociedade no que diz respeito à construção, à exigibilidade e, principalmente, à avaliação dos planos, com maior força no âmbito municipal. Acredita-se na eficácia da metodologia de planejamento e no controle social como principal força de efetivação daquele.

No que tange ao PME, sob a ótica da literatura científica, também é perceptível a necessidade de se planejar a educação no âmbito local, pois são frequentes as críticas às improvisações e às ações episódicas e descontínuas; porém, há uma visão mais analítica sobre esse instrumento diante de várias iniciativas frustradas.

Há um consenso de que a técnica de planejamento se tornou uma ferramenta imprescindível para a operacionalização do

conjunto de políticas educacionais existentes no Brasil que buscam superar os históricos problemas de acesso, permanência e qualidade do ensino. Para Bordignon, “o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos, para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos” (2009, p. 89) com objetivos consistentes, visão de totalidade, de sistema, e não de forma fragmentada, com visão parcial da realidade.

Segundo Souza e Alcântara (2016), a importância de se ter um PME está no fato de a localidade poder diagnosticar a sua realidade educacional e, em consequência, prever ações planejadas e sistemáticas que visem ao atendimento das demandas identificadas, em consonância com o PNE e o Plano Estadual de Educação (PEE). Sendo assim, a ausência do PME pode acarretar em ações planejadas ao acaso por meio de improvisos, sem uma visão de Estado nas ações, a mercê das circunstâncias de cada governo.

O professor José Marcelino Resende Pinto (2014) vem apontar o papel do planejamento educacional municipal diante do processo de municipalização da educação, uma vez que, desde a década de 1960, só vem crescendo o atendimento à educação por parte desse ente federativo, extrapolando, hoje, os números de matrículas das redes estaduais, federais e privadas. No entanto, o autor ressalta que mesmo como protagonista do atendimento educacional desde a década de

1990, em 2009 apenas 44% dos municípios brasileiros possuía o seu PME; considerando, assim, que:

[...] no que se refere a um adequado planejamento educacional, há tudo por fazer, lembrando que a existência de um plano, legalmente aprovado, não é garantia da sua implementação, como, aliás, mostra o exemplo do PNE 2001-2011, que não foi efetivamente implementado pelo governo federal, seja na gestão do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB –, que o aprovou, seja na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT –, que lhe seguiu (PINTO, 2014, p. 629).

A partir do exposto por Pinto (2014), retoma-se a discussão referenciada no item anterior que diz respeito à inexecução dos planos de educação, aqui esboçado pelo PNE 2001-2011, que foi marcado pela falta de recursos financeiros para a sua efetivação.

A necessária existência dos grandes planejamentos também se vincula à existência do sistema de educação, seja federal, estadual ou municipal. Saviani (1999) ressalta essa vinculação e destaca o PME ao apontar que, se ao município foi incumbida a tarefa de educar oferecendo a educação infantil e o ensino fundamental, nada mais correto que essas ações sejam planejadas, isto é, “efetivadas segundo planos previamente traçados que, a partir do diagnóstico das necessidades, estabeleçam metas e prevejam os meios, aí incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas” (1999, p. 130).

Cabe aqui ressaltar, então, o papel importante das secretarias municipais de educação, no sentido de construir, implantar e efetuar o PME, bem como chamar a sociedade a participar desse processo e da avaliação da execução do mesmo. Como salienta Morduchowicz e Arango (2010), cabe às secretarias locais de educação definir as políticas municipais para a área e estabelecer, por meio do plano municipal de educação, as prioridades, as estratégias e as ações necessárias para cumprir seu compromisso legal.

Nesse sentido, sendo o PME um organizador coletivo das políticas educacionais locais, deve ao mesmo tempo respeitar as peculiaridades governamentais locais e se articular com os planos estadual e nacional, visando uma interlocução coerente entre ambos. E no que diz respeito a sua temporalidade, a duração decenal destes tem como objetivo atacar diretamente as discontinuidades governamentais que atravancam as ações a cada troca de governo e que ao longo do tempo acabou por se tornar um grande empecilho para a execução das políticas educacionais brasileiras, como bem salientam Oliveira e Sousa (2010, p. 290):

A relação entre a continuidade, inerente à ideia de plano, e a temporalidade da ação dos diferentes mandatos governamentais é uma das relações mais difíceis de equacionar em termos de política e na qual a experiência brasileira, até o momento, tem sido muito negativa.

Nessas condições, mesmo com grande visibilidade no cenário educacional desde o início dos anos 2000, a existência do Plano Municipal de Educação vem ocorrendo de modo moroso nos 5.570 municípios do país. Em 2013, mais de 50% dos municípios brasileiros ainda permaneciam sem seu plano e muitos dos que possuíam, não o utilizavam para planejar suas políticas, mantendo-os desconhecidos da população, segundo os resultados da pesquisa *A construção e a revisão participativa de Planos de Educação* (2013).

