

melhoria da educação no Município



Diálogos sobre a Gestão Municipal

Passo a Passo do Plano Municipal de Educação

melhoria da educação no Município

Diálogos sobre a Gestão Municipal
Passo a Passo do Plano Municipal de Educação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Diálogos sobre a gestão municipal : passo a passo
do Plano Municipal de Educação / [coordenação
editorial Sonia Dias, Tatiana Bello Djrdrjran].
-- São Paulo : Fundação Itaú Social, 2014. --
(Melhoria da educação no município)

Vários colaboradores.
ISBN 978-85-66932-02-7

1. Educação pública 2. Gestão educacional
3. Municípios - Governo e administração - Brasil
4. Política educacional 5. Projeto
Político-Pedagógico 6. Qualidade do ensino
I. Dias, Sonia. II. Djrdrjran, Tatiana Bello.
III. Série.

14-04557

CDD-370.981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Gestão educacional municipal
370.981
2. Brasil : Municípios : Melhoria na educação
370.981

melhoria da educação no Município

Diálogos sobre a Gestão Municipal
Passo a Passo do Plano Municipal de Educação



Iniciativa

Fundação Itaú Social

Vice-Presidente

Antonio Jacinto Matias

Superintendente

Isabel Cristina Santana

Gerente

Patricia Mota Guedes

Coordenadoras do Programa

Melhoria da Educação no Município

Maria Carolina Nogueira Dias

Tatiana Bello Djrdjrjan



Fundo das Nações Unidas
para a Infância (Unicef)

Representante no Brasil

Gary Stahl

Oficial do Programa de Educação

Júlia Ribeiro



Coordenação Técnica

Centro de Estudos e Pesquisas
em Educação, Cultura e Ação
Comunitária (Cenpec)

Presidente do Conselho

Administrativo

Maria Alice Setubal

Superintendente

Anna Helena Altenfelder

Coordenação Técnica

Maria Amabile Mansutti

Gerente de Projetos Apoiados

Regina Inês Villas Boas Estima



Apoio

União Nacional dos Dirigentes
Municipais de Educação

Diálogos sobre a Gestão Municipal
Passo a Passo do Plano Municipal de Educação

Coordenação Editorial

Sonia Dias

Tatiana Bello Djrdjrjan

Redação

Gabriela Von Ellenrieder

Natalia Noguchi

Sonia Dias

Tatiana Bello Djrdjrjan

Textos de Aprofundamento

Arnóbio Marques de Almeida Junior

Flávia Maria de Barros Nogueira

Remi Castioni

Leitura Crítica e Contribuições

Angela Maria Martins

Carlos Eduardo Sanches

Denise Carreira

Isabel Cristina Santana

Maria Amabile Mansutti

Maria Carolina Nogueira Dias

Mozart Neves Ramos

Patricia Mota Guedes

Regina Inês Villas Boas Estima

Selma Rocha

Vilmar Klemann

Vivian Ka. Fuhr Melcop

Projeto Gráfico

theSign

Edição

Sonia Dias

Tatiana Bello Djrdjrjan

Revisão

theSign

Colaboradores

Ana Maria Falsarella

José Ibiapino

Max Ordonez

Solange Feitosa Reis

Vanda Noventa

melhoria da educação no Município

1. Apresentação	11
2. O Programa Melhoria e a construção de Planos Municipais de Educação	15
3. O Plano Nacional e os Planos Estaduais e Municipais de Educação – Conceitos e histórico	19
4. Os passos para a elaboração do Plano Municipal de Educação – Metodologia do Programa Melhoria da Educação no Município	23
1º Passo Organização do Órgão Gestor da Educação	27
2º Passo Constituição do Fórum Municipal de Educação	30
3º Passo Articulação política	32
4º Passo Ações de mobilização para a formação do Grupo de Trabalho	35
5º Passo Instalação do Grupo de Trabalho para a elaboração/revisão do PME	38
6º Passo Avaliação diagnóstica da educação do município	46
7º Passo Ações de mobilização para promover a participação social	61
8º Passo Elaboração dos objetivos, metas e ações do PME	65
9º Passo Organização da Conferência Municipal de Educação	68
10º Passo Realização da Conferência Municipal de Educação	70
11º Passo Redação final do PME	76
12º Passo Tramitação interna no governo	78
13º Passo Encaminhamento do PME à Câmara Municipal	79
14º Passo Execução, monitoramento e avaliação das ações do PME	81

