

**PACTUAÇÃO OU IMPOSIÇÃO: SIGNIFICADO HISTÓRICO-POLÍTICO DO
ALINHAMENTO DE METAS E ESTRATÉGIAS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

AGREEMENT OR IMPOSITION: HISTORICAL-POLITICAL SIGNIFICANCE OF GOALS AND STRATEGIES
ALIGNMENT IN THE ELABORATION OF MUNICIPAL EDUCATION PLANS

PACTUACIÓN O IMPOSICIÓN: SIGNIFICADO HISTÓRICO POLÍTICO DEL ALINEAMIENTO DE METAS Y
ESTRATEGIAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN.

Locenir Tereza de Moura Selivan¹
Odilon Luiz Poli²

Resumo: O presente trabalho analisa o processo de elaboração dos planos municipais de educação (PMEs) entre 2014 e 2015, a partir da Lei n. 13.005/2014. O objetivo é analisar em que medida, no processo de elaboração desses PMEs, os participantes conseguiram apropriar-se do processo e influenciar na definição das metas e estratégias aprovadas. Baseado na abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball, o presente estudo utiliza análise documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicam a efetivação de um processo coordenado de planejamento educacional, dentro dos princípios do pacto federativo, em que a União desempenhou seu papel, exercendo liderança nas definições da educação nacional, convocando os demais entes federados a efetuar o detalhamento das metas e estratégias previstas no PNE.

Palavras-chave: Planos municipais de educação. Abordagem do ciclo de políticas. Política educacional.

Abstract: The present work analyzes the elaboration process of municipal education plans (PMEs) between 2014 and 2015, based on the Law n° 13.005 / 2014. The objective is to analyze to what extent, in the elaboration process of these PMEs, the participants were able to take ownership of the process and influence in the definition of the approved goals and strategies. Based on Stephen Ball's Policy Cycle approach, the present study uses documentary analysis and semi-structured interviews. The results indicate the implementation of a coordinated process of educational planning, within the principles of the federative pact, in which the Union played its role, exercising leadership in defining the national education, calling on other federated entities to carry out the detailing of the goals and strategies planned in the PNE.

Keywords: Municipal Education Plans. Policy cycle approach. Educational policy.

Resumen: El presente trabajo analiza el proceso de elaboración de los planes municipales de educación (PMEs) entre 2014 y 2015, a partir de la Ley n. 13.005/2014. El objetivo es analizar en qué medida, en el proceso de elaboración de estos PMEs, los participantes consiguieron apropiarse del proceso e influenciar en la definición de las metas y estrategias aprobadas. Basado en el enfoque del Ciclo de Políticas de Stephen Ball, el presente estudio utiliza análisis documental y entrevistas semiestruturadas. Los resultados indican la efectuação de un proceso coordinado de planteamiento educacional, dentro de los principios del pacto federativo, en que la Unión desempeñó su rol, ejerciendo liderazgo en las definiciones de la educación nacional, convocando a los demás entes federados a efectuar el resumen detallado de las metas y estrategias previstas en el PNE.

Palabras-llave: Planes Municipales de Educación. Enfoque del ciclo de políticas. Política educacional.

¹ Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. mouraloci@gmail.com

² Professor da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó, Santa Catarina, Brasil. odilon@unochapeco.edu.br

INTRODUÇÃO

A educação brasileira passou, recentemente, por um novo marco histórico na condução das políticas públicas educacionais. Após um amplo debate e tramitação no Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em 25 de junho de 2014, pela Lei n. 13.005/2014, passando a vigorar em todo o país. A compreensão do significado desse amplo movimento, que mobilizou um grande número de pessoas, de diferentes segmentos, exige a análise de diversos fatores combinados.

De acordo com Gentili (2009), o direito à educação foi historicamente restrito e, em nosso país, produziu a negação do “direito à educação” aos mais pobres. Mesmo que, nos últimos anos, seja possível perceber avanços significativos no número de crianças e jovens frequentando a escola e que o discurso da qualidade de ensino tenha sido recorrente, os índices divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) demonstraram que 6,2% da população de quatro a 17 anos de idade, ainda estão fora da escola (BRASIL, 2014b). O autor firma que

[...] essas condições bloqueiam, travam e limitam a eficácia democrática do processo de expansão educacional, conduzindo os pobres para o interior de uma instituição que, em um passado próximo e ainda hoje, dispunha de um conjunto de barreiras que limitavam suas oportunidades de acesso e permanência. (GENTILI, 2009, p. 1062).

Ou seja, o Brasil iniciou o século XXI com uma grande dívida histórica em termos educacionais. Um grande desafio permanece para que o país consiga realizar o sonho da universalização do ensino, com qualidade, conforme preveem as metas 1, 2, 3 e 4 do PNE. Além disso, outro desafio também se coloca: a ampliação da oferta da educação infantil em creches, atendendo, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos de idade.

Os planos de educação se tornam um importante documento para o direcionamento da educação nacional em seus diferentes níveis e modalidades, desde a educação infantil até o ensino superior e a pós-graduação. Frente a isso, os estados e os municípios tiveram de elaborar ou adequar seus planos de educação até junho de 2015.

