

## A (re) elaboração dos Planos Municipais de Educação: a experiência sertão alagoano

Luciene Amaral da Silva (1)

(1)Mestranda em Educação (PPGE-UFAL). Membro do grupo de pesquisa Avaliação e Gestão Educacional - GAE. e-mail: cieneamaral@hotmail.com.

### Resumo

O artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre o processo de (re) elaboração do Plano Municipal de Educação - PME em 14 municípios do sertão alagoano, através da sistemática de formação desenvolvida pela UNDIME/AL. A pesquisa buscou analisar quais as dificuldades que tanto a UNDIME/AL quanto os municípios encontraram na etapa de (re) elaborar os planos. A pesquisa quanti-quali usou como metodologia a entrevista e o questionário como instrumentos de coleta de dados aplicados aos técnicos das secretarias e a avaliadora educacional, como também a observação direta das formações realizadas pela UNDIME/AL. A temática é discutida à luz de Bordignon (2009), Saviani (2007), Dourados (2007), Neves (2000), dentre outros autores que se propõem a refletir sobre a construção e a implantação das metas e estratégias contidas nos planos de gestão da educação.

**Palavras-chave:** Gestão da educação. Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação.

### Abstract

The product is typical of the Northeast, where its production techniques come from rooted traditions that persist to this day in all producing regions. Aimed to evaluate the acceptability of rennet cheese and your sales control within five months. The study was conducted in the municipality of CoruripeAlagoas. The cheeses were manufactured in the neighborhood Pindorama a short period of time, though sheets for sale flow control cheese and sales site were used. Some consumers were interviewed through the open questionnaire method being conducted in a guided interview where the questions were nominal order. The sale of curd cheese demonstrated a variance with the months studied, and justified the unequal distribution of dairy cows on the property influencing directly on the amount of processed product. A monthly cheese production average was around 119.24 kg.

**Keywords:** Artisanal, Cash flow, Food.

## INTRODUÇÃO

A avaliação do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011) demonstrou que grande parte das metas não foram atingidas na íntegra. Seu resultado dependia também dos resultados dos estados e municípios na elaboração e execução dos seus planos. Com isso foi verificado que “a descontinuidade administrativa tem sido apontada como a causa principal do malogro parcial ou total de planos de educação no Brasil.” (AZANHA, 2002, p. 117), por isso era necessário fazer o alinhamento entre os planos.

Sendo assim a partir da aprovação do último PNE (2014/2024) a preocupação de acompanhar e verificar como os municípios e estados estavam reelaborando ou elaborando seus planos municipais se tornou uma das prioridades do governo para execução das metas e estratégias do PNE. A necessidade de articulação entre os planos nacional, estaduais e municipais se tornou o caminho para que as metas nacionais fossem de fato efetivadas dentro das possibilidades regionais de cada esfera.

No entanto, foi verificado, através de sites oficiais, que grande parte dos municípios brasileiros não utilizava planos para elaborar e organizar as políticas públicas locais. Sendo assim, quando um município não planeja suas ações de forma coletiva em que a sociedade possa ter conhecimento do funcionamento de tal política, a realidade municipal se desdobra em índices negativos no cenário nacional, como são os casos de desempenho baixo no IDEB.

No estado de Alagoas segundo pesquisa de Santos e Prado<sup>1</sup> dos 102 municípios alagoanos 17 municípios responderam que havia plano municipal de educação, desses 17 apenas 11 alcançaram as metas projetadas para 2013, isso significa que a existência de planejamento é um caminho para conseguir bons resultados na educação. Isso revela a problemática do financiamento público, pois, como estados e municípios irão justificar a entrada de recursos federais em programas destinados a estados e municípios com a proposta de desenvolvimento das ações para melhoria da educação e no final os resultados se apresentam contrário a tal investimento.

Na educação municipal percebe-se a gama de programas existentes para subsidiar o desenvolvimento educacional local, no entanto, na realidade alagoana, que é o lócus da pesquisa, nos deparamos com municípios que no ano de 2013 apresentaram resultados baixíssimos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Os municípios com piores índices apresentaram médias de 1,9; 2,3; 2,5; 2,6 em contraposição ao município com maior índice que foi de 5,9 superando a meta nacional, como pode existir realidades tão diferentes em um mesmo estado com um nível de investimentos parcialmente iguais?