5. Anexos	89
5.1 Roteiro do PME	90
5.2 Proposta de redação para o Projeto de Lei do PME	98
5.3 Textos de aprofundamento	101
5.3.1 A Gestão Municipal da Educação e o desafio da qualidade, por Arnóbio Marques de Almeida Junior e Flávia Maria de Barros Nogueira	101
5.3.2 A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios, por Remi Castioni	137

melhoria da educação no Município

1. APRESENTAÇÃO



Alcançar patamares de uma educação pública de qualidade ainda é um desafio para muitos municípios brasileiros. Dentre os diversos fatores que corroboram essa realidade, como infraestrutura, territórios com intensas desigualdades socioeconômicas e a formação dos profissionais da educação, soma-se o grande percentual dos municípios brasileiros que enfrentam dificuldades na gestão, na capacidade técnica de suas equipes e no financiamento, especialmente municípios de micro e pequeno porte, que possuem até cinquenta mil habitantes.

Diante desse panorama, surge, em 1999, o Programa Melhoria da Educação no Município, resultado de uma iniciativa da Fundação Itaú Social, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com a coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Com um histórico de atuação em dezoito estados, beneficiando mais de mil municípios e 3.500 gestores e técnicos da educação, o programa consolidou sua metodologia em três eixos: o Plano Municipal de Educação, a Participação Social e o Aprimoramento das Estruturas de Gestão Educacional.

A presente publicação disponibiliza o conhecimento produzido a partir da experiência do programa nos processos de elaboração dos Planos Municipais de Educação. Dialoga com as dificuldades

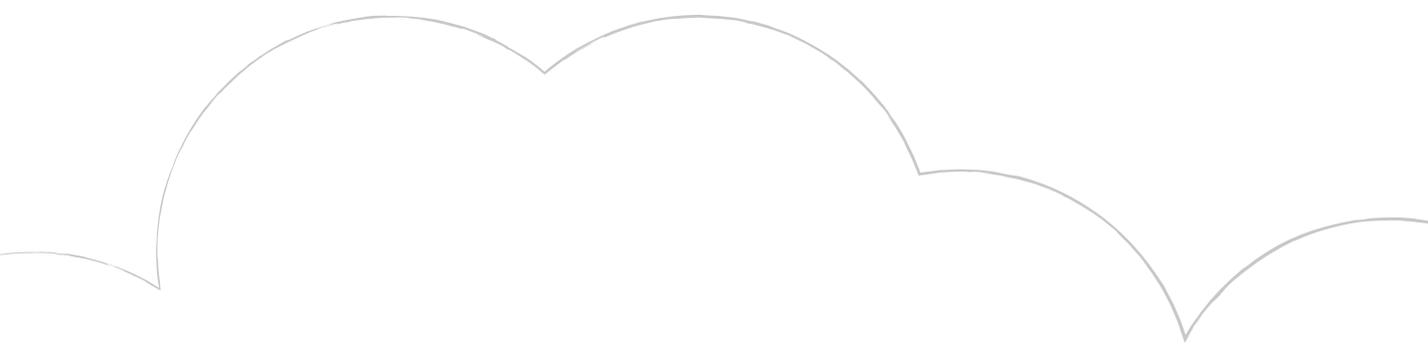
vivenciadas pelos gestores municipais ao longo do percurso, assim como com as soluções por eles encontradas. **Ao final, textos de especialistas abordam temas identificados ao longo do trabalho, que entendemos serem complementares à formulação do Plano Municipal de Educação e servem para o aprofundamento das equipes gestoras na fase de implementação e no dia a dia da gestão: a potência da articulação regional entre municípios e o planejamento estratégico da Gestão Municipal da Educação perante o desafio da qualidade.**

Assim, o Passo a Passo do Plano Municipal de Educação busca contribuir com a constante qualificação da Gestão Municipal da Educação para que essa cumpra o seu papel fundamental: garantir o direito de aprender para cada uma das crianças e adolescentes no Brasil.