Com esse movimento, o Brasil viveu, nessa segunda década do século XXI, um novo momento interno, da política educacional. O PNE (BRASIL, 2014b), formado por dez diretrizes e vinte metas, prevê, dentre outros temas, a universalização da educação infantil (pré-escola, quatro e cinco anos), a universalização do ensino fundamental e o aumento do valor para financiamento da educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o fim do período de vigência do plano. Também projeta 254 estratégias para a concretização das suas vinte metas. Como parte da estratégia para a concretização de suas metas, indicou a previsão de que os municípios e os estados elaborassem e alinhassem seus planos de educação até junho de 2015. Realidade que, até o final de 2017, contava com 25 estados e 5.556 municípios³ com seus planos aprovados por Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores e sancionados pelos representantes do poder Executivo.

Nesse contexto, os municípios pertencentes à microrregião da Associação do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)⁴, formada por 21 municípios⁵, realizaram esta tarefa. A microrregião compreende uma área total de 2.941 km², onde vivem aproximadamente 320.938 mil habitantes⁶, em que o total de crianças e jovens que frequentam 165 centros de educação infantil e escolas da rede pública municipal é de 30.620 mil, conforme levantamento do Censo Escolar de 2017 (AMOSC, 2016).

O resultado foi a elaboração, em menos de um ano, de 21 PMEs, que, sob muitos aspectos, se

³ Informação disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

⁴ Entidade que integra o movimento do associativismo municipal e visa promover a excelência da administração pública municipal e o desenvolvimento regional sustentável, criada em 11 de fevereiro de 1968. Informação disponível em: <<http://www.amosc.org.br/>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

⁵ Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Chapecó, Caxambu do Sul, Coronel Freitas, Cordilheira Alta, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste. Informação disponível em: <<http://www.amosc.org.br/>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

⁶ Levantamento populacional da AMOSC, conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em julho de 2018.

encontram fortemente alinhados às definições aprovadas no PNE, inclusive, em muitos casos, compartilhando idêntica redação de metas e estratégias. Qual o significado desse processo em termos de alcance (efetividade dos avanços práticos, a partir da aprovação de tais documentos) e também em termos de um processo de participação democrática dos educadores e da população em geral, na definição dos rumos da educação nacional? A questão que se coloca é se esse foi um processo de participação efetiva ou apenas a legitimação de um processo que foi imposto pela União, aos demais entes federados.

Diante dessas indagações, o problema colocado para a presente investigação, que é parte de um processo de pesquisa mais amplo, está assim definida: em que medida, no processo de elaboração dos PMEs dos 21 municípios da região da AMOSC, os participantes apropriaram-se do processo e influenciaram, efetivamente, a definição das metas e estratégias aprovadas? O objetivo desse estudo é, então, analisar em que medida, no processo de elaboração dos PMEs dos 21 municípios da região da AMOSC, os participantes conseguiram apropriar-se do processo e influenciar na definição das metas e estratégias aprovadas.

ELEMENTOS TEÓRICOS

Diante das desigualdades que caracterizam a realidade da educação brasileira, a definição de políticas educacionais, em sintonia com as necessidades da população mais pobre e excluída do direito à educação, é um elemento fundamental para a superação desses desafios históricos. A questão em análise no presente estudo é o significado do amplo movimento desenvolvido entre os anos de 2010 e 2015 e que culminou com a aprovação do PNE e de PMEs em mais de cinco mil municípios brasileiros.

As principais referências teóricas da pesquisa foram os estudos de Stephen Ball, Jefferson Mainardes e Cesar Tello, que discutem as questões relacionadas às políticas educacionais, com base na abordagem do ciclo de políticas. Os dois últimos fazem parte da *Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa* (ReLePe).

Mainardes e Marcondes (2009) afirmam que as pesquisas em políticas educacionais são recentes. Trata-se de um campo em permanente construção e expansão com crescimento no número de teses,

dissertações, pesquisas e publicações. Nesse contexto, Mainardes e Gandin (2013, p. 149-150) afirmam que:

De modo geral, pode-se considerar que a abordagem do ciclo de políticas tem contribuído para a elevação da qualidade da pesquisa sobre políticas educacionais no Brasil, principalmente por fundamentar uma análise das políticas educacionais em uma perspectiva de totalidade, bem como por inspirar uma análise que contempla o espaço escolar e o social como espaço de produção de sentidos sobre as políticas, de criação e recriação das políticas oficiais, e não apenas como espaços de implementação de políticas.

Os autores afirmam, neste caso, que as políticas públicas vão, ao longo dos anos, passando por adaptações, criações e sendo reinterpretadas no seu tempo e no seu espaço, na inter-relação entre escola e comunidade, configurando-se, a sua execução, de acordo com as necessidades dos sujeitos desse processo. Neste caso, as pesquisas de Stephen Ball sobre a abordagem do ciclo de políticas se constituem como método para análise de políticas. Fundamenta-se na ideia de que as políticas nacionais ou locais estão relacionadas às tendências econômicas e políticas globais e, ao mesmo tempo, precisam ser compreendidas historicamente.