<sup>1</sup>Cf. SANTOS, Isabela. PRADO, Edna Maria do. Limites e possibilidades da formação de Gestores Escolares nos municípios alagoanos. Anais Colóquio Internacional de Educação e Contemporaneidade, ISSN 1982365. Disponível em: <<http://educonse.com.br/viiicoloquio/>>. Acesso em: 27 out. 2014.

Isso nos remete a questionar também sobre a elaboração dos planos nos municípios. Como o plano municipal de educação foi elaborado na primeira? Os planos foram elaborados com a participação da sociedade? O Que a União dos Dirigentes Municipais de Alagoas - UNDIME/AL fez nesta segunda versão para auxiliar os municípios na (re) elaboração dos Planos?

No intuito de buscar caminhos que possam visualizar a realidade dos municípios alagoanos, o artigo traz o resultado de uma pesquisa realizada em 14 municípios alagoanos com o objetivo de mapear os municípios de Alagoas sobre a existência ou não de PME como também, diante da aprovação do PNE (2014-2024) que estabeleceu novo prazo para construção e revisão dos planos, acompanhar como se deu a construção do Plano Municipal de Educação - PME no sertão alagoano como parte da estratégia da UNDIME/AL na preparação dos municípios para a construção dos planos.

A pesquisa foi desenvolvida em 14 municípios do sertão alagoano mapeada pela UNDIME/AL para a realização das formações, que utilizou como critério de seleção o grupo em que pertencia o maior município do sertão alagoano, com o objetivo de observar se a sistemática de formação da UNDIME/AL através da dinâmica de formação dos Avaliadores Educacionais - AE da entidade auxiliavam ou não os técnicos das secretarias municipais de educação, bem como verificar quais as principais dificuldades da UNDIME/AL na formação e dos municípios na (re) elaboração dos planos e como os municípios estão elaborando os planos de educação.

## A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A necessidade de planejar surge com a proposta de fugir da improvisação (BORDIGNON, 2009). O planejamento se materializa através de objetivos e ações que se articulam para atingir o que fora proposto. Na educação o planejamento se torna o principal elemento para pensar em melhoria da qualidade.

A ideia de se ter um plano que tratasse da educação de forma articulada e não fragmentada surge simultaneamente à instalação da República no Brasil. A educação começa a ser percebida como parte fundamental no desenvolvimento do país na medida em que o cenário econômico e político se tornavam trampolim de crescimento para o Brasil no início deste século. (SAVIANI, 2007).

Desde o período imperial que não havia um sistema articulado de educação “o que existia eram sistemas estaduais sem articulação com o sistema central” (Romanelli, 2001, p. 131), sendo necessária a construção de um plano que articulasse todo o sistema.

<sup>2</sup>Cf. Relatório da UNESCO - Educação: um tesouro a descobrir - Jacques Delors.

Com o Manifesto dos Pioneiros da educação em 1932, originado das discussões de um grupo de intelectuais que viam na educação o caminho de melhoria da vida da população, que a era necessário organizar e articular a educação no Brasil. O manifesto teve grande repercussão sobre o debate educacional que se materializou na inclusão do artigo 150 na constituição federal de 1934 que versava exclusivamente sobre a educação. E no artigo estava declarado que era competência da União “fixar o plano nacional de educação” com o objetivo de articular o ensino de todos os graus. Como também era de competência da União fiscalizar as ações do plano como versa o artigo 152 da referida constituição. (SAVIANI, 2005).

Apenas a constituição federal de 1937 incorporou claramente a ideia do Plano Nacional de Educação, no entanto, todas as outras Cartas tiveram a conservação e o aprimoramento do que fora definido sobre o PNE na Carta de 1934.

O primeiro Plano Nacional de Educação surge a partir de 1962 quando foi elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei n. 4.024/61, ainda não sendo proposto como um projeto de lei, mas que surgia já com um conjunto de metas para serem executadas num prazo de oito anos. O PNE em 1965 passou por alterações em que foram introduzidas normas descentralizadoras para estimular os estados da federação a construir seus planos estaduais com base na formulação do Plano Nacional e em 1996, mudou a nomenclatura para Plano Complementar de Educação e que trouxe um ganho muito importante que a questão da distribuição dos recursos federais destinados ao atendimento dos analfabetos que tivessem mais de dez anos. (SAVIANE, 2005).