Fundação Itaú Social

Unicef

Cenpec



2. O PROGRAMA MELHORIA E A CONSTRUÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

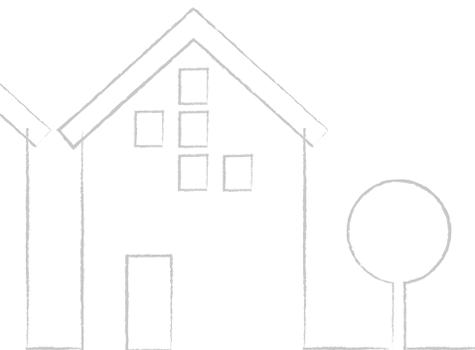


A política educacional enfrenta diversos desafios na atualidade, sendo o principal deles a melhoria da qualidade ofertada. Responsáveis pela Educação Infantil e por grande parte das matrículas no Ensino Fundamental, os gestores municipais de educação ocupam papel estratégico nesse processo.

Conforme dados do Censo de 2010, cerca de 89% dos municípios estão na categoria micro e pequeno porte¹. Além dos desafios comuns aos outros municípios, como o fato de 70% de seus gestores municipais de educação estarem em posição de gestão pela primeira vez², essas localidades enfrentam dificuldades próprias em áreas como a formação técnica de suas equipes, a gestão de salas multisseriadas e o processo de transporte escolar.

É diante desse panorama que surgiu o Programa Melhoria da Educação no Município, com o objetivo de desenvolver ações de formação e qualificação técnica dos gestores municipais de educação e suas equipes, e contribuir com o planejamento e a formulação da política educacional.

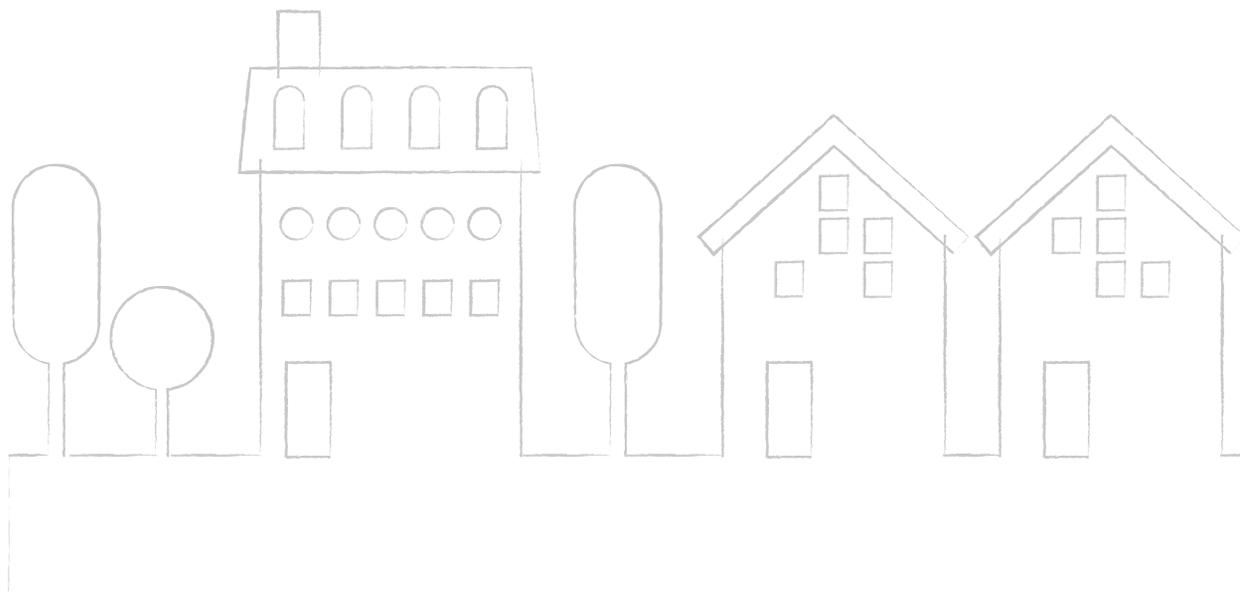
Além do investimento na qualificação técnica dos gestores e suas equipes, o programa se concentrou na construção de Planos de Educação das Secretarias Municipais, a partir de quatro eixos: avaliação diagnóstica, fórum de educação, intervenção na educação básica e acompanhamento e avaliação das ações planejadas (DIAS/DJRDJRJAN, 2012).