Stephen Ball propõe alguns contextos importantes para a análise das políticas, que aqui são descritos a partir de Mainardes (2006):

a) **Contexto de influência:** é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas, os discursos políticos são construídos e os conceitos adquirem legitimidade. Nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo.

b) **Contexto da produção do texto:** os textos políticos representam a política, tomando várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeo, etc. São os resultados de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares

da produção de textos competem para controlar as representações da política.

c) **Contexto da prática:** é onde a política está sujeita à interpretação e recriação, e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

d) **Contexto dos resultados/efeitos:** preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que a política tem efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada.

e) **Contexto da estratégia política:** envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Desse modo, conforme afirma Mainardes (2006, p. 99), “[...] a abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro.” Constitui-se, portanto, num referencial importante para a análise das políticas educacionais.

Neste contexto de garantia de acesso, a educação brasileira passou por vários momentos históricos, na tentativa de superação de alguns desafios, como o analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. Segundo Saviani (2008), duas características estruturais marcaram esse percurso e os limites da política educacional: a histórica resistência das elites dirigentes à manutenção da educação pública, tendo como limite a falta de recursos destinados à educação, e a descontinuidade das políticas educacionais, marcadas pela sequência interminável de reformas.

De acordo com Blackmore (2015, p. 22), “[...] as políticas são mais do que textos ‘oficiais’ produzidos pela autoridade do poder executivo ou governamental [...]”, são ou deveriam ser o retrato das necessidades da população. Como afirma Ball (1993), “[...] uma política é também uma forma de ação social planejada e real, sendo então inevitavelmente incompleta em sua forma de se inscrever na prática [...]”⁷, considerando que os cenários políticos, econômicos e sociais vão se transformando ao longo de sua atuação.

Partindo dos aspectos apresentados pelos contextos que embasam a abordagem do ciclo de políticas, acreditamos que essa abordagem nos auxiliou a compreender a conjuntura do PNE e referenciou as análises da estruturação e elaboração dos PMEs, suas influências determinantes para a continuidade ou a descontinuidade das políticas educacionais, como instrumento de operacionalização dos sistemas municipais de educação, do ponto de vista do campo micro e influências da política global. Dessa abordagem, definimos para este estudo a análise de dois dos primeiros contextos propostos por Ball, a saber: o contexto de influências e o contexto da produção do texto.

Nesse sentido, destacam-se os planos de educação como instrumentos importantes do processo de planejamento educacional, não como uma ação improvisada, mas como meio de pensar e repensar as políticas públicas educacionais. De acordo com Bordignon (2013, p. 96):

O Plano Municipal de Educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano, fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo.

Desse modo, a elaboração ou adequação dos planos de educação constitui-se num conjunto integrado e articulado de diretrizes, metas e estratégias, na promoção de políticas públicas de curto, médio e longo prazos. Estes planos podem contribuir na promoção da melhoria da qualidade da educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, na medida em que os gestores públicos tenham clareza da política pública que conduzem, a intencionalidade e a governabilidade para sua execução.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa. O fundamento principal para a sua estruturação foi a concepção de ciclo de políticas, desenvolvido por Stephen Ball, já mencionado acima.

⁷ Tradução livre dos autores.

A partir desta abordagem, a investigação procedeu a análise do processo de elaboração dos PMEs da região da AMOSC, tendo como referência dois dos principais contextos da abordagem do ciclo de políticas, o contexto de influência e o contexto da produção do texto. Estes contextos, como parte da abordagem do ciclo de políticas proposto por Stephen Ball, formaram a base da análise dos documentos e entrevistas que foram realizadas no percurso das investigações sobre os PMEs, que têm, no bojo das discussões, a elaboração de políticas educacionais para a educação básica, delimitando-a, da educação infantil ao ensino fundamental, nas redes municipais de ensino da região da AMOSC.

Para a coleta de dados foram utilizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental foi utilizada, principalmente, para os documentos oficiais dos planos municipais de educação, plano nacional de educação e documentos orientadores emanados do Ministério da Educação (MEC). Dessa maneira, os documentos oficiais dos 21 municípios que compõem a AMOSC, assim como os documentos nacionais que tratam dos planos de educação, foram revisados em busca da compreensão da dinâmica e do significado do processo.

Utilizamos a entrevista semiestruturada para buscar elementos para subsidiar a análise do processo de elaboração dos PMEs, a partir de sujeitos que fizeram parte do seu processo de elaboração. Ouvir os sujeitos que fizeram parte do processo de elaboração dos planos foi fundamental para interagir com aporte teórico e as análises ancoradas no contexto de influência e de produção de texto, tendo em vista as discussões e os fatores políticos, ideológicos e econômicos que se fizeram presente naquele momento.

Os sujeitos que participaram das entrevistas semiestruturadas foram definidos da seguinte maneira: inicialmente foram escolhidos quatro municípios, dentre os 21 municípios que fizeram parte do universo da pesquisa. Para tanto, os 21 municípios pertencentes à AMOSC foram divididos em subgrupos, de acordo com suas populações, sendo: municípios de 1.365 a três mil habitantes, de três mil a dez mil habitantes, de dez mil a cinquenta mil habitantes e acima de cinquenta mil habitantes. Partindo deste quadro, em cada subgrupo, à exceção do último que só tem um município, foi selecionada a cidade que tinha a população mais próxima da média do respectivo subgrupo. Sendo assim, os municípios,

aqui nominados como M1, M2, M3 e M4, compuseram a amostra.