Holanda citado por Saviani (1998, p. 78), afirma que o plano procurou dentro de sua proposta “traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, numa segunda parte, estabelece as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior”.

O Plano Nacional de Educação só veio ser pensado como lei a partir de 1967. Apenas em 1988, cinquenta anos depois da primeira tentativa de construção de um plano que articulasse todo o sistema de ensino, na Constituição Federal surgiu a ideia de um plano com força de lei que fosse executado em longo prazo para que os estados e municípios, juntamente com a União, tivessem condições de executar as metas propostas para melhoria da qualidade da educação no Brasil.

O mesmo artigo 214 é quem contempla a questão do Plano Nacional de Educação existir como status de lei federal. A competência de elaborar o plano ficou com a União como reza os artigos 9º e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, com as diretrizes e metas em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Cf. Relatório da UNESCO - Educação: um tesouro a descobrir - Jacques Delors.

Em fevereiro de 1998 a Câmara dos Deputados aprova o Projeto de Lei n. 4. 155 do Deputado Ivan Valente, que institui o Plano Nacional de Educação. O plano surge a partir das discussões da sociedade assumido no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. E o projeto inicia sua tramitação na Câmara como Projeto de Lei n. 4.173 apensado ao PL n. 4.155/98.

Essas discussões se condensaram no Fórum Nacional que fora precedido pelos fóruns estaduais e fóruns municipais, essa foi a forma encontrada de poder possibilitar o debate e a participação do que fazem educação no país, mesmo sem ter a garantia de que o que fora empreendido nas discussões estaria de fato presente no Plano Nacional.

O Plano Nacional de Educação conta com o aparato legal da Constituição Federal de 1988, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 e com a Emenda Constitucional n. 14, de 1995, em que institui o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Também considerou as construções do Plano Decenal de Educação para Todos que teve sua elaboração com base nas recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos em 1993.

É a Lei n. 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação, em que determina que estados e municípios também elaborem e avaliem seus planos, no entanto é só a partir de 2005 que é criada pelo MEC uma gerência que trata de acompanhar as metas do PNE, através do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PME e dos Planos Decenais Correspondente.

Neves (2000) traz a reflexão sobre a construção de dois Planos Nacional de Educação, um construído pela sociedade civil e o outro aprovado pelo governo federal. A autora aponta varias diferenças entre os planos, tanto referente ao formato de construção quanto aos objetivos.

Na proposta do PNE do governo esse plano se constitui em instrumento capaz de fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas pelas atuais políticas educacionais. Na proposta do PNE da sociedade, esse plano se constitui em referencial de atuação política que tenha como pressupostos: Educação, Democracia e Qualidade. (NEVES, 2000, p. 168).

A presença clara da existência de dois grupos se diverge no modelo de sociedade que cada grupo pleiteia para si. O modelo neoliberal leva a crer que o modelo de sociedade pensado pela sociedade civil não será contemplado no modelo de educação pretendido pelo grupo. Um modelo social baseado na democracia, e qualidade como base da educação não encontra espaço no modelo de sociedade neoliberal que busca objetivos próprios que beneficiem o empresariado e as regulamentações dos organismos internacionais que ditam as regras na política educacional no Brasil.

O PNE deixa transparecer que a formulação das políticas educacionais fica a cargo do poder executivo que pode atender de forma direta o que propõe os que financiam a educação e que a execução dessas políticas sob a égide da descentralização fica sob a responsabilidade dos estados, municípios através do trabalho desenvolvido pelas escolas. O distanciamento entre quem pensa as políticas e quem executa ocasiona a fragilidade na efetivação das metas estabelecidas pelo PNE.

Neves (2000, p. 170-171) aponta divergência entre os dois planos. No tocante a gestão democrática como aspecto micro, a proposta do governo é a implantação da gestão democrática nas unidades escolares, já a proposta da sociedade é a gestão democrática da educação num aspecto macro, em que haja participação e autonomia dos sujeitos na elaboração também das políticas educacionais.

Dourado (2007) aponta como uma das falhas do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011) como não foi criada uma lei complementar que estabelece o regime de parceria entre os entes federados, o governo apenas manteve o financiamento de programas em que o PNE não foi adotado como base de referência da política educacional.