1. Do total dos 5.565 municípios brasileiros, 3.914 são de micro porte – até vinte mil habitantes e 1.043 de pequeno porte – de vinte mil a cinquenta mil habitantes, conforme dados do IBGE, http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_brasil_zip.shtml

2. Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010 do INEP/MEC. http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B5481B939-40CE-4E24-B887-7F47148D6FF3%7D_Perfil%20Dirigentes%20Municipais.pdf

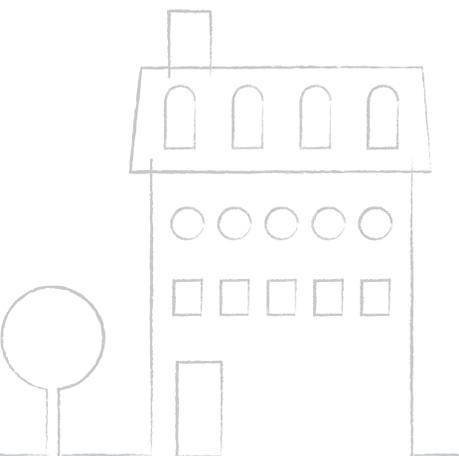
Para contribuir com a autonomia dos municípios, fortalecer o Plano Municipal de Educação como instrumento de planejamento e acesso a recursos e aprimorar sua metodologia, o Programa Melhoria na Educação, em sua décima primeira edição, realizada de 2010 a 2012 junto a quinze municípios³ integrantes do Território da Cidadania no centro do estado do Paraná, orientou sua ação a partir de dois desafios: garantir maior perenidade às suas ações por meio da formulação/revisão do Plano Municipal de Educação e contribuir para fluxos de gestão mais dinâmicos e potentes. É a partir dessa experiência que nasce a presente publicação.



3. Os municípios participantes foram: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Iretama, Manoel Ribas, Marquinho, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí e Santa Maria do Oeste.

3. O PLANO NACIONAL E OS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – CONCEITOS E HISTÓRICO





O Plano Nacional de Educação 2011/2020 foi enviado ao Congresso Nacional em 15/12/2010 e no momento de finalização desta publicação – março de 2014 – ainda está em tramitação na Câmara, para aprovação ou negação das alterações aprovadas no Senado. Após isso seguirá obrigatoriamente para a sanção presidencial. Para ter informações atualizadas, acesse o site do Observatório do Plano Nacional de Educação, que monitora os indicadores referentes a cada uma das vinte metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, além de oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do plano. Site: <http://www.observatoriodopne.org.br/>

O Plano Municipal de Educação foi inicialmente previsto no Plano Nacional de Educação, que vigorou de 2000 a 2011, e visa compor a gestão pública no federalismo brasileiro, que desde a Constituição Federal de 1988 conta com os municípios como entes federados e autônomos. Uma perspectiva histórica nos auxilia a compreender a conquista que os processos de construção de planos nacionais, estaduais e municipais de educação representam na consolidação da democracia brasileira.