Para as entrevistas semiestruturadas, foi prevista a participação de cinco pessoas de cada município selecionado, escolhidos entre seus pares, dentre os integrantes da comissão coordenadora e as equipes técnicas que participaram da elaboração dos PMEs, conforme indicado a seguir:

Quadro 1 – Denominação dos participantes da entrevista semiestruturada

SEGMENTO	DENOMINAÇÃO	MUNICÍPIOS
Conselho Municipal de Educação	CME	M1, M2, M3, M4
Técnico da Secretaria de Educação	Téc.	M1, M2, M3, M4
Fórum Municipal de Educação	FME	M1, M2, M3, M4
Professor	Prof.	M1, M2, M3, M4
Secretário municipal de Educação	Sec.	M1, M2, M3, M4

Fonte: elaborado pelos autores (2017).

Realizadas no período de novembro a dezembro de 2016, o conjunto das entrevistas totalizou 9 horas, 24 minutos e 11 segundos de gravação, as quais foram transcritas no período entre dezembro de 2016 e janeiro de 2017. A partir da transcrição, a análise do material empírico foi realizada tendo por referência, além do ciclo de políticas, os princípios da análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011).

OS CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA E DE ELABORAÇÃO DO TEXTO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DA AMOSC

Entre os anos de 2013 e 2014, foi realizada a II CONAE, resultando em um intenso debate entre representantes de diversos setores da sociedade. A II CONAE foi convocada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), que foi instituído a partir da CONAE 2010, e tinha como uma de suas competências “[...] convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações [...]”, além de promover a articulação com os Fóruns de Educação dos Estados, Distrito

Federal e dos Municípios (SANTA CATARINA, 2013, p. 10). Segundo Garcia (2015, p. 7), o objetivo geral da CONAE 2014, definido pelo FNE, foi: apontar, claramente, para a proposta de uma Política Nacional de Educação, descrevendo responsabilidades, corresponsabilidades e atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino, indicando o papel do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação.

Com vistas ao objetivo da II CONAE, pode-se perceber a intenção de constituir um amplo debate para construção de uma política educacional inter-relacionada, entre os entes federados, sendo corresponsáveis na plena articulação e consolidação dos sistemas de ensino. Isso indica a definição de uma estratégia de elaboração de uma política comum, compartilhada. Dessa forma, as conferências tornam-se espaços legítimos de discussão entre sociedade civil e Estado brasileiro, para proposições de políticas educacionais e funcionando como contexto de influências nos demais entes federados.

A publicação do MEC, intitulada *Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*, em sua introdução destaca que “[...] essas conferências dão continuidade a um processo de participação iniciado na década de 1920, com as Conferências Nacionais da Associação Brasileira de Educação e, posteriormente, com as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) e Congressos Nacionais de Educação (CONEDs).” (BRASIL, 2014a, p. 13).

Nessa direção, a II CONAE tinha como estratégia a realização preparatória de conferências municipais, intermunicipais, regionais e estaduais de educação, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil e o Estado para debater acerca da educação brasileira, articulando esforços entre os diferentes entes da federação. Desse modo, em 2013, esse debate em torno da organização das conferências municipais e intermunicipais de educação foi realizado no Colegiado de Secretários Municipais de Educação (COSEME)⁸ da AMOSC. Posteriormente,

instrumentalizados pelo documento orientador da CONAE 2014, foram realizadas, nos municípios, conferências municipais e algumas intermunicipais de educação.

Após o intenso debate nas conferências de educação, com a participação de agentes públicos e sociedade civil, o início dos trabalhos de elaboração dos planos estaduais e municipais de educação já era aguardado, tendo como referência um documento orientador nacional. No momento do seu desencadeamento, já estava aprovado o Plano Nacional de Educação, com vinte metas e 254 estratégias, que integram a educação básica e a educação superior, em suas etapas e modalidades de ensino, apresentando discussões sobre a universalização da educação, a qualidade da educação, a gestão democrática, o financiamento educacional, a valorização dos profissionais da educação e o regime de colaboração entre entes federados.

Assim, partindo da aprovação do PNE, em 25 de junho de 2014, estados e municípios foram convocados a elaborar ou adequar seus planos de educação conforme disposto pelo art. 8º da Lei n. 13.005, de 2014. Nesse sentido, municípios de todo o Estado e da região da AMOSC começaram a se movimentar para iniciar os trabalhos de elaboração dos seus planos municipais de educação. No caso em estudo, o COSEME, por meio de suas atividades, incluiu em sua pauta a elaboração dos planos municipais de educação. Essas discussões, como descritas anteriormente, já vinham sendo feitas no colegiado da associação, ainda durante a realização das CONAEs.

Essa instância colegiada, de caráter permanente, que existe desde 1997, visa a organização e a articulação dos interesses comuns dos gestores municipais de educação e de suas equipes municipais, no que refere à educação. Essa iniciativa é vista com bons olhos por Abrucio e Segatto (2014), os quais sinalizam como uma novidade fundamental no cenário federativo brasileiro o associativismo territorial, envolvendo alianças e parcerias horizontais entre os governos locais. Os autores seguem sua análise afirmando que “[...] por meio desse mecanismo, as Secretarias Municipais de Educação poderiam atuar de forma consorciada e regionalmente, por meio de Arranjos de Desenvolvimento da

⁸ “É órgão colegiado de decisões, com finalidade de analisar, orientar, promover o planejamento e a execução de ações no âmbito da Educação no Oeste de Santa Catarina, como forma de desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à educação pública dos Municípios integrantes da AMOSC, constituindo-se em instância de

integração dos gestores municipais de educação.” (AMOSC, 2013, p. 1).