No ano de 2014, foi apurado pela *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* que 12 Estados brasileiros ainda não possuíam seu PEE e os outros 14 restantes possuíam, mas com redação anterior ao ano de 2004, portanto, estavam vencidos. Com relação aos PME, a situação é mais grave, apenas 43,6% dos municípios de todo o país afirmaram possuir um plano de educação. Destaca-se que somente os estados do Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará tinham mais de 50% de seus municípios com PME. Os casos mais críticos com a falta deste plano são de Goiás (78,9%), Amapá (87,5%), Alagoas (90,2%), Acre (90,9%), Amazonas (85,5%), Tocantins (91,4%), Sergipe (97,3%), e Roraima, que atestou que em 100% de seus municípios não havia um PME (IBGE, 2015, p. 45).

Nesse sentido, é possível apreender, diante do quadro exposto, que mesmo com as determinações legais a partir do PNE/2001 e com todas as

iniciativas de influenciar estados e municípios a investirem em seus planos de educação, essa proposta se deu, por muito tempo, de forma variável e negligente, demonstrando por parte dos municípios, certa aversão às políticas educacionais instauradas pelo poder federal. O próprio IBGE finalizou a seção de Educação da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* salientando que:

[...] a elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Educação, ou a readequação dos existentes, em consonância com o Plano Nacional da Educação sancionado em 2014, será um dos principais desafios do próximo período para estados e municípios, conforme dados de 2014 obtidos pela Estadística Municipal (IBGE, 2015, p. 46).

O portal “*De olho nos planos*”, por meio de publicação da campanha “*Ação Educativa*”, também ressalta a ínfima resposta dada pelos municípios às determinações do PNE/2001, afirmando que “ao final do período de vigência do Plano Nacional, praticamente metade dos Estados e dos Municípios ainda não havia elaborado seus respectivos planos. [...] situação a qual se espera transformar com a formulação do novo PNE” (2013, p. 09)

Atualmente, em meio às exigências do PNE/2014-2024 e passados 10 anos da determinação inicial do PAR, assiste-se uma grande melhoria com relação ao quadro apresentado acima, demonstrando uma maior aceitação deste novo plano nacional. Porém, ainda há 02 estados (Minas Gerais e Rio de Janeiro) e 38 municípios

brasileiros sem seus planos de educação sancionados por lei, sendo que 13 desses municípios estão nas regiões Norte e Nordeste, 24 municípios estão na região Sudeste e 01 está no sul do país (MEC, 2016b), demonstrando que o alcance da determinação do art. 8º do atual PNE, conforme citado, já se encontra em defasagem.

Tem-se por hipóteses que essa morosidade na construção e/ou readequação dos planos pode estar ligada à incompreensão da importância de se planejar a educação no âmbito local de modo que os sujeitos escolares possam fugir das improvisações e das ações desordenadas; ou a resistência do governo local com relação ao que vem do poder federal devido a receios de ferir a autonomia municipal, ou a falta de recursos financeiros para dar base à execução das metas; ou, ainda, a falta de confiança no potencial dos planos, devido ao seu passado de insucesso. Porém, essas são proposições a serem discutidas em pesquisas futuras.

4 Considerações finais

O estudo em questão levanta uma discussão acerca da cultura de planos e planejamentos instalada na educação brasileira, bem como sua centralidade atual no município por meio do plano municipal de educação. Destaca-se um grande movimento por parte das políticas educacionais, das organizações não governamentais que defendem a causa da educação e da literatura científica da área em

torno da necessidade de se planejar a educação local.

Compreende-se a partir do conteúdo exposto que, com intuito de levar à educação maior consistência, coerência, qualidade e participação popular, organizações como o portal eletrônico “*De olho nos planos*” têm voltado seus esforços para subsidiar gestores e demais sujeitos escolares na construção de um projeto de educação pautado na qualidade social. Fica perceptível essa ideia ao interagir com o conteúdo do material aqui citado, o qual mobiliza e estimula uma participação efetiva da população na organização política da educação, preza pela gestão democrática e dá orientações para sua implantação, para que ocorra maior controle social, além da ênfase na avaliação participativa como primordial para que o direito à educação seja efetivado.

Assim como o portal supramencionado, a literatura científica também defende a necessária existência de planos municipais de educação, porém voltam suas discussões para a metodologia do planejamento, e em como essa deve ser respeitada para que seja suscetível. Nesse sentido, seu método precisa ser cumprido à regra, tendo em vista o cenário de fracassos apresentado pela literatura com relação a planos já instituídos.

Seja pela descontinuidade governamental, pela falta de recursos financeiros, ou, ainda, pela falta de apoio e controle social, o fato é que, historicamente, os planejamentos para a educação têm sido criados e destituídos sem que mudanças plausíveis e coerentes tenham ocorrido no cenário educacional.

