

Planejando a Próxima Década

Alinhando os Planos de Educação



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Planejando a Próxima Década

Alinhando os Planos de Educação



Presidência da República

Ministério da Educação

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

© Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.





Apresentação

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

Cabe aos gestores dos sistemas de educação liderar esse processo, indo além de uma visão restrita à sua rede e ao tempo de sua gestão, assim como compete ao Ministério da Educação (MEC) estimular a colaboração entre os sistemas para a elaboração de metas comuns. Essa nova atitude constitui um passo importante para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), considerando que as formas de colaboração criadas para elaborar e atingir as metas podem fortalecer o pacto federativo, que será a base de sua regulamentação e condição essencial para uma educação de qualidade para todos.

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

As referências principais devem ser a Constituição Federal, de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), a avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) e o novo PNE, além de publicações acadêmicas de elevada relevância para o debate, todas listadas ao final do texto.



Para a elaboração desse documento, a SASE/MEC contou com a contribuição da Universidade Federal de Pernambuco e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que subsidiaram o debate teórico sobre o tema, agregando inquietações e avanços conceituais e políticos de centenas de pesquisadores comprometidos com a educação pública no Brasil.

A colaboração do Conselho Nacional de Educação também foi importante, com suas tradicionais audiências públicas e os encontros regionais realizados pelas organizações de Conselhos Municipais e Estaduais de Educação – União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), que aprofundaram o debate sobre o assunto aqui incorporado. Por fim, agradecemos à União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e ao Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), que têm dialogado intensamente com o Ministério da Educação sobre a responsabilidade de fazer deste próximo decênio um virtuoso marco no destino do País.

Agradecemos a todos que colaboraram de alguma forma na elaboração dessas orientações e reafirmamos a confiança de que a política de Estado em construção pavimentará o caminho que vai posicionar o Brasil no lugar de destaque que lhe cabe na história.



Sumário

I. Planejamento governamental e política pública: sua relação	
com os planos de educação e participação social	7
II. Avanços recentes na legislação e nas políticas educacionais	9
III. A experiência acumulada: construção coletiva de políticas de Estado.....	10
IV. Plano Nacional de Educação e seu alinhamento	
com os planos locais: o desafio da pactuação.....	11
V. Elaboração ou adequação, aprovação, acompanhamento e avaliação	
dos planos de educação	13
a) Elaboração ou Adequação	13
b) Aprovação	16
c) Monitoramento e Avaliação	17
Bibliografia consultada.....	20



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

Ao realizarem seus planejamentos, os governos utilizam técnicas, métodos e procedimentos para solucionar determinados problemas por meio de uma intervenção previamente estruturada frente às distintas políticas públicas. O planejamento deve ser um contínuo processo de reflexão, de exame e de análise estratégica, pois envolve um conjunto de opções que conjugam componentes técnicos e políticos. Tomar decisões na seleção de alternativas e caminhos em busca dos resultados que se deseja alcançar no futuro implica um complexo processo de escolhas. Os gestores devem levar em consideração pelo menos três aspectos articulados e interdependentes: a) o projeto que deseja alcançar; b) a governabilidade perante os demais atores; e c) a capacidade de execução, envolvendo recursos financeiros e capacidade técnica (MATUS, 1998).

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

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

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

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

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

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

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

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

II. AVANÇOS RECENTES NA LEGISLAÇÃO E NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

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

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

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

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

A Emenda Constitucional nº 59/2009, além das alterações relativas aos planos decenais, tem possibilitado grandes conquistas para a educação nacional: a) ao incluir no texto constitucional a expressão “Sistema Nacional de Educação”; b) ao prever a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos; c) ao ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; e d) ao estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). São marcos jurídicos indispensáveis à criação das condições objetivas para a efetivação de políticas de Estado.

Merecem destaque, ainda, iniciativas como: a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; o PDE, lançado, em 2007, como resposta institucional do Executivo federal à necessidade de garantir a equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e de melhoria das condições de ensino no País; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); a busca da consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); as ações e políticas direcionadas à expansão da educação profissional e tecnológica e superior públicas por meio da criação de novas instituições, campus e cursos; a mudança da natureza e da finalidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a partir da Lei nº 11.502/2007, para que desse suporte também à formação de profissionais do magistério da educação básica; a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009); a adoção de políticas de ação afirmativa; entre outras.

