

PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: (IN)TENCIONALIDADES NOS DOCUMENTOS E DIRETRIZES NACIONAIS

MUNICIPAL EDUCATION PLANS IN BRAZIL: (IN)TENTIONALITIES IN NATIONAL DOCUMENTS AND GUIDELINES

Adaires Rodrigues de Sousa 1

Resumo: No artigo, aborda-se o tema planejamento da educação municipal, assentando-se em fontes bibliográficas e documentais. Tem-se por objetivo discutir a respeito de concepções/racionalidades/conceitos que perpassaram diretrizes e orientações nacionais para o processo de planejamento da educação pelos Municípios brasileiros, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o processo de elaboração/revisão dos planos de educação nos anos de 2014/2015, desencadeado pelo Ministério da Educação. Com a atenção voltada a apreensão das intencionalidades explícitas ou implícitas de cada documento estudado observa-se, por um lado, o atendimento a interesses conservadores e, de outro, possibilidades para a construção de um movimento de transformação no campo do planejamento, em uma perspectiva democrático-popular. Os documentos nacionais agregam, assim, concepções/racionalidades/conceitos em disputa em torno do planejamento da educação, como discutido pelo campo teórico defensor de projeto societário e educacional emancipatório.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Planejamento da Educação Municipal. Legislação da Educação. Educação Emancipatória. GepeEM/ObSPE.

Abstract: In the article, the theme of municipal education planning is addressed, based on bibliographic and documentary sources. The objective is to discuss the conceptions/rationalities/concepts that have pervaded national orientations and guidelines for the education planning process by Brazilian Municipalities, from the promulgation Federal Constitution of the 1988 even to the process of elaborating/revising education plans in the years 2014/2015, triggered by the Ministry of Education. With attention focused on apprehending the explicit or implicit intentions of each document studied, it is observed, on the one hand, the attendance to conservative interests and, on the other, possibilities for the construction of a transformation movement in the planning field, in a perspective democratic-popular. The national documents like this aggregate concepts/rationalities/concepts in dispute around education planning, as discussed by the theoretical field defending of emancipatory social and educational project.

Keywords: National Education Plan. Municipal Education Planning. Education Legislation. Emancipatory Education. GepeEM/ObSPE.

Doutorando em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (FPCEUC); Mestre em Educação e Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0355038357479580>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0177-840X>. E-mail: adares.sous@gmail.com

Introdução

No artigo, abordamos o tema planejamento da educação municipal, tendo por objetivo discutir a respeito de concepções/racionalidades/conceitos que perpassaram diretrizes e orientações nacionais para o processo de planejamento da educação pelos Municípios brasileiros, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o processo de elaboração/revisão dos planos de educação nos anos de 2014/2015, desencadeado pelo Ministério da Educação. Isto porque consideramos o processo de planejamento uma ação situada, com referenciais simbólicos dos atores sociais envolvidos, portanto, sem neutralidade, com um caráter ideológico implícito ou explícito (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002).

Delineado com base em fontes bibliográficas (LIMA; MIOTO, 2007) e documentais (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), o texto é um dos resultados de pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas, que resultou em Dissertação de Mestrado (SOUSA, 2015). A pesquisa agrega o conjunto das produções do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM) e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE) da UFT.

Os documentos são abordados neste estudo considerando os contextos históricos nos quais foram produzidos, uma tarefa imprescindível, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 8-9), pois, ao pesquisador, é necessário:

[...] conhecer satisfatoriamente a conjuntura sócio-econômico-cultural e política que propiciou a produção de um determinado documento. [...] contextualização [que] pode ser um apoio muito importante, quando, por exemplo, comparam-se vários documentos da mesma natureza.

Em cada documento, nossa atenção voltou-se, então, a conceitos-chave, considerados por nós como intencionalidades explícitas ou implícitas com vistas a uma maior compreensão da sua importância e de seus sentidos. As compreensões explicitadas [e implícitas] em relação aos documentos trabalhados carecem de continuidade, tendo em vista que, no momento de implementação da política pública, os debates podem gerar ambiguidades, contradições e omissões (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). Os conceitos-chave foram definidos, assim, a partir de nossa concepção de planejamento educacional, que assenta-se no campo teórico defensor de um projeto societário e educacional emancipatório.