Materializando essa falha, o governo lança o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE em que não houve participação da sociedade civil na elaboração (DOURADO, 2007) como instrumento que apresenta grandes ações na política educacional do país.

No artigo 214 da Constituição Federal de 1988 já prescreve algumas características de como seria o PNE. Duas características são as que mais se destacam a de temporalidade, o plano seria plurianual e a de estrutura, desenvolver e articular o ensino em todos os níveis. E estabelece diretrizes de norteamento das ações do plano como a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país.

De acordo com a avaliação sobre PNE 2001-2011 que ficou a cargo de diversas universidades UFG, UFMG, UFPE e UnB, (DOURADO, 2011, p. 28) em que foi identificado "limites estruturais significativos em relação à sua originalidade e à articulação entre concepções, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional." (BRASIL, MEC, 2010, p. 17).

No entanto, percebeu-se que uma das falhas em não atingir as metas propostas neste plano estava relacionada a ausência de alinhamento e articulação entre o plano nacional e os planos estaduais e municipais. Sendo assim, a proposta nessa etapa de avaliação, reelaboração e aprovação do PNE 2014-2024 foi o alinhamento entre os planos e para isso a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME ficou encarregada de acompanhar juntos aos municípios o processo de reelaboração dos planos municipais em alguns poucos municípios e a construção na maior parte dos municípios alagoanos.

## **METODOLOGIA**

### **A (RE) ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: a sistemática de trabalho da UNDIME em Alagoas**

Depois da provação do PNE em junho de 2014 os municípios receberam o prazo de um ano para a (re) elaboração dos seus planos municipais determinados pelo PNE. Com isso, cada município precisou organizar suas comissões para elaboração dos planos, como orienta o documento norteador que ressalta a importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração dos planos municipais. No entanto, destes 14 municípios analisados nenhum possui conselho municipal de educação, sendo indicio para a contradição em que como se pode construir um plano municipal de educação sem a existência de um conselho municipal de educação.

Para a elaboração do PME o documento norteador aponta como sujeitos responsáveis o poder executivo e legislativo, o ministério público e a sociedade civil organizada, por se tratar de uma política de Estado e não de governo e pelo fato de ser um planejamento para uma década toda a sociedade precisa conhecer a realidade local e projetar as metas e estratégias para a melhoria da qualidade da educação no município.

Bordignon (2009, p. 99) afirma que para a elaboração do PME os municípios devem considerar outros referenciais como o Plano Nacional de Educação - PNE, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, o Plano Estadual de Educação - PEE, o Fundo de Manutenção da Educação Básica - FUNDEB, as Diretrizes Curriculares Nacionais, o Regime de Colaboração, a Lei Orgânica e demais leis municipais, a concepção de educação e a análise da situação do da educação no município.

No momento de elaboração dos planos de educação foram criados diversos espaços virtuais que servem de instrumento para auxiliar os municípios e estados sobre a etapa de construção, como também acompanhar as fases pelas quais cada estado e município já realizaram, mediante fornecimento de dados disponibilizados em diversos sites oficiais tais como: [indicadoreseducação.org.br](http://indicadoreseducação.org.br); [painel.mec.gov.br](http://painel.mec.gov.br); [portal.inep.gov.br](http://portal.inep.gov.br), dentre outros que auxiliam os municípios na aquisição de dados e informações.

O portal "De olho nos planos" é um espaço de iniciativa da 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 Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), contando com apoio do Instituto C&A e do UNICEF.

O site se tornou uma ferramenta de fortalecimento da gestão democrática da educação através do auxílio aos municípios, estados e pesquisadores sobre o panorama de como estão sendo elaborados, e avaliados para reelaboração os planos de educação. Oferece material de formação para ser estudado pelas equipes em formação, bem como espaço de divulgação de informação por gestores.



Tanto o material quanto o próprio portal estão sendo utilizado pela UNDIME nas formações dos municípios de Alagoas.

Segundo dados obtidos pelo site de olho nos planos apenas 38% dos estados brasileiros declaram ter o Plano Estadual de Educação elaborado e 66% dos municípios declararem também a existência do Plano Municipal de Educação. Isso significa que os municípios estão mais a frente dos estados na elaboração dos planos de educação. Segundo portal grande parte dos estados e uma parte considerável dos municípios não utilizam os planos para planejar suas políticas educacionais. Em Alagoas dos 102 municípios apenas 25.49% tem plano e 74.51% não têm plano, segundo dados do portal.