Um importante avanço também foi a aprovação da Lei nº 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União, prestado em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE, além de programas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

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

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

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

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

- a) as diretrizes expressas no novo PNE devem ser referenciais para a elaboração das metas e estratégias, por representarem consensos historicamente construídos;
- b) os planos de educação devem sempre ter foco no território, espaço no qual os poderes públicos das diferentes esferas de governo devem se articular para a garantia do direito do cidadão, tendo por eixo um padrão de qualidade socialmente referenciado;
- c) os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação;
- d) os planos devem prever meios e processos para a articulação entre as políticas sociais: educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos a todo brasileiro;
- e) os mecanismos de participação e gestão democrática na sua elaboração e avaliação devem estar presentes nas diferentes esferas e espaços educativos, escolares ou não, com especial atenção ao papel exercido pelos Fóruns de Educação.

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

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

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

Porém, em um cenário de conflitos de interesses e de disputa de projetos, como firmar acordos para o estabelecimento das metas dos planos de educação?

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

1. Erradicação do analfabetismo.
2. Universalização do atendimento escolar.
3. Superação das desigualdades educacionais.
4. Melhoria da qualidade do ensino.
5. Formação para o trabalho e para a cidadania.
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação.
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.
9. Valorização dos profissionais da educação.
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental.

Essas diretrizes resultaram de amplos consensos e acordos, que foram historicamente construídos no âmbito das disputas de projeto de nação e de educação entre os diversos grupos, organizações e classes sociais. É a partir delas que o alinhamento entre o PNE e os demais planos de educação deverá ser construído.

Nessa perspectiva, o diálogo entre todos os envolvidos com o processo de planejamento poderá ser facilitado, pelo menos em um momento inicial, devido à existência de um patamar de referência comum.

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

Formas de colaboração são estabelecidas cotidianamente: convênios, repasses, transferências compulsórias, acordos de trabalho comum entre conselhos normativos de diferentes esferas de gestão etc. O Regime de Colaboração, porém, é mais do que um conjunto de formas de colaboração. Deve ser entendido como um conjunto coeso de diferentes iniciativas e formas de colaboração, construído como método de organização dos sistemas de ensino para a garantia do direito à educação básica com qualidade.

Esse conjunto orgânico e sistêmico de formas de colaboração será realidade no contexto da educação brasileira quando um pacto federativo for construído para o exercício das competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dispostas no art. 23 da Constituição Federal, de 1988, e que visam ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar da sociedade.

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

Assim, o SNE pode ser entendido como a institucionalização da orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação como forma de estabelecer a vinculação entre os níveis (educação básica e educação superior), etapas e modalidades, garantindo a sintonia entre as políticas públicas de educação, os marcos legais (Constituição Federal, de 1988, LDB/1996, dentre outros) e fortalecendo os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais. É importante ressaltar, entretanto, que, se por um lado o alinhamento dos planos de educação pode ajudar a fortalecer as formas de colaboração que darão sustentação ao SNE, por outro a agenda de construção do sistema deve permanecer ativa, exigindo pactuação em diversas áreas, tais como as apontadas pelo Documento Final da CONAE 2010 ao reafirmar a necessidade de “estruturação de subsistemas de avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão e formação e valorização profissional, como prevê a LDB”.

¹ O art. 23 define as competências comuns da União, estados e municípios com relação a vários campos sociais; e mais especificamente o acesso à cultura, à educação e à ciência, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

² PLS nº 7420/2006, 1.680/2007, 1.747/2011, 1.915/2011, 2.604/2011, 3.066/2011, 4.886/2009, 413/2011, 247/2007, 600/2007, 1.256/2007, 8.042/2010, 8.039/2010, 450/2011 e 2.417/2011.

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

A) Elaboração ou Adequação

1. Questões Gerais

Período de vigência do plano

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

Estrutura do plano

O PNE foi organizado em 20 metas, que se fizeram acompanhar de estratégias indispensáveis à sua concretização, reforçando a concepção sistêmica da educação. As metas são estruturantes e passíveis de serem acompanhadas pela sociedade brasileira, e as estratégias são procedimentos para que União, estados e municípios, em colaboração, se organizem para atingir as metas.