Planejamento no campo da educação: (in)tensões – considerações iniciais

Vieira e Albuquerque (2002, p.10) advogam quanto à complexidade da ação de planejar, tarefa que “depende dos referenciais simbólicos dos atores sociais envolvidos”. Por conseguinte, “a teorização sobre planejamento deve ser situada, na medida em que este não pode ser tratado indistintivamente do sistema social”. Desse modo, “Dizer que o planejamento é uma prática situada significa negar o caráter tecnocrático deste como um instrumental de organização racional, neutro. Portanto, o planejamento em suas diferentes acepções apresenta, implícita ou explicitamente, um caráter ideológico”.

Nesse mesmo sentido, Frigotto (2014, p. 62) argumenta que “o homem produz de forma consciente, prevendo, organizando e alterando as formas de produção”, o que possibilita perceber o planejamento como sendo sempre processo de reflexão; de tomada de decisões dentre possíveis alternativas; de previsão de necessidades e racionalização de emprego de meios e recursos materiais e humanos disponíveis (e, se necessário, de captação de outros), visando à concretização dos objetivos, de metas, de prazos determinados e de etapas definidas, a partir do conhecimento e avaliação científica da situação original.

No campo da educação, o planejamento não é uma prática simples ou trivial, e sua

materialização dá-se em níveis diferenciados de complexidade, que vão da intervenção na sala de aula à luta pela construção de um sistema educacional. Sendo, também, um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade, que, por vezes, assume uma feição prescritiva, ao limitar-se a adequar suas metas às necessidades imediatas de uma determinada gestão governamental, ou planejar a educação com o sentido social e valorativo com vistas a preparar o indivíduo para gozar em sentido pleno de seus direitos fundamentais no campo da cultura e da atuação no trabalho (FONSECA, 2013).

Na concepção de Saviani (1999, p. 130), planejamento é ação que expressa racionalidade, portanto, sendo planejadas ações “implementadas 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”. Entretanto, na educação brasileira, historicamente, o planejamento e os planos expressam diferentes tipos de racionalidade:

“[...] no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de **introdução da racionalidade científica** na educação sob a égide da concepção escolanovista” (SAVIANI, 1999, p. 128) (Grifo nosso):

- nos anos 1930, para os Pioneiros da Educação Nova, o planejamento seria para a “**introdução da racionalidade científica** no campo da educação, em consonância com o ideário escolanovista” (SAVIANI, 1999, p. 127) (Grifos nossos); no período do Estado Novo, o planejamento é visto como espaço de controle político e ideológico da educação;

- no período compreendido entre 1946 e 1964 sobressai “uma **tensão entre duas visões de Plano de Educação** que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a **bandeira do nacionalismo desenvolvimentista** que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa” e, por outro lado, “aquelas que defendiam a **iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia** e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino”: na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 4.024/1961, o planejamento com a **racionalidade distributiva dos recursos educacionais** para os diferentes níveis de ensino. “De fato, pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação”; na Ditadura, a **racionalidade tecnocrática**, com a subordinação econômico-administrativa da educação, ou seja, “o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento cujos corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas” (SAVIANI, 1999, p. 127-8) (Grifo nosso);

“[...] no período seguinte que se estende até 1985 a ideia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à **concepção tecnicista de educação**” (SAVIANI, 1999, p. 128-9) (Grifo nosso);

- “Com o advento da “Nova República”, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, [...] passando de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário, para o polo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela **descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários**” (SAVIANI, 1999, p. 129) (Grifo nosso);

- em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, “Em verdade, ao que parece, [...] foi formulado mais em conformidade com o **objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento** para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999, p. 129) (Grifo nosso);

nos anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, o planejamento sustenta-se pela **racionalidade financeira da educação**: “Deve-se notar que o plano agora apresentado pelo MEC explicitamente se reporta ao Plano Decenal de Educação para Todos, colocando-se, portanto, como sua continuidade. [...] dado o empenho em **reorganizar a educação sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos**, essa proposta se revela um instrumento de **introdução da racionalidade financeira na educação**”

(SAVIANI, 1999, p. 130) (Grifo nosso);

no final dos anos 1990, continua a tensão entre a racionalidade financeira e a **racionalidade social na educação**, estando a última no “empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social” (SAVIANI, 1999, p. 130) (Grifo nosso).

De modo geral, das diferentes concepções teóricas que têm fundamentado o planejamento no campo da educação, apreendemos, então, dois tipos de intencionalidades (racionalidades), em tensões, por comportarem possibilidades de conservação ou de transformação social, sendo uma concepção conservadora/alienadora, com caráter tecnocrático; e outra transformadora/comprometimento social.