A ideia de um Plano Nacional de Educação (PNE) ganhou força com o chamado movimento renovador, nos anos de 1920-30, momento marcado pelas primeiras discussões a respeito da formulação de uma política nacional de educação que ultrapassasse os limites das gestões e governos e que contou com a criação do Conselho Nacional de Educação e com a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Apenas em 1962 foi elaborado, pelo Conselho Federal de Educação, o primeiro Plano Nacional de Educação, constituído por um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no prazo de oito anos. No entanto, foi somente a partir de intensa mobilização popular que a Constituição Federal de 1988 incorporou a proposta de um plano de longo prazo, com força de lei, a fim de garantir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação.

Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, tivesse determinado o prazo de um ano para a União encaminhar o Plano Nacional de Educação (PNE) ao Congresso Nacional, esse foi aprovado somente em 2000, e vigorou até 9 de janeiro de 2011 e, como dito acima, foi esse plano que previu a elaboração de planos decenais dos estados, Distrito Federal e municípios.

O Plano Nacional de Educação de 2011/2020 teve por base a Conferência Nacional de Educação (Conae/2010) e prevê a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos. É mais enxuto que o anterior, apresentando dez diretrizes e vinte metas, com estratégias específicas de concretização, além de prever formas de monitoramento pela sociedade.

O Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação⁴ (PME) também têm força de lei e sua construção deve ser articulada com o PNE. Cabe ao PEE coordenar e integrar os sistemas escolares em âmbito estadual e, ao PME, pensar a educação no município de forma mais ampla, articulando todos os sistemas e considerando o contexto e a realidade local.

Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais feita pelo IBGE em 2011, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.181 indicavam ainda não possuir um PME. Como indica o site De Olho nos Planos, “muitos dos que possuem, não o utilizam para planejar suas políticas, mantendo-os desconhecidos da população”.

Esse dado assume relevância quando consideramos que o PME define a política de educação no município por dez anos e, dado seu caráter participativo, deve envolver o Fórum Municipal de Educação, diversas instâncias da sociedade, lideranças locais e o Conselho Municipal de Educação (CME).

O site De olho nos Planos é uma plataforma que disponibiliza documentos de referência e materiais sobre processos participativos na elaboração dos planos de educação de estados e municípios e possui uma base de dados colaborativa, na qual os gestores podem registrar informações sobre os procedimentos adotados durante o desenvolvimento ou revisão dos planos em suas cidades. Para saber mais, acesse: <http://www.deolhonosplanos.org.br/>

4. Nesta publicação utilizaremos a sigla PME para designar o Plano Municipal de Educação.

4. OS PASSOS PARA A ELABORAÇÃO
DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
– METODOLOGIA DO PROGRAMA
MELHORIA DA EDUCAÇÃO
NO MUNICÍPIO



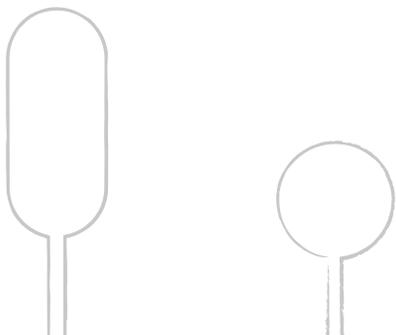
A metodologia aqui retratada e o passo a passo proposto são fruto da experiência acumulada e consolidada pelo programa ao longo de suas edições, que envolveram encontros presenciais, visitas técnicas e assessoria a distância, permeadas pelo trabalho e compromisso de cada um dos gestores municipais e suas equipes.

O trabalho com diferentes municípios teve como característica considerar e respeitar os contextos locais, mas também trabalhar em uma linha de ação comum. Teve como resultado a elaboração dos PME de