Tão importantes quanto estes objetivos são as diretrizes do corpo da lei. Elas representam o consenso histórico de forças políticas e sociais no País, que devem balizar todos os planos, desde sua elaboração até sua avaliação final. O PNE apresenta também dispositivos que vinculam os planos locais ao nacional, reforçam a necessidade de organização colaborativa das redes ou sistemas de ensino para que as metas sejam atingidas e apontem para formas de acompanhamento e avaliação.

Adequação dos planos já aprovados

Na vigência do PNE 2001-2010, no Brasil, 12 planos de educação estaduais foram elaborados e aprovados por lei e alguns estão ainda em vigência. No caso dos municípios, dados oficialmente declarados ao Ministério da Educação ³ apontam para cerca de 1.600 planos municipais aprovados e em execução. Esses planos, além de avaliados, devem também ser adequados ao novo PNE.

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

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

Um caminho possível a ser percorrido, neste caso, pode ser construir uma proposta de reorganização das metas, objetivos e estratégias em grupos que se vinculem a cada uma das 20 metas do novo PNE, identificando, para cada grupo, indicadores gerais que demonstram se houve avanço em cada conjunto. A partir daí, o ajuste das metas e a adequação de estratégias passam a ser similares à elaboração de um novo plano.

Outro aspecto a ser considerado é que os planos deverão ser decenais, porém observamos que há situações diferentes com relação aos planos em vigor:

- planos que não são decenais – há municípios com planos, por exemplo, aprovados em 2009 com vigência de quatro anos. Neste caso, a recomendação é para que se pense em um novo plano, com vigência decenal alinhada ao PNE;
- planos com vigência de dez anos – há estados e municípios com planos cuja vigência é decenal, mas o período se encerra antes do novo PNE. Neste caso, a recomendação é que o plano seja adequado às metas e estratégias ao PNE e o prazo seja ajustado para que coincida com o prazo do PNE.

Apesar de ser um desafio adicional, o trabalho de avaliação resultará em um diagnóstico inicial que, ao ser analisado com o conjunto de informações disponibilizadas pela SASE/MEC no site Planejando a Próxima Década, será importante para a redefinição e adequação do plano a ser aprovado.

2. A Mobilização Necessária: participação democrática

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

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

3. Qualidade Técnica no Processo de Elaboração do Plano

Elaborar ou adequar um plano de educação é ao mesmo tempo uma tarefa técnica e política. Por essa razão, é fundamental definir previamente procedimentos de trabalho e preparar uma minuciosa análise da situação educacional.

Definição dos procedimentos de trabalho

É muito importante definir inicialmente os procedimentos de trabalho, assim como os princípios, os processos e a agenda que vai nortear o esforço coletivo. No caso de planos a serem adequados ao PNE, uma metodologia de trabalho já foi sugerida anteriormente. Para os planos que serão elaborados, pode-se iniciar por uma problematização a partir da Lei do PNE, envolvendo discussões acerca da sociedade, da educação, da escola, entre outros. Se este trabalho for feito para cada uma das 20 metas do projeto de lei e se o corpo da lei for também tomado como referência, o trabalho estará iniciado. No caso dos municípios, é necessário também um alinhamento com os planos de educação dos estados a que pertencem. Por este motivo é necessário participação e envolvimento de todos na elaboração ou adequação dos PEEs.

A proposta de trabalho deve ser escrita de modo a indicar:

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

Nesse contexto, é preciso estruturar o Documento-Base (ver [Caderno de Orientações](#) no site Planejando a Próxima Década), que é a versão inicial do plano. Para tanto, uma equipe de trabalho deve ser encarregada de organizar os dados e informações coletados no formato de plano de educação previamente definido.

A importância de um bom diagnóstico

O processo terá mais êxito se estiverem disponíveis dados e informações básicas que auxiliem a clara identificação e classificação dos problemas da educação. A qualidade do debate e da tomada de decisões depende de conhecimento dos problemas. Discutir a realidade socioeducacional do estado, Distrito Federal e dos municípios permitirá identificar suas respectivas singularidades, elevando o patamar do diálogo. Trata-se de uma etapa necessária ao entendimento do sentido do plano e abre caminhos para entendimentos posteriores para sua execução e avaliação. Vale lembrar ainda que a democratização do diagnóstico e das análises dos vários aspectos dos sistemas de ensino reforçará o caráter democrático da administração. A divulgação de dados e informações dará subsídios aos órgãos de controle social para exercerem o acompanhamento dos objetivos e das metas definidas nos planos.