Anos 2000: vasta produção de normas e documentos com diretrizes e orientações para o planejamento da educação municipal

Em busca das concepções/racionalidades/conceitos que perpassavam as diretrizes e orientações para os Municípios brasileiros planejarem suas atribuições no campo da educação nos anos 2000, nos foi possível organizá-las em dois períodos, considerando a primeira e a segunda década do século XXI (SOUSA, 2012; SOUSA, LAGARES, 2014; LAGARES, 2015; SOUSA, 2015):

- o primeiro, com a aprovação e a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (BRASIL, 2001);

- o segundo, no contexto de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação (PME) consonantes ao PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014a);

Essa vasta produção documental desde o início dos anos 2000, segundo os próprios documentos, têm como objetivo o regime de colaboração considerando que cabe à União a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, assim como a coordenação da política nacional de educação e a elaboração do PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996, art. 8º, § 1º; até. 9º, I, III).

Contexto de aprovação e vigência do PNE 2001-2010

Plano Nacional de Educação 2001-2010: ordenamento legal para a elaboração dos planos municipais de educação

Em 2001, é aprovada a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro (BRASIL, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010).

Dos sete artigos da Lei, dois conferiam importância significativa à elaboração dos PME, sendo o art. 2º que indica, juntamente com os demais entes federativos, que os Municípios deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes, e o art. 5º indicando a necessidade de os planos plurianuais, desde o da União aos dos demais entes, serem elaborados com intuito de dar suporte aos respectivos planos (BRASIL, 2001).

Além da Lei, o PNE agregou um Anexo contendo uma Introdução com Histórico, Objetivos e Prioridades, assim como para cada nível, etapa e modalidade da educação, um Diagnóstico, as Diretrizes e os Objetivos e Metas. Na seção dos Objetivos e Prioridades, o documento destacou que, por se tratar de metas gerais, seria preciso entre outras, “a elaboração de planos estaduais e municipais” (BRASIL, 2001).

Segundo Dourado (2010, p. 684), a estrutura do PNE ancorava-se à organização da educação brasileira, e “o conjunto de diretrizes e metas retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente, no que se refere a concepções, financiamento e gestão”.

A essa desarticulação interna do PNE 2001-2010, podemos caracterizá-la como sendo devida às disputas de poder presentes no delineamento de políticas públicas, por meio das ideias, dentre outras, de Sander (2005), Dourado (2010) e Fonseca (2013) sendo, respectivamente: entre os defensores da educação pública e os promotores da educação privada; entre classes sociais e relações sociais capitalistas; e, também, entre políticas de governo e demandas da sociedade.

Para Valente (2001, p. 13), acerca do processo de construção do PNE 2001-2010, era previsível que o executivo acampasse vitória frente à mobilização dos educadores, pois, o governo Fernando Henrique Cardoso, “conta com ampla maioria na Câmara dos Deputados e no Senado”. Este mesmo autor define ainda que o plano deixou de fazer jus ao nome por causa dos vetos feitos pelo presidente e encaminha, como razões dessa atitude, os mandos determinantes da política proclamada pelo Fundo Monetário Internacional, devido a fidelidade do governo aos cânones do neoliberalismo.

Desse conjunto de análises acerca do PNE 2001-2010, é possível que as intencionalidades na gestão da educação, pelo governo à época, não coadunem com uma educação que proporcione “a formação da humanidade em cada indivíduo singular” (SAVIANI, 2015, p. 293), mas que, forjadas pelos interesses e intenções de um governo comprometido com interesses particularizados, sobretudo de mercado, vêm, de forma contrária, satisfazer vontades e necessidades do capital.

Souza e Duarte (2014, p. 179) acreditam que “A inexistência de novos aportes de recursos financeiros [...] contribuiu para que Estados e Municípios fossem lenientes na produção dos seus respectivos planos de educação”. Os autores relatam que, conforme levantamento realizado pelo Observatório da Educação da Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, em 2010, último ano de vigência do PNE 2001-2010, a situação dos Planos Estaduais era a que segue:

apenas 42% [ou seja, 11], possuíam PEEs, fazendo-se presente, apenas, nos seguintes territórios: pioneiramente, em Pernambuco, aprovado em 2002, e no Mato Grosso do Sul, aprovado em 2003; em Alagoas, na Bahia e Paraíba, aprovados em 2006, e no Tocantins, aprovado em 2007; sendo que, de modo relativamente tardio, no Amazonas, Goiás e Mato Grosso, aprovados em 2008; no Rio de Janeiro, aprovado em 2009, e, mais recentemente, no Pará, aprovado em 2010.