As políticas educacionais atuais também têm se voltado para a exigência junto aos municípios que esses construam e/ou adaptem seus PMEs, porém os dados estatísticos demonstram que os governos locais, após o PNE/2001, não trataram com grande atenção a determinação deste plano que tanto teve importância para a educação nacional. Os números do IBGE apontam uma grave situação no ano de 2014, que é, justamente, o ano de instituição do novo PNE, de forma que, nesse ano, o país não possuía, ainda, nem 50% de seus municípios com PME ativo. Ressalta-se que 22 dos 26 estados brasileiros registraram que menos de 50% de seus municípios não possuíam plano de educação, com destaque para o estado de Roraima que, nesse mesmo ano, declarou não possuir nenhum município com plano.

Somente a partir do PNE/2014 que essa condição passa a mudar, embora, atualmente, ainda há vários municípios e dois estados sem seus planos ativos em lei, demonstrando que a Lei 13.005/2014, do novo plano nacional, já possui metas vencidas, como é o caso da meta presente em seu Art.8º. Portanto, tem-se como intenção de pesquisas futuras recorrer aos municípios para apreender como as políticas educacionais federais estão refletindo no âmbito local, mais precisamente, os planejamentos que há mais de oitenta anos vêm fazendo frente às políticas educacionais, mas sem grandes resultados, uma vez que os problemas de acesso e permanência

com sucesso escolar dos alunos ainda conservam-se ano após ano, impregnados nas redes de ensino por todo o Brasil. Afinal, o próprio PME, a que fora dada tamanha importância, até há pouco mais de dez anos era praticamente inexistente.

Diante do cenário exposto, fazem-se necessárias mudanças rápidas, pois um planejamento da magnitude e importância de um PME não pode ser pensado apenas como mais uma burocracia ou emperrado por ações adversas cotidianas, mas sim como uma política que precisa ter bases técnicas e financeiras para sua execução. Necessita também ser implantado, acompanhado e avaliado devidamente para que se tenha os efeitos desejados.

Não se pode desconsiderar também que, para a construção de um plano municipal de educação pautado na contextualização do ensino à sua realidade, é necessário maior controle social das ações; sendo assim, a participação da sociedade na criação, implementação e avaliação do PME é de suma importância para que possam surgir programas e projetos locais educativos instituídos a partir da iniciativa da prefeitura e/ou da comunidade, para que se tenha maior alocação de recursos com eficiência, formação de profissionais da educação, melhoria na infraestrutura escolar, extensivo aumento das matrículas na educação básica, entre outros fatores que podem promover qualidade social à educação.

Nesse sentido, defende-se a existência do plano municipal de educação quanto à viabilização e execução das ações educacionais com maior eficiência, buscando sempre colocar em prática um projeto de educação condizente com as necessidades sociais, políticas, culturais e econômicas de cada município brasileiro. Para tanto, faz-se necessário que os gestores municipais reconheçam a importância da construção e implementação de tal instrumento, de modo que não se torne apenas mais um cumprimento de agenda ou mais um planejamento a ser engavetado, mas sim um instrumento facilitador e orientador da gestão local.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. *A construção e a revisão participativa de Planos de Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

AZEVEDO, F. (org.). *A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo*. Manifesto dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Nacional, 1932.

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e livraria Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei n° 9.394*, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), publicada no DOU. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

_____. *Lei n° 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, publicada no DOU. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

_____. *Decreto n° 6.094*, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007a.

_____. *PDE*. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007b.

_____. *Lei n° 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, publicada no DOU. Brasília, DF: Senado Federal, 2014.

DE OLHO NOS PLANOS. *Planos de Educação: situação atual*. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/> Acesso em: 02 nov. 2016.

GADOTTI, M. *Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

HORTA, J. S. B. *Liberalismo, Tecocracia e Planejamento*

educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014.* Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais/IBGE, 2015. 126p.

MEC. *Aumenta o controle social dos municípios.* 09/01/2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/9745-sp-1758136341>. Acesso em: 15 jul. 2016a.

_____. *Situação dos Planos de Educação.* Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 15 set. 2016b.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil.* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MORDUCHOWIEZ, A; ARANGO, A. O desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades,*

garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 109 -147.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro. Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010. p.13 - 35.

PINTO, J.M.R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa.* v.44 n.153 p.624-644 jul./set. 2014.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade.* ano XX, nº 69, Dezembro/99.

_____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional.* Campinas: Autores Associados, 1998.

SCAFF, E. A. da S. Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. *Tese (doutorado em educação).* São Paulo: USP, 2007a.

_____. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 88, n. 219, p. 225-226, maio/ago. 2007b.

SOUZA, D. B. de; ALCANTARA, A.B. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, abr. 2016.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. *Educação & Sociedade*, vol.23, n.80, p.96-107, set. 2002.

Recebido em: 13 de fevereiro de 2017
Revisões requeridas: 3 de abril de 2017
Aceito em: 1 de maio de 2017