Nesta etapa, a capacidade de interlocução entre os setores dos governos com as representações da sociedade civil será preciosa para estabelecer um patamar de confiança que permita facilitar a definição das ações conjuntas e o efetivo controle social.

Um criterioso levantamento prévio dos problemas da educação substanciado com dados estatísticos, indicadores e informações demográficas e educacionais do sistema de ensino deve ser preparado, relacionando etapas e modalidades do ensino, inclusive aquelas que possam ser ofertadas por outras redes públicas ou privadas no território. É positivo também elaborar a série histórica que mostra os desafios do sistema, sobretudo em termos da infraestrutura, serviços existentes, equipamentos, número e qualificação dos profissionais da educação, matrículas, evasão e repetência, dentre outros.

É fundamental, ainda, analisar a disponibilidade e a aplicação dos recursos destinados à educação, especialmente os arrecadados pelo estado, Distrito Federal e município, bem como os de transferência obrigatória ou voluntária para o desenvolvimento da educação.

Outro aspecto a ser enfatizado é que não se trata de planejamento para a rede estadual, distrital ou municipal, mas sim de planejamento para um dado território. A oferta de educação infantil, por exemplo, não é feita somente pela rede pública municipal, mas pelo conjunto de escolas, que envolve a rede privada. E mais, as etapas obrigatórias da Educação Básica são de responsabilidade de todos. Este é apenas um exemplo de como o diagnóstico e o planejamento devem ser dirigidos: com foco no território e nos diferentes agentes sociais que nele atuam e dando conta de todas demandas educacionais da população do território, objeto do plano, seja ele estadual ou municipal. Ou seja, os PEEs e os PME's deverão dar conta de todas as etapas e modalidades da Educação Básica e do Ensino Superior.

B) Aprovação

O processo coletivo de consultas para a elaboração ou adequação do plano pode culminar com a aprovação democrática do documento pela sociedade em conferências, encontros, audiências públicas ou plenárias organizadas e coordenadas pelos órgãos gestores dos sistemas de ensino, de espaços colegiados de representação social ou de fóruns de educação. Nessas instâncias, devem estar previstas a apresentação do diagnóstico, a discussão e a aprovação de metas e estratégias do plano.

Uma vez que o plano tenha sido discutido e encaminhado pelo poder Executivo ao Legislativo, necessário se faz dar ampla divulgação, além de acompanhar e manter a sociedade mobilizada no processo de discussão e aprovação no âmbito das câmaras de vereadores ou das assembleias legislativas.

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

C) Monitoramento e Avaliação

Conforme previsto no PNE, o monitoramento e a avaliação deste plano serão competência do MEC, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE). Responsabilidades similares passarão a ser exercidas nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal e municípios em relação às ações empreendidas pelos que atuam nesses espaços.

Os planos estaduais, distrital e municipais devem prever processos e procedimentos semelhantes de acompanhamento e avaliação, portanto, devem prever e determinar estruturas, processos, mecanismos e momentos estratégicos para a realização das avaliações, explicitando mecanismos para analisar os indicadores e resultados alcançados, com o objetivo de redirecionar as estratégias e as ações de execução.

Dessa forma, será necessário articular-se à União, sobretudo à SASE/MEC e ao Inep, para instituir sistemática e instrumentos que visem ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos.

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

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

2. Estabelecimento de estrutura própria para a sistemática produção de indicadores em articulação com o sistema de monitoramento e de avaliação previstos no plano, e com os mecanismos avaliativos do PNE, de modo a permitir um acompanhamento integrado das ações, políticas e programas, bem como a necessidade de ajustes a serem feitos e decisões a serem tomadas;

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

4. Encaminhamento de relatórios de monitoramento da execução do plano ao poder Legislativo, por intermédio de suas comissões, e ao Ministério Público, por meio de suas estruturas e agentes;

5. Empenho de cada ente federado na divulgação do plano e na progressiva realização de suas metas, para que a sociedade conheça amplamente o seu conteúdo e acompanhe sua execução.

Esse processo de realização e avaliação terá êxito se os planos de educação (PNE, PEE e PME) estiverem organicamente vinculados entre si e aos seus respectivos instrumentos de planejamento e às questões orçamentárias de cada ente federativo, funcionando como instrumento estratégico da gestão de diferentes governos ao longo da década. Por essa razão, é importante utilizar os instrumentos a serem disponibilizados pelo site Planejando a Próxima Década como uma contribuição para a relevante tarefa de articular as metas subnacionais às metas do novo PNE. Além disso, é fundamental que o plano seja aprovado por lei, garantindo uma tramitação democrática e participativa.