Educação ou consórcios públicos.” (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 57).

No caso da organização regional da AMOSC, a existência do COSEME facilitou a estruturação intermunicipal e mesmo interinstitucional, no que se refere à interação dos municípios com outras instâncias da federação, no caso, o estado de Santa Catarina e seus órgãos de gestão educacional, como a Secretaria de Estado da Educação (SED) e o Conselho Estadual de Educação (CEE), a União e os seus órgãos de gestão e normativo da educação (MEC⁹, SASE¹⁰, CNE¹¹) e a UNDIME¹² instância dos dirigentes de educação.

Em sintonia com o cenário nacional, em agosto de 2014, na reunião bimestral do COSEME, a Lei n. 13.005/2014 foi tema da pauta colocada em discussão, sob o tópico: “PNE (Lei n. 13.005/2014) e a configuração dos PMEs”. Na referida reunião, o grupo se apropriou do documento do Plano Nacional de Educação, já aprovado, apresentando as suas vinte metas e 254 estratégias e iniciou-se o debate de como seria a organização para a elaboração dos planos municipais de educação. Também esteve presente nesta reunião uma representante da UNDIME, informando que o MEC, por meio da SASE, tinha constituído uma Rede de Apoio Técnico Nacional e Estadual para elaboração dos planos de educação.

A SASE, vinculada ao MEC, foi criada pelo Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, durante o processo de reestruturação deste Ministério. A criação da Secretaria foi realizada com o objetivo de dispor de um mecanismo voltado a fortalecer e otimizar a articulação com as esferas estaduais e municipais, respeitando a autonomia de cada ente federativo, dialogando e pactuando horizontalmente com esses. Essa iniciativa foi proposta na perspectiva de estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados, de forma a fortalecer a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação (BRASIL, 2011, p. 8-9). No que se refere aos planos de educação, a SASE tinha como objetivo estimular a

colaboração entre os sistemas de ensino, para que as metas dos respectivos planos de educação fossem consonantes, ou seja, alinhadas ao Plano Nacional de Educação no prazo determinado pela lei (BRASIL, 2014b).

O prazo estipulado foi de um ano para elaboração e aprovação dos planos estaduais e municipais de educação. A SASE teve papel fundamental no processo de elaboração dos planos, constituindo-se num mecanismo promotor da articulação entre os entes federados, em torno da definição de uma política educacional comum, em todo o território brasileiro. Nesse sentido, o caderno de orientações do MEC, denominado Plano Municipal de Educação, destacava:

O PEE¹³ precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEE e PMEs (BRASIL, 2014b, p. 7).

Considerando essas orientações, percebe-se que a estratégia definida para alcance das metas de desenvolvimento da educação no país foi a construção de um alinhamento e a integração das ações dos diferentes entes federados, de modo a direcionar os esforços para as metas definidas em nível nacional.

Com base nesta orientação, o estado de Santa Catarina firmou acordo de cooperação técnica entre a Secretaria Estadual de Educação e UNDIME, junto ao MEC/SASE, para integrar-se à Rede de Apoio Técnico. As instituições indicaram representantes das regiões do Estado para realizarem o processo de orientações de como seria a metodologia de elaboração dos planos. Esse processo pode ser visto como um exemplo do regime de colaboração entre os entes federados, conforme preconizado pela constituição, resultando num importante movimento para o estado de Santa Catarina.

Na região da AMOSC, o trabalho de orientação iniciou em outubro de 2014, ocorrendo encontros nas datas de 9 de outubro e 9 de dezembro. Em 2015, os encontros técnicos de

⁹ Ministério da Educação.

¹⁰ Secretaria Nacional de Articulação com os Sistemas de Ensino.

¹¹ Conselho Nacional de Educação.

¹² União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

¹³ Plano Estadual de Educação.

orientação do PME ocorreram em 16 de março, 14 de abril e 19 de maio.

Seguindo uma linha de análise, com base nas perspectivas da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball, percebemos que o Contexto de Influência, no processo de elaboração dos planos de educação, constituiu-se a partir das redes de atores que foram se formando do decorrer do processo, como as Conferências Nacionais de Educação, a criação e atuação do Fórum Nacional de Educação, a criação e atuação da SASE/MEC, a formação e atuação da Rede de Apoio Técnico, as articulações do COSEME e, até mesmo, a constituição das equipes técnicas locais, a comissão de coordenação do processo e a formação de uma rede local de atores, em torno da elaboração do PME em cada município.

Nesse sentido, a visão que foi sendo construída, a partir dos diferentes atores participantes do processo de elaboração dos planos, conduziu a interpretação e a discussão dos dados do diagnóstico e textos para elaboração do documento base em cada município. O próprio documento do PNE foi, nesse processo, um elemento articulador, que subsidiou as discussões locais, em face do esforço deliberado de alinhamento dos planos municipais, em relação às metas e estratégias definidas em nível nacional.