Outros meios de acompanhamento também compõem essa iniciativa como o Observatório do PNE, a própria UNDIME, o blog Planos Alagoas, se tornaram desde ferramenta de auxílio como de monitoramento junto ao governo sobre as etapas de elaboração dos planos até auxílio para estados e municípios a elaboração dos planos.

Mesmo com tantos mecanismos de acompanhamento da elaboração dos planos de educação, a UNDIME/AL também construiu uma sistemática de trabalho para auxiliar os municípios na elaboração do documento base do plano municipal de educação.

## OS DESAFIOS DA SISTEMÁTICA DE TRABALHO DA UNDIME EM ALAGOAS

Para desenvolver seu trabalho a UNDIME/AL dividiu o estado de Alagoas em quatro regiões de atendimento para quatro Avaliadores desenvolverem a formação devida os municípios sobre a (re) elaboração dos Planos Municipais de Educação.

Cada avaliador ficou com média de 25 e 26 municípios por bloco. O bloco do sertão, composto por 25 municípios foi dividido em três pólos pelo critério de aproximação geográfica para facilitar o deslocamento. Que por motivos de organização da UNDIME/AL no final da formação se fundiu em apenas dois grandes blocos. O polo em que a pesquisa foi desenvolvida possui 14 municípios do sertão alagoano<sup>4</sup>.

As formações aconteciam da seguinte forma: em cada encontro os municípios apresentavam o andamento das ações e em qual etapa estavam caminhando. O material era socializado pelos grupos com o objetivo de que cada experiência viesse a contribuir para os demais, segundo fala da avaliadora educacional. Em seguida era trabalhado, através da exposição de slides o material do Caderno de Orientações dos PME em que apresenta as 5 etapas de elaboração dos planos.

<sup>4</sup>O estado de Alagoas está dividido em três mesorregiões. A mesorregião do sertão alagoano é formado por 4 microrregiões composta por 26 municípios. A pesquisa foi desenvolvida em duas cidades do sertão: Santana do Ipanema, situada na microrregião de Santana do Ipanema que abriga dez municípios e Olho d'Água das Flores, situada na microrregião de Batalha que abriga oito municípios. (IBEGE, 2012).



A avaliadora também utilizava as planilhas de coleta de dados disponibilizadas no documento norteador para que os municípios tivessem base de quais dados deveriam ser coletados para a construção da etapa do diagnóstico que antecede a etapa de elaboração do documento base.

Segundo entrevista feita a avaliadora educacional da UNDIME/AL uma das maiores dificuldades enfrentadas para a realização da formação é a ausência dos municípios. Em cada encontro realizado pela avaliadora, compareciam cerca de pouco mais de 50% dos municípios convocados para a formação. *E isso atrapalha demais o trabalho porque dificulta para nós sabermos em qual etapa o município está e se está realizando mesmo a elaboração do PME de acordo com as orientações* (avaliadora educacional).

Porque existiam prazos para cada etapa ser cumprida e esses prazos deveriam ser respeitados para que houvesse um bom trabalho. *Quando o município faz o trabalho coletivamente eles conseguem chegar no prazo, mas se esse trabalho for individualizado, que não é a proposta do plano, ele não conseguirá dar conta* (avaliadora educacional). Segundo Lück et al (2005, p. 17) participação é o espaço em que funcionários, professores, pais e alunos “são envolvidos no estabelecimento de objetivos, na solução de problemas, na tomada de decisões [...]”.

Gerir de forma democrática a educação “implica processos de participação, autonomia e divisão do poder, o que sugere corresponsabilidade, divisão, descentralização, inclusive no campo político”. (SANTOS, 2011, p. 42).

Após essa etapa, eram feitas oficinas e cada grupo formado por municípios diferentes mostravam quais eram suas dificuldades e como estavam desenvolvendo as etapas apresentando muitas vezes metodologias próprias que também eram utilizadas por outros municípios. Realmente essa metodologia de oficinas era o ponto mais importante da formação.

No entanto, cada município apresentava sua realidade e suas dificuldades em relação a (re) elaboração do PME como será tratada a seguir.