A partir daí, faz-se necessário que toda a sociedade se mantenha mobilizada para o acompanhamento e avaliação do plano, inclusive para subsidiar as instâncias normativas, de acompanhamento, de controle e de decisão no âmbito do sistema de ensino.

Espera-se que a criação da SASE no Ministério da Educação, como demanda da CONAE 2010, e os aportes deste documento convirjam para fortalecer a necessária articulação entre o MEC, as secretarias municipais e estaduais de educação e os movimentos neste processo que deverá resultar na conformação de planos locais sensíveis às demandas da sociedade.

A constituição destes procedimentos e processos de trabalho; os debates e a participação na construção da política pública aglutinarão esforços fundamentais para a estruturação da cooperação federativa e, conseqüentemente, de formatação do Sistema Nacional de Educação.

ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE EDUCAÇÃO

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

a) ter em perspectiva a definição de estratégias de articulação que vinculem o plano nacional, o plano estadual, o plano distrital e o plano municipal em cada território, consolidando a colaboração entre os sistemas de ensino e conseqüentemente favorecendo a consolidação do Sistema Nacional de Educação;

b) utilizar o plano de educação como base para o processo de elaboração dos planos de governo, das propostas orçamentárias, dos Planos de Ações Articuladas (Lei nº 12.695/2012) e outras estratégias de busca de financiamento, de modo a garantir a organicidade exigida para dar concretude às metas;

c) estabelecer estratégias nos programas de governo para o decênio correspondente, com vistas a proporcionar organicidade entre eles;

d) estabelecer estratégias de articulação das políticas públicas em âmbito local, estadual e nacional;

e) definir, no âmbito do sistema de ensino, estrutura sistemática para a coleta de informações e para apuração de indicadores educacionais para monitoramento e avaliação do cumprimento das metas do plano, com possibilidade de acesso ao apoio técnico da SASE/MEC;

f) manter constante o debate local por meio de instâncias colegiadas com ampla participação e atribuições bem definidas, a exemplo do fórum de educação específico e do conselho de educação. Esse processo orientará a mobilização pela qualidade e valorização da educação, mediante definição de referências e concepções de educação como um direito social.

Bibliografia Consultada

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

_____. O novo PNE e o pacto federativo. Cadernos de Educação, CNTE, 24: 45-62, 2011. AGUIAR, Márcia A. S. O Plano Nacional de Educação e a formação de professores. Educação & Sociedade (impresso), v. 31, p. 321-345, 2010.

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

AZEVEDO, Janete M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. Retratos da Escola, v. 4, 2010.

_____. A educação como política pública. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004. BARBIER, Jean-Marie. Élaboration de projets d'action et planification. Paris: PUF, 1991.

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

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2010a.

_____. PDE: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento sustentável. IICA, Recife, 1995.

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

_____. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

- CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- DOURADO, Luiz F. (org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG/ Autêntica, 2011.
- _____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educação & Sociedade, set./2010, vol. 31, nº 112, p. 677-705. ISSN 0101-7330.
- _____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. Educação & Sociedade, out./2007, vol. 28, nº 100, p. 921-946. ISSN 0101-7330.
- FERREIRA, Francisco W. Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança, 14ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- INGELSTAM, Lars. La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología. Revista de la Cepal, nº 31, Santiago, 1987.
- MANNHEIM, Karl. Liberdade, poder e planificação democrática. São Paulo: Mestre Jou, 1972. MATTOS, Carlos de. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. Estado e planejamento: sonhos e realidade. Brasília, Ipea/Cendec, 1988.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: Ipea, 1998. MULLER, Pierre. Les politiques publiques. Paris: PUF, 2000.
- _____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revue Française de Science Politique, 50e année, nº 2, 2000.
- OLIVEIRA, João F; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. Impulso: Piracicaba – SP, v. 16, p. 55-68, 2005.

VASCONCELLOS, Celso. Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? São Paulo, Caderno de Pesquisa, v. 38, nº 134, p. 305-318, maio/ago./2008. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp_v38n134/a0338134.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2011.

Para mais informações,
acesse www.mec.gov.br



Conselho Nacional
de **Educação**

Ministério da
Educação