Seguindo, nesse caso, uma relação de interlocução para a produção do documento final dos planos municipais de educação, o processo culminou com a articulação de iniciativas (estudos, elaboração de documentos base, debates, audiências públicas, sessões formais de debate na Câmara Municipal de Vereadores, dentre outras), que, do ponto de vista do modelo teórico aqui empregado, coincide com o que se conceitua como contexto de elaboração do texto.

Podemos, assim, afirmar que este movimento “planejando a próxima década”, criado pela instância nacional, foi um momento único para a história do país. Diferencia-se do período de 1930 a 1960, em que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, embora tivesse anunciado e inspirado a elaboração de um plano de educação para nortear as diretrizes e metas da educação da nação, este somente foi construído pela instância superior em 2001, por meio da Lei n. 10.172, sem contar com a participação popular. O atual plano de educação, por sua vez, teve como referencial o regime de colaboração, preconizado pela constituição federal como eixo para organização de todo o trabalho, sendo liderado

pela União, por meio da SASE/MEC, pactuando com estados, municípios e outras entidades representativas, como a UNDIME e as Associações de Municípios (no estado de Santa Catarina), e contou com um esforço significativo para promover a participação popular.

No caso em estudo, a realização dos trabalhos de elaboração do PEE e dos PMEs, por meio do regime de colaboração, beneficiou-se de um capital social cuja construção vem ocorrendo há décadas e, hoje, conta com uma organização regional, o COSEME, que facilitou a elaboração dos PMEs, repercutindo positivamente a proposições e aos mecanismos coordenados em nível nacional.

A VISÃO DE QUEM PARTICIPOU DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PMES

Na busca da compreensão do significado histórico e político desse processo, o que pode ser questionado é o modo como foi realizado esse movimento de elaboração dos planos municipais de educação, considerando os dois contextos (contexto de influência e contexto da produção do texto), no espaço local de cada município. O que questionamos é, em que medida houve uma leitura e discussão crítica e reflexiva pelos atores envolvidos no processo de elaboração dos planos de cada município, em torno das metas e estratégias que deveriam ser alinhadas ao PNE. Houve, efetivamente, uma apropriação crítica das metas e estratégias estabelecidas em nível nacional e sua adequação ao contexto local? Ou, ao contrário, houve uma apropriação acrítica e superficial das referidas metas e estratégias, sem uma avaliação profunda e crítica do teor das definições nacionais? Entende-se que o alinhamento não significa uma cópia fiel do que está colocado no documento oficial, mas sua adequação à realidade local, mediante a apropriação reflexiva e significativa. Para entender um pouco desse movimento que ocorreu nos municípios da região, vejamos, a partir de agora, o que nos dizem os representantes de alguns dos principais segmentos envolvidos nesse processo a partir da análise das entrevistas realizadas neste trabalho.

O entendimento manifesto pelos documentos emanados do MEC/SASE era de que, com a participação social, submetidos ao amplo debate, PEEs e PMEs teriam maior legitimidade.

Vejam os que dizem os entrevistados sobre o processo de elaboração dos PMEs, na perspectiva do conceito de contexto de influência e do contexto de elaboração do texto, a partir de instrumentos normativos produzidos por outra instância da federação e dos movimentos locais voltados à sua elaboração. Buscamos observar, em primeiro lugar, em que medida os agentes locais, que participaram ativamente do processo de elaboração dos PMEs, vinham acompanhando o processo de planejamento da educação, desencadeado a partir da CONAE 2010, e até que ponto estavam em sintonia com o movimento desenvolvido em nível nacional. Segundo representante do município M2, do CME, a elaboração do plano “[...] era um momento muito esperado para que este plano fosse elaborado, até porque, para se partir para um plano, tinha que se partir de um plano que fosse a base, onde tivemos sim vários pontos de debate.” (CME, M2).

A professora do município M3 destacou ter conhecimento da elaboração do plano desde um processo anterior, como ela falou: “[...] o processo todo se inicia lá na CONAE, vem de lá as discussões, dentro da educação tem muitos pontos que precisariam ser discutidos.” (Prof., M3). Nota-se, nesse caso, que a professora já tinha familiaridade com a construção do plano, desde suas discussões nas conferências de educação até a necessidade de aprofundamento nessas discussões. De modo geral, as demais falas coletadas evidenciam que os representantes têm a percepção que o documento elaborado no município ocorre em sintonia com um movimento mais amplo de planejamento da educação do País, sendo influenciado por ele, dentro de um esforço deliberado de estabelecer um alinhamento nas ações dos diferentes entes federados, conforme sinalizado pela professora do município M3.

No que se refere à participação popular, contudo, o processo apresentou variações em cada município. No caso do município M4, percebemos uma preocupação em realizar uma mobilização bem abrangente, contemplando o maior número possível de atores para a discussão do PME. Porém, em outros municípios, conforme se pode observar nos depoimentos, não houve a mesma ênfase no processo de mobilização, para a participação na elaboração dos planos. Vejamos:

Nós ficamos sabendo do plano na verdade, tivemos dois encontros só com os professores. Eu recebi mais informação e

formação pelo sindicato do que pela própria secretaria. Quando ele chegou até nós, ele já estava que pré-pronto, então a gente pegou os pontos e foi discutindo, a gente se organizou nas escolas e a gente discutiu. (Prof., M2).