## RESULTADOS

### Limites e possibilidades na (re)elaboração dos planos: o que dizem os sujeitos

A gestão da educação perpassa pelo conceito de Lück (2010, p. 35) que a conceitua como “processo de gerir a dinâmica dos sistemas de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas”.

Na gestão educacional democrática que deve envolver a descentralização do poder e que pode ser definida como um método de trabalho coletivo que divide atribuições e responsabilidades, rompendo, portanto, com a hierarquização [...]. (CRUZ NETO, 2013, p. 77).

E para gerir a educação de forma a garantir maior qualidade dos seus serviços, verificou-se que grande parte dos municípios alagoanos não tinha plano municipal de educação, e dos municípios que apresentaram um plano elaborado desde a primeira versão PNE 2001 foram modelos já pontos oriundos de consultorias contratadas pelos municípios para construção do material, ferindo o princípio da participação da sociedade civil na elaboração do planejamento da gestão da educação no município.

O fato dos municípios utilizarem modelos prontos para planejar suas ações mostra de forma clara a intenção dos gestores municipais na descrença do planejamento participativo para a implementação das políticas públicas. Acreditam e postulam com suas práticas que os documentos seriam arquivados atendendo apenas as exigências da burocracia legal como caminho de liberação de financiamento das ações.

As consultorias padronizam os modelos dos planos e projetos para garantir atendimento geral a todos os municípios contratantes. A figura abaixo mostra como os modelos do PME eram fornecidos para as prefeituras, a acena para o fato do modelos também serem estendidos no tocante a construção de outros planos como Planos de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, Regimento Escolar, Projeto Político Pedagógico - PPP, dentre outros.

No entanto, esse tipo de planejamento vai de encontro ao que Ferreira citado por Bordignon (2009) chama de improvisação. Nesse caso, essa improvisação acaba por não dar certo por que não respeitou todo o processo de construção com base na coletividade. Porque a participação é, segundo Freire (2004, p. 40) “a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”.

O modelo de construção dos planos com base no PNE em que as consultorias conservam a redação do plano nacional e estabelecia as metas, as ações e deixava para os municípios a adequação dos dados e construção do diagnóstico do município naquele referido ano em que o plano deveria ser implantado.

Diante da aprovação do PNE (2014-2024) a UNDIME convocou seus dirigentes para elaborar e reelaborar o Plano Municipal de Educação, segundo depoimentos, ainda houve municípios que mais uma vez apresentaram um modelo pronto enviado pelas consultorias para cumprir mais uma vez a determinação burocrática exigida pela legislação.

No entanto, os municípios tiveram seus planos barrados, já que a sistemática metodológica organizada pela UNDIME para a (re) elaboração dos planos baseava na construção coletiva, com participação da sociedade civil, como já deveria ter sido desde a primeira versão em 2001, e que seria disponibilizado para os municípios um programa de formação dos técnicos e secretários de educação sobre orientações para a elaboração-avaliação do Plano Municipal de Educação.

No entanto como foi um momento novo para os municípios construírem de forma coletiva um plano de melhoria da qualidade da educação para ser desenvolvido em dez anos, caracterizando como uma política de Estado e não de governo, os responsáveis pelo processo como equipe técnica de elaboração estão encontrando muitas dificuldades.

Na medida em que foram aplicados os questionários aos técnicos das secretarias municipais de educação sobre as dificuldades que os municípios estavam encontrando para a elaboração do PME e a realidade dos municípios foi verificado certo desconhecimento de dados importantes para essa etapa de elaboração do plano.

Questionados sobre a estrutura organizacional das secretarias municipais de educação, se estão divididas em setores e cada setor se torna responsável pelas diversas modalidades de ensino de competência dos municípios, como setores responsáveis pela zona rural e zona urbana, educação infantil, ensino fundamental anos iniciais e finais em cada zona, se tem setor responsável pela merenda, pelo livro didático, pela prestação de contas, 81,25% dos entrevistados disseram que sim as secretarias tinham alguma forma de organização do trabalho interno e 18,75% disseram não haver essa organização.