No que diz respeito aos Municípios,

dos 5.565 Municípios da federação, apenas cerca de 60,8% (3.384) declaram possuir seus planos locais, resultado do incremento de 4,4 pontos percentuais em relação ao quantitativo anteriormente identificado, em 2009 (BRASIL. IBGE, 2010), trazendo à vista a ausência deste plano, no mínimo, em 39,2% das localidades do país (SOUZA; DUARTE, 2014, p. 179).

Assim, como na Lei do PNE 2001-2010 havia apenas a exigência da elaboração de planos correspondentes, mas não determinando prazo, era possível pensarmos que a não elaboração de planos no âmbito dos Municípios se deu pelo próprio interesse do Governo Federal em tornar o PNE uma “carta de intenções”, como afirmou Valente (2001, p. 41).

Na vigência do PNE 2001-2010, especificamente no ano de 2005, o MEC, por meio do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais Correspondentes, elaborou três Cadernos com as intenções de estimular e subsidiar os Municípios na elaboração de seus PME: Documento Norteador para a elaboração do Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2005a); Subsídios para o planejamento da Rede Escolar com base na experiência em Minicenso Educacional (BRASIL, 2005b); Subsídio para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação (BRASIL, 2005c).

a) Documento Norteador para a elaboração do Plano Municipal de Educação

Por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE), órgão do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE) do MEC, foi elaborado o Documento Norteador para a elaboração do

Plano Municipal de Educação, um livro de autoria de Clodoaldo Jose de Almeida Souza. O texto estava organizado estruturalmente com uma *Apresentação*, seguida por doze *Seções* incluindo as *Considerações Finais* e mais as *Referências* e os *Anexos*. O documento pontuou três etapas procedimentais para a elaboração do plano: a elaboração; a implantação; e o acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, tomando por base o próprio Documento (BRASIL, 2005a, p. 10), a elaboração do PME era entendida como processo, pois, segundo o documento “constitui-se como o momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis, deve ter como intuito responder às necessidades sociais”. Afirma, ainda, que “**só a participação da sociedade civil** (Conselho Municipal de Educação, associações, sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros) é que **garantirá a efetivação** das diretrizes e ações planejadas” (Grifos nossos).

De modo geral, compreendemos que o Documento assentava conceitualmente no campo do planejamento transformador/comprometido socialmente, pois concebia o PME como um Plano de Estado e não somente um Plano de Governo, o planejamento conjunto entre governo e sociedade considerando a importância da avaliação e do acompanhamento no processo de elaboração e implementação do Plano, assim como o sentimento de corresponsabilidade social com o resultado do Plano. No entanto, não descartamos a necessidade de análises de conteúdo para a apreensão de possíveis ressignificações (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

b) Documento Subsídios para o planejamento da Rede Escolar com base na experiência em Minicenso Educacional

O texto desse documento possuía uma coerência conceitual com o planejamento na perspectiva transformadora/comprometimento social, com o Minicenso voltado à organicidade do planejamento (DOURADO, 2010) com ações de intervenção na realidade (SOUZA; DUARTE, 2014), de construção e articulação (OLIVEIRA, 2006), com objetivos de transformar a realidade em comum acordo (GANDIN, 2007).

Como o próprio documento pontuava, o Minicenso serviria “como referência para avaliar e acompanhar a execução das ações planejadas [no PME], demonstrando os possíveis avanços ou retrocessos”, e, neste sentido, “o planejamento é um processo de crescimento humano (realizado como ato de reflexão), e, não apenas, mas, também, uma “técnica para aperfeiçoar as ações” (LAGARES, 2008, p. 154), proporcionado por meio do acompanhamento e da avaliação.

Nesse Documento, não identificamos, em princípio, a presença da concepção conservadora/alienadora. Contudo, não desconsideramos a necessidade de análises posteriores com a lente da ressignificação teórico-conceitual, segundo orientam Shiroma, Campos e Garcia (2005).

c) Subsídio para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação

Nesse Documento, pareceu-nos ser marcante a presença da concepção transformadora/comprometida socialmente, uma vez que a Conferência tornava-se instrumento central no processo de planejamento, defendida como garantidora da participação de “todas as camadas da população” (BRASIL, 2005c, p. 11), além de pontuada como processo que busca “conhecer e discutir as propostas pedagógicas”; “Discutir e eleger prioridades”; “Definir diretrizes, objetivos e metas para a educação do Município”; “Avaliar a implementação [do PME]” e; a “revisão e atualização do Plano Municipal de Educação”.

Entretanto, ainda pairou uma dúvida na interpretação de sua intencionalidade, quando o Documento afirmava que a Conferência “No âmbito do sistema de ensino transforma as escolas em verdadeiros fóruns para discutir o ensino e a educação no amplo entrelace **das questões quotidianas**” (BRASIL, 2005c, p. 11) (Grifos nossos). Isto é, tal assertiva permitiu inferir que as Conferências não seriam compreendidas nesse Documento, também, como espaços de aperfeiçoamento e de conhecimento da população, desse modo, limitando o seu conceito? Assim, novamente, poderíamos indagar se seria uma simples confusão teórico-conceitual do Caderno, o que não acreditamos (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Contexto de elaboração, aprovação e implementação do PNE 2014-2024

No contexto da realização das duas Conferências Nacionais de Educação (Conae) em 2010 (BRASIL, 2010) e 2014 (BRASIL, 2014b), os PME foram situados como elementos para a consecução das diretrizes e metas do PNE, sendo espaços de definição de políticas de Estado.

Tomando a Conae 2010 como espaço de estudos, discussões e disputas, assim como considerando que suas deliberações pautaram as bases para o PNE 2014-2024, a proposta do Governo Federal, apresentada em dezembro de 2010, ao Congresso Nacional, segundo a Anped (2011, p, 484), “não refletiu o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010 [...]”. Nesse sentido, completou Silva (2015, p. 3): “o texto do Poder Executivo se comprometeu menos com investimentos públicos ainda na tramitação pelo governo federal”. Fato que demarcava a disputa de intencionalidades no planejamento da educação nacional, ora com elementos democráticos, ora conservadores.

O Documento Base para a Conae de 2014 (BRASIL, 2014b) fez menção aos planos decenais de educação dos entes federados como elementos para a organicidade das políticas, reiterando a necessidade de sua elaboração, bem como de sua implementação, acompanhamento e avaliação. Nesse processo, ainda, a democracia foi defendida como princípio da gestão, com o necessário auxílio técnico e financeiro da União aos demais entes federados.

Plano Nacional de Educação 2014-2024: intencionalidades no ordenamento legal para a elaboração dos planos municipais de educação

O segundo PNE (BRASIL, 2014a), no que diz respeito ao seu formato, para Dourado (2011, p. 42-3) “trata-se de uma proposta de plano enxuta [...] com estrutura diferenciada [do PNE 2001-2010, pois], sem a apresentação de temáticas, e/ou subtemáticas e/ou diagnóstico”, ou seja, apresentava apenas a Lei e um Anexo, que compreendia 170 [no Projeto de Lei, e 245 na Lei] estratégias distribuídas em um conjunto de 20 metas.

Em se tratando das intencionalidades voltadas para os Municípios elaborarem seus PME, o PNE apresentou alguns registros:

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 1** (um) ano contado da publicação desta Lei.

[...]

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, **serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil** (Grifos nossos).

Os destaques principais estão no prazo para a elaboração ou adequação destes Planos, estabelecidos por seu art. 8º, assim como na indicação do planejamento participativo. Mas há outras significativas intenções pontuadas no texto do Plano, dentre elas, as que se referem à gestão democrática e ao financiamento da educação.

No art. 9º, o Plano fez novamente menção ao SME e definiu prazo para a efetivação legal da gestão democrática em cada localidade:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **deverão** aprovar **leis específicas para seus sistemas de ensino**, disciplinando a **gestão democrática da educação pública** nos respectivos âmbitos de atuação, **no prazo de 2 (dois) anos** contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Grifos nossos).

Acerca do financiamento, no art. 10, foi garantido que os planos orçamentários de todos os entes federados, o que incluía os Municípios, deveriam ser elaborados à luz do PME.

A *Meta 19* do PNE apresentou uma associação entre elementos do princípio da gestão democrática e da gestão burocrático-gerencial, com critérios técnicos de mérito e desempenho, diferentemente do exposto no art. 9º, que condiciona a gestão democrática da educação pública no âmbito de atuação municipal.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Grifos nossos).

Na sequência, a *Meta 19*, novamente, reforçou e associou critérios de mérito e desempenho do profissional aspirante ao cargo de diretor, induzindo como reforçador, o quesito ‘repasso de transferências’:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; (Grifos nossos).

Na *Meta 20*, o Plano definiu os prazos para a ampliação do financiamento da educação pensado como percentual do Produto Interno Bruto (PIB), saindo dos atuais 5% e atingindo, ao final do PNE, 10%, indicando: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

Um elemento presente no PNE 2014-2024 que apontou características da concepção política e social de planejamento, foi a previsão do acompanhamento e da execução tanto do Plano Nacional quanto dos Planos Estaduais e Municipais. Isto é, além de contemplar em seu processo o debate e participação social, agregou a constituição de Fóruns Permanentes de Educação que acompanhassem sua implementação, como disposto na estratégia 19.3 (BRASIL, 2014a, Meta 19): “incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”.

Outra particularidade em termos de avanço encontra-se no art. 10 da Lei do PNE (BRASIL, 2014a), em se tratando do financiamento da educação, que “rompe com um dos limites do PNE 2001-2010 ao prever a formulação articulada entre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União” (DOURADO, 2011, p. 42).

Ministério da Educação: documentos norteadores e subsidiários à elaboração dos planos municipais de educação – Cadernos Planejando a Próxima Década

Planejando a Próxima Década: Construindo as Metas do seu Município

Como consta do Caderno Construindo as Metas do seu Município (BRASIL, 2014c), seu *Objetivo* era “oferecer instrumentos orientadores para o trabalho a ser desenvolvido”, tratando-se, assim, de um texto com sugestões, possivelmente, pensando-se na autonomia dos entes federados (ARAÚJO, 2005) e no regime de colaboração (ARAÚJO, 2005; CAVALCANTE, 2015):

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 (BRASIL, 2014c, p. 5) (Grifos nossos).

Destacamos a defesa do rigor na construção dos dados e informações, assim como nas suas análises, com fundamentação, para um bom diagnóstico. E, por fim, da disposição para a colaboração recíproca.

De modo geral, a concepção de planejamento do Caderno assentou-se em uma intencionalidade transformadora/comprometimento social, ao compreender a Conferência como amplo espaço de discussões e decisões de políticas públicas educacionais. No entanto, no momento em que o Caderno propôs a esse espaço da Conferência, discussões e debates acerca de metas e estratégias pensadas pela Equipe Técnica e pela Comissão Organizadora, mesmo que em consonância com o PNE 2014-2024, tal orientação, de certo modo, limitava, inclusive, a compreensão do termo “alinhamento” (BRASIL, 2014d) no processo de elaboração e/ou adequação dos Planos, a exemplo, sugerindo a ideia de simples reprodução ou cópia do PNE, em detrimento de uma compreensão ampliada de política e planejamento nacionais, na medida em que, necessariamente, em um alinhamento, deverão ser agregadas às metas nacionais, as especificidades municipais e estaduais.

Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação

O Caderno Alinhando os Planos de Educação (BRASIL, 2014d) se iniciava com uma *Apresentação* e seu conteúdo se dividia em cinco seções seguidas pela *Bibliografia*. Permitiu-nos apreendê-lo como assentado em uma concepção de planejamento transformadora/comprometida socialmente na medida em que se utilizou de expressões como: “participação democrática” (p.14), “efetivação de políticas de Estado” (p. 9), “atendimento ao interesse da maioria” (p.8) e “qualidade e valorização da educação como direitos sociais” (p.19). Acerca da afirmação de que, em cada Plano Municipal, necessariamente, precisava constar metas e estratégias voltadas a atender as mesmas diretrizes do PNE 2014-2024, de forma que os planos se mantivessem alinhados, mais uma vez, destacamos que não se podia confundir com a ideia de reprodução ou cópia, mas que, tal entendimento, proporcione efetivamente, o atendimento local de forma, também, a proporcionar qualidade e valorização das especificidades de cada Município.

c) Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação

O Caderno Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014e) estava organizado com uma *Apresentação* e quatro seções. Apresentava análises e informações a serem observadas no sentido de que, mesmo em metas que não sejam de responsabilidade direta dos Municípios, havia a necessidade de discussão e observação dessas metas por cada localidade. Neste aspecto, foi possível inferir que os elementos apresentados perpassavam o

planejamento em uma concepção transformadora/comprometida socialmente pois, o Caderno expôs a necessidade do envolvimento do governo e da sociedade nesse processo, compreendendo e tendo em mente que tal postura permitiria a “superação da visão fragmentada de gestão” e “desenvolvendo uma concepção sistêmica de gestão no território”.

Desse modo, a indicação do Caderno (BRASIL, 2014e, p.13) de que “é fundamental que cada uma das metas nacionais traçadas seja conhecida, analisada e incorporada, mantidas as proporções e destacadas as peculiaridades, nos planos de cada território” (Grifos nossos) não traduzia uma limitação ao planejamento.

No entanto, é preciso analisar se, de fato, o PNE 2014-2024 partiu da base/Município, desde as conferências municipais e regionais, até a Conae 2010. Isto, considerando, como exemplo, que no estado do Tocantins, apenas um Município, Porto Nacional, realizou Conferência Municipal (LAGARES; OLIVEIRA, 2014), e os demais participaram das Intermunicipais. Essa dinâmica dificulta, de certa forma, a participação social nas discussões das questões do cotidiano do Município, o que traz para o processo de construção do PNE e, conseqüentemente, para os PME, a intencionalidade conservadora/alienadora.

Além da possível ausência de Municípios na discussão e proposição do PNE, houveram críticas indicando que o Projeto de Lei “não refletiu o conjunto das decisões da Conae” (ANPED, 2011, p, 484). Nesse sentido, o alinhamento carecia de compreensão, para não se tornar pura reprodução e/ou incorrer em um planejamento com intencionalidades conservadora/alienadora.

d) O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações

O documento *O Plano Municipal de Educação: Caderno de orientações* (BRASIL, 2014f) estava dividido em seis seções e iniciava-se com o *grande desafio nacional* (p. 6), abordando os aspectos inovadores presentes no novo PNE, por ser constitucionalmente decenal; vincular recursos para o seu financiamento, prevalecendo sobre os PPA; cumprir a função de articular o SNE em regime de colaboração, ou seja, o grande desafio de “construir em todo o Brasil a unidade nacional em torno de cada uma das 20 metas, o que começa na busca de acordos em torno de algumas premissas importantes para o processo de pactuação”. Ao finalizar a seção, apresentava o objetivo do caderno, qual seria, “promover apoio técnico ao trabalho dos Dirigentes Municipais, das equipes técnicas e das Comissões que se dedicarão a coordenar o trabalho em cada um dos 5.570 Municípios do nosso país”.

Foi possível explicitar alguns elementos do planejamento em uma concepção transformadora/comprometida apresentados pelo Caderno como: um PME submetido ao amplo debate; com participação de todos de forma a enriquecer as discussões com as diferentes visões e vivências sociais frente à realidade que deseja alterar; e, neste sentido, segundo o Caderno, o PME pode contar com “o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização” (p. 7). No entanto, um aspecto que acreditamos poder intimidar, ou mesmo limitar, a participação social referia-se à orientação do Caderno indicando que prefeitos e secretários de educação tivessem papel de destaque no processo de elaboração e/ou adequação dos Planos. Não negamos aqui, a necessidade de que tais autoridades municipais participassem ativamente do processo. Porém, entendemos que os papéis dos sujeitos no processo de planejamento transformador/comprometido não sejam hierarquizados, mas em rede.

Ao apreendermos as principais bases normativas e os documentos oficiais nacionais orientadores do processo de planejamento da educação pelos Municípios brasileiros, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) até os anos 2015/2016, compreendemos que o planejamento em uma concepção transformadora/comprometida socialmente e o planejamento em uma concepção conservadora/alienadora disputaram os mesmos espaços e, por vezes, documentos e discursos. Podemos dizer, então, da necessidade de compreendermos para a ressignificação de conceitos, que significou uma disputa de concepções de planejamento educacional em todas as esferas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), desencadeada por uma disputa político-social.

Considerações Finais

Ao discutir a respeito de concepções/racionalidades/conceitos que perpassaram diretrizes e orientações nacionais para o processo de planejamento da educação pelos Municípios, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o processo de elaboração/revisão dos planos de educação nos anos de 2014/2015, desencadeado pelo Ministério da Educação, apreendemos intencionalidades em tensão, explícitas e/ou implícitas, em documentos distintos e/ou em um mesmo documento. Por um lado, atendendo a interesses conservadores e, de outro, apresentando possibilidades para a construção de um movimento de transformação no campo do planejamento, em uma perspectiva democrático-popular.

Nesse sentido, porque vislumbramos uma sociedade não excludente, o estudo nos indicou que essa compreensão exige a compreensão das disputas político-ideológicas que perpassam o campo da educação, ou seja, que o planejamento em todo o seu processo se insere em um contexto mais amplo da política, e que não desloca-se da reforma do estado e dos interesses econômicos e sociais, portanto, não sendo um documento meramente técnico.

Referências

ANPED. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias Políticas no Brasil**. 2005. 333 p. Tese (Doutorado em Educação, Área: Estado Sociedade e Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Brasília, DF, 1996. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Assembleia Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) – Documento Base. Vol.: I e II**. Brasília, 2014b. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – Documento Final**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação - PME/elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza**. Brasília: Secretária de Educação Básica, 2005a. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Subsídios para o planejamento da rede escolar com base na experiência em minicenso educacional/Clodoaldo José de Almeida Souza**. Brasília: Secretária de Educação Básica, 2005b. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Subsídios para o planejamento da conferência municipal**, Brasília: Secretária de Educação Básica, 2005c. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Construindo as metas do seu Município. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014c. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Alinhando os Planos de Educação, MEC/SASE, Brasília, DF, 2014d. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014e. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Plano Municipal de Educação: caderno de orientações. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014f. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 mai. 2020.

CAVALCANTE, Jemima Gertrudes Barreira. **O princípio do Regime de Colaboração no Brasil e as relações entre os Sistemas de Ensino do Estado do Tocantins e do Município de Ponte Alta do Tocantins**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins. Palmas, Tocantins, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 jan. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): Avaliação e perspectivas**. Editora UFG: Goiânia; Autêntica Editora: Belo Horizonte, 2011.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Orgs). **Política e planejamento educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. As novas e velhas faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2014.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. 14. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 35-45, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas**. Tese [Doutorado em Educação]. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação. Goiânia, Goiás, 2008.

LAGARES, Rosilene. Relações intergovernamentais Estado-Municípios no Tocantins na Educação: regime de colaboração ou arranjos administrativo-legais. **37ª Reunião Nacional da ANPED** – Florianópolis-SC, 04 a 08 de outubro de 2015.

LAGARES, Rosilene; OLIVEIRA, Sabrina Copetti. Conferências Municipais de Educação e Gestão Democrática. **Anais do XI Simpósio de Educação do Campus Universitário de Miracema do Tocantins**. Universidade Federal do Tocantins, 2014.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Repensando Políticas Públicas: Por Que Frequentemente Falhamos no Planejamento?**. 2006. Disponível em: <http://sites.multiweb.ufsm.br/residencia/images/Disciplinas/repensando%20politicas%20pblicas.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: www.rbhcs.com. Acesso em: 15 mai. 2020.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/1999. p. 119-136.

SAVIANI, Dermeval. Sobre a natureza e especificidade da educação. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 286-293, jun. 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005

SILVA, Guaracy. O ensino superior na tramitação do plano nacional de educação – 2014-2024. **37ª Reunião Nacional da ANPED** – Florianópolis-SC, 04 a 08 de outubro de 2015.

SOUSA, Adaires Rodrigues de. **Política pública de planejamento da educação municipal no Tocantins em face do Plano Nacional de Educação 2014-2024: processos, resultados e disputas de intencionalidades**. Dissertação [Mestrado em Educação]. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, 2015.

SOUSA, Adaires Rodrigues de; LAGARES, Rosilene. Arqueologia do processo de planejamento da educação municipal em Palmas: um novo caminho na segunda década do Séclo XXI?. In: **Anais VIII Simpósio Nacional de Educação e II Colóquio Internacional de Políticas Educacionais e Formação de Professores – Transnacionalização das Políticas Educacionais: impactos na formação docente**. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Departamento de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Frederico Westphalen, RS, 2014.

SOUSA, Adaires Rodrigues de. Plano Municipal de Educação em Palmas: em busca da(s) intencionalidade(s) na educação municipal. **(Monografia)**. Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2012.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: Projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação Online**, n. 15, jan./abr. 2014, p. 174 – 194.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DPEA, 2001

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3.ed. revista e modificada. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.