Nesse caso, não se observa uma preocupação mais efetiva com a mobilização da sociedade civil em torno dos debates sobre o tema e quem mais participou foi a equipe da secretaria e profissionais da educação, não havendo muitas discussões. As falas indicam que até houve convite a outras entidades para participação dos debates do plano, porém, quem mais se apropriou do documento foi a equipe da secretaria e professores.

Ou seja, a participação ficou mais restrita a representantes de alguns segmentos, não contando com uma participação mais expressiva de todos os segmentos da sociedade. O que observamos foi que os professores foram o segmento social que se envolveu mais diretamente na elaboração do plano. Assim, pelo que pudemos inferir, as estratégias para envolver essa participação foram diferenciadas, com maior ou menor ênfase na mobilização dos diferentes segmentos sociais.

Foram os professores tanto do município como também do estado, o encontro foi geral. Depois teve o encontro mais reduzido só com os representantes. Aí o encontro geral teve as instituições teve os representantes da área social, da área da saúde, o conselho tutelar, teve os conselhos escolares, conselho de pais... (FME, M1).

Então, teve um grupo da secretaria que puxou a frente disso e nós criamos uma comissão de organização. O plano foi discutido amplamente com a sociedade, foi aberto para discussão, realizado trabalhos em grupos, os fóruns, até que teve as plenárias de debates. Então ele foi amplamente discutido com as categorias que participaram. [...] foram convidadas escolas do município, as universidades, enfim, a população como um todo, a família principalmente também. Eu acho que ele foi amplamente divulgado e quem gostaria de participar, teve acesso a esta participação. Os sindicatos também estiveram envolvidos. (Sec., M4).

As falas mencionadas confirmam que as estratégias foram variadas entre os municípios pesquisados. Evidenciamos, em alguns, um esforço maior de mobilização dos vários segmentos da sociedade para participar das discussões acerca da elaboração do PME. Em comum a todos os municípios analisados, observamos um envolvimento bastante efetivo das equipes técnicas e de coordenação no processo de elaboração dos planos. Também fica evidente o envolvimento efetivo do corpo docente no processo. Evidencia-se, ainda, a influência das equipes técnicas das secretarias municipais de Educação na condução desses trabalhos.

A partir desses elementos, podemos inferir, ainda, que, embora os segmentos tivessem conhecimento da necessidade da elaboração dos planos, a influência de uma instância maior, nesse caso, o MEC, foi primordial para dar início aos trabalhos. De acordo com Mainardes (2006, p. 52), esta ação do MEC remete-se ao contexto de influência, “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas”. Nesse caso, a influência nacional teve grande peso para o início dos trabalhos. Em alguns depoimentos foi possível perceber que alguns participantes experimentaram, no decorrer dos trabalhos nos municípios, certo sentimento de pressão, em virtude do prazo estabelecido pelo próprio documento do PNE para a elaboração dos PMEs. A influência, contudo, ao que tudo indica, foi positiva, pois toda a organização do trabalho em nível nacional e estadual possibilitou e instigou o início dos trabalhos em todo território nacional.

Acho que o plano foi uma loucura, o tempo... e acho que foi muito bom fazer ele, acho que foi um desafio muito grande. Enfim está aí, está feito, eu acho que a gente cresceu muito, as pessoas, a equipe que participou teve um aprendizado muito grande, porque hoje a gente sabe o que está escrito no plano, a gente tem trazido as metas estratégias e a gente também dá uma garantia para quem está vindo, quem vai assumir a secretaria no próximo ano. Tem o plano que está ali, está escrito o que vai ser feito até 2025 na educação do município M3. Então eu acho que essa é a sementinha que nós deixamos. (Sec., M3).

Outro depoimento significativo, a esse respeito e também sobre o significado do

processo, foi da Secretária de Educação do município M1, que assim se manifestou:

Eu acho que o plano, em si, veio pré-moldado, do nacional e estadual. Só que, ao mesmo tempo disso, a gente teve total liberdade para refazer e colocar ele dentro da nossa realidade... eu acho que não teve assim uma contraposição, a gente conseguiu mexer como a gente queria, a gente teve a oportunidade de colocar de outro jeito, não dá para se queixar, a gente conseguiu montar o que a gente queria no plano. Sim, com certeza teve influência e foi positiva... (Sec., M1).

O que ocorreu, neste contexto, ao que parece, é a efetivação de parte do dever constitucional dos estados e municípios, ou seja, o compartilhamento de ações sob a perspectiva do pacto federativo entre os entes federados. Assim sendo, os planos foram elaborados a partir de esforços traçados em esfera nacional, demandando a articulação e o alinhamento de metas e estratégias entre os diversos entes da federação, de modo a viabilizar uma política educacional efetivamente nacional, num país de grandes dimensões territoriais como é o Brasil. Nesse sentido, esse processo não pode ser compreendido como algo que simplesmente “veio de cima”, algo imposto, pois a União, como órgão central, tem um papel condutor da política nacional.

É preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, lhes conferir autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. (SAVIANI, 2014, p. 56).

Entendemos que, sem a organização de um esforço nacional deliberado, seria impossível atingir tal intento. Basta observar que, ao longo da história do país, desconhecemos outro movimento dessa natureza, amplitude e intensidade que pudesse articular os entes federados, instituições e vários segmentos da sociedade civil acerca de um processo de planejamento educacional participativo de grande porte. E essa parece ser uma das razões porque, efetivamente, poucos

resultados se tenham obtido ao longo de nossa história, em termos de um acesso e permanência mais universalizado, com garantia de qualidade, mesmo com as inúmeras reformas educacionais aprovadas. O processo de planejamento em estudo, pelo que observamos, visou, justamente, construir uma política educacional voltada à garantia do direito à educação e à redução das desigualdades educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os achados de pesquisa sobre o processo de elaboração dos planos municipais de educação dos 21 municípios da região da AMOSC, à luz do Ciclo de Políticas desenvolvido por Stephen Ball, concluímos que as CONAES, o PNE e os documentos orientadores emanados do MEC tiveram grande influência na elaboração dos documentos base e na configuração dos documentos finais dos planos municipais de educação. Porém, não podemos afirmar que os planos municipais de educação foram, meramente, um processo do tipo “copia e cola”, em relação ao PNE.

Ao contrário, percebemos um significativo esforço de alinhamento entre esse documento e os planos municipais de educação, em vista da concretização de metas importantes da educação nacional. O que se observa é a efetivação de um processo coordenado de planejamento educacional, dentro dos princípios do pacto federativo, em que a União desempenhou seu papel, previsto constitucionalmente, exercendo sua liderança na definição dos rumos da educação nacional e convocando os demais entes federados a efetuem o detalhamento das metas e estratégias previstas no PNE, em seu âmbito de atuação, promovendo o fortalecimento das instâncias locais.

De acordo com Saviani (2014), a cooperação entre os entes federados é uma forma de fortalecer as instâncias locais. No caso dos PMEs, essa articulação possibilitou a estimulação e a mobilização da sociedade para elaboração dos documentos oficiais em cada município.

Por outro lado, como já destacado acima, por uma opção política, a União definiu que o processo de elaboração do PNE, bem como dos PEEs e PMEs, seria feito por meio da participação popular, regrada institucionalmente por meio das conferências nacionais de educação (CONAES), assim como a partir de ordenamentos definidos

pelo MEC e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). Assim, ao desenvolver o trabalho de organização das equipes e elaboração dos documentos oficiais locais, os municípios seguiram uma orientação do MEC como órgão central da política nacional da educação.

Neste sentido, caberia aos municípios, além da opção de seguir uma metodologia de planejamento estratégico participativo, envolvendo os vários segmentos da sociedade civil e pública, montar um cronograma de ações para estudo, pesquisa, interpretação e discussões dos textos norteadores, para compor o documento base e, posteriormente, o documento oficial dos PMEs, como instrumento norteador da política educacional local.

Como já afirmamos acima, o movimento “planejando a próxima década”, criado pela instância nacional, foi um momento único para a história do país, em que um amplo esforço de alinhamento das iniciativas, metas e estratégias dos diferentes entes federados foi realizada, por meio da elaboração de planos de educação. Tais planos se constituem em instrumentos de efetivação de uma política nacional de educação, voltada à superação de alguns desafios históricos da educação do país, particularmente no que se refere à superação das desigualdades educacionais.

Diante de tal esforço, contudo, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 55 (anteriormente PEC 241) coloca em suspeição a possibilidade do cumprimento das metas e estratégias dos planos de educação. A questão que se coloca, a partir desse novo fato, é em que medida as metas e estratégias definidas em nível nacional, por meio de um inédito esforço de participação popular e de alinhamento entre os entes federados, à luz do que prevê o pacto federativo, terão condições de efetivação. Tendo por base o referencial teórico que orientou a presente pesquisa, trata-se de um novo contexto no curso do ciclo de políticas, o contexto da prática, cuja compreensão deverá ser objeto de novos estudos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC; SASE, 2014.

AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina. **Levantamento do censo escolar da região da AMOSC**. Chapecó: AMOSC, 2016.

_____. **Levantamento populacional da região da AMOSC**. Chapecó: AMOSC, 2015.

_____. **Regimento Interno do Colegiado Microrregional dos Secretários Municipais de Educação da AMOSC**. Chapecó: AMOSC, 2013.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 13, n. 2, p. 10-17, Apr. 1993.

_____; BOWE, Richard. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, Mar. 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.

BLACKMORE, Jill. Pesquisa de políticas. In: SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy (Org.). **Teoria e métodos de pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 253-264.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da CONAE**. Brasília: MEC, 2010.

_____. **Documento final da CONAE**. Brasília: MEC, 2014a. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. _____. **Plano Municipal de Educação: caderno de orientações**. Brasília: MEC, 2014b.

_____. _____. **Relatório de Gestão 2011 da SASE**. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10584-relatorio-gestao-2011-sase-final-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 maio 2017.

_____. _____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC; SASE, 2014c.

_____. _____. **Situação dos Planos de Educação**. Brasília: SASE, 2017. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília: Casa Civil, 2014d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

GARCIA, Gilberto. Prefácio. In: RONCA, Antonio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto (Org.). **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade**. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de L. P. (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. Cap. 5, p. 143-160.

_____; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Conferência Nacional de Educação 2014: documento sistematizado/(elaborado pelo) Fórum Estadual de Educação**. Florianópolis: Secretaria de Estado da Educação, 2013. 138 p.

SAVIANI, Demerval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.