Dentro ainda da estrutura organizacional das secretarias municipais de educação 50% disseram não haver unidade de responsável pela gestão escolar e 40% disseram haver a unidade de gestão e 10% não quiseram responder. Essa pergunta surgiu pelo fato de termos averiguado que o plano municipal de educação deveria ser elaborado pelo Conselho Municipal de Educação que é composto em sua maioria por 18 (segmentos) da sociedade civil, mas que na realidade grande parte dos municípios não tem conselho municipal de educação, e os que têm conselho disseram que era apenas para fins de prestação de contas como exigia a legislação, sendo assim, foi constatado que são os técnicos das unidades de gestão (16%) e coordenadores pedagógicos (50%) e os demais (34%) desempenharem outras funções, que ficaram responsáveis por encabeçar a elaboração do documento base.

Sobre participação e o envolvimento da secretaria municipal de educação 65,62% dos entrevistados consideraram que a equipe da secretaria se envolveu na elaboração do plano municipal, visto que 34,38% afirmaram que não houve envolvimento das equipes das secretarias municipais de educação na elaboração do plano.

Segundo Lück (2005), a participação da sociedade civil em momentos de planejamento, afasta a concepção de participação apenas como execução, a participação coletiva no planejamento reforça a democracia nos diversos espaços e busca afasta as práticas de autoritarismo e de clientelismo presente em períodos em que a gestão da educação ainda não era democrática.

O desconhecimento do plano ainda é um elemento que atrapalha no planejamento coletivo dos planos de gestão. Dos entrevistados 19% afirmaram que ainda não tinham lido o plano nacional de educação e 71% afirmaram já ter lido o plano nacional na íntegra ou parcialmente e 10% não responderam. O reflexo dessa questão se retrata no fato de 53% afirmarem que o plano municipal de educação é uma política de governo e não de Estado. E ainda alegavam que era pelo fato de ser uma política de governo que as pessoas que pertenciam à oposição ao governo local não estavam participando da sua elaboração.

Sendo assim, uma política pública sempre será um projeto que perpassará diversos governos. As políticas públicas voltadas para a educação se materializam através da legislação, programas e projetos destinados a modernizar a educação com metas para democratização do ensino e da gestão da escola. (AZEVEDO, 1997).

Nessa trajetória Bordignon (2009, p. 89) afirma que “o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la [...]”, por isso que é necessário conhecer o PNE toda a problemática que o envolve para garantir um planejamento eficaz na elaboração dos planos em cada município.

Com isso, o plano municipal de educação com uma política pública é uma política de Estado, uma política que fica, e não uma política de governo que se acaba quando acabar o mandato. Segundo Saviani (2005, p. 29) “a política educacional diz respeito às medidas que o poder público toma relativamente aos rumos que se deve imprimir à educação”.

Outro fator interessante que foi observado foi referente a questão dos técnicos presentes na reunião da UNDIME/AL revelavam que um dos fatores que dificultavam a formação era a descontinuidade da presença dos técnicos, visto que em uma formação vinha um grupo, na outra formação vinha um outro grupo, pois o que não podia era faltar a reunião pelo fato do município se cobrado pela UNDIME/AL caso o avaliador responsável informasse tal frequência de ausência de determinado município.

Para envolver a comunidade na etapa de elaboração do plano municipal de educação 56% dos entrevistados disseram que irão realizar fóruns de debates para conscientizar a sociedade sobre a importância do plano e o que é o plano e 34% disseram que iriam realizar reuniões em diversos espaços para garantir a visibilidade do plano.

No entanto, a comissão técnica instituída em cada município via portaria afirma que grandes são as dificuldades e os limites que estão encontrando na etapa de elaboração do plano.

Segundo os técnicos das secretarias que responderam os questionários sobre as dificuldades enfrentadas 31% afirmaram que a falta de envolvimento de todos se tornava um grande empecilho na etapa de elaboração do plano, visto que essa falta de envolvimento acabava por gerar problemas com a coleta de dados (59%) para a construção do diagnóstico do município, porque sem o envolvimento da sociedade como um todo e dos órgãos responsáveis pelo fornecimento das informações conseqüentemente não lhes enviariam os dados solicitados.

Outros elementos que dificultam a elaboração do plano foram citados como a dificuldade na elaboração do documento base (7%), a redação do documento, a compilação dos dados, e também o prazo (3%) que ficou curto diante da demora para a coleta dos dados.

Mesmo com tantas dificuldades, os técnicos que participam da formação asseguram que a falta de envolvimento do gestor municipal, enfraquece a organização geral, e aponta indícios de que o plano não é a prioridade do município, segundo fala dos entrevistados, e isso demonstra que a falta de compromisso com o plano na etapa de elaboração sinaliza para a morosidade na execução do plano.

Nisso pode ser percebido que tanto o desconhecimento da realidade educacional do município e a ausência de monitoramento das ações relativas às práticas pedagógicas das escolas mostram como o planejamento nos municípios não é uma questão relevante, quanto a falta de participação se tornam elementos que dificultam a construção do plano municipal de educação. Visto que, “como instrumento de operacionalização do sistema municipal de educação (SME), o PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal”. (BORDIGNON, 2009, p. 96).

Isso se releva nos índices da educação básica que nos municípios vem a cada etapa apresentando variações em seu desempenho, alguns com quedas consideráveis se outros se mantendo no mesmo patamar, os poucos que ainda conseguem evoluir é de forma singela, caracterizando o fato da ausência de planejamento interferir de forma significativa na melhoria da qualidade da educação.

Sendo assim, observamos no decorrer do artigo que é necessário que seja construída em cada município a cultura do planejamento, para que a partir dos planos, cada realidade possa se orientar para onde deve chegar e o que fazer para alcanças seus objetivos, estabelecer metas e estratégias relativas à educação para um período de dez anos, é essa a sistemática de trabalho do plano municipal de educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Municipal de Educação em articulação com os planos Estadual e Nacional se torna o caminho de gestão coletiva dos sistemas municipais, por seu entendido como um instrumento de operacionalização dos sistemas municipais de educação composto de objetivos, metas e estratégias de melhoria da educação municipal através do planejamento e do principio de participação da sociedade civil

O fato de a sociedade ser convocada para fazer parte da etapa de construção do PME deve ser comemorado com um avanço na construção coletiva e democrática da educação, no entanto, essa sociedade ainda precisa ser mais bem preparada para assumir os espaços que lhe conferem de participação. O fato é que não adianta convocar a sociedade para os debates e a mesma marcar presença apenas como ouvinte de informações a cerca da realidade do município ou das propostas e metas que serão elaboradas. Ela precisa conhecer bem o que é um plano, ter conhecimento sobre o PNE e demais legislações, conhecer sobre o tempo de vigência do plano, como as ações do plano serão financiadas, qual o impacto que o plano terá na educação do município, se realmente será executado ou arquivado.

Só há participação efetiva se houver conhecimento do que está sendo discutido. A ausência de conhecimento gera ausência de participação e isso reflete na dificuldade de coleta de dados demonstrada nas respostas dos técnicos das secretarias municipais, pois se a sociedade desconhece, não colabora.

Com isso, percebe-se que a construção do PME alinhado aos planos Estadual e Nacional com base na participação da sociedade civil seguindo a lógica da articulação entre as ações compartilhadas nas diversas esferas apontam um caminho de possibilidades tanto para um exercício democrático da sociedade quanto da melhoria da qualidade da educação.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

AZANHA, José Mario Pires. Planos e políticas educacionais no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: AZANHA, José Mario Pires (org). **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica**. 2. Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e do Esporte. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Documento norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação - PME**. Elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: MEC, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações**. Brasília: MEC, 2014.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município: sistemas, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

CRUZ NETO, Tiago Leandro da. **Gestão Democrática da educação: uma discussão sobre planejamento educacional e participação coletiva em Alagoas (1999-2014)**. Maceió: EDUFAL, 2013.

\_\_\_\_\_. **As representações sociais sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas em Alagoas**. Tese de doutorado. Recife, 2014.

**REFERÊNCIAS**

DELORS, Jacques (Coord.). *Educação: um tesouro a descobrir*. Brasília: UNESCO/MEC, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>> Acesso em: 23/10/2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso 20 out 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 38. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. **Intervenção**. Ver. Fac. Educa. UFG (1): p. 57-74, jan/jun. 2005.

LÜCK, Heloísa et al. **A escola participativa:** o trabalho do gestor escolar. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gestão educacional:** uma questão paradigmática. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. et al. Estado e Planejamento Educacional no Brasil - a formação do planejador. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: FCC, 1984. n.51, pp. 55-63.

\_\_\_\_\_. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, Lúcia Wanderley (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, vol.28, nº 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. A política educacional do Brasil. In: STHEFANO, Maria e BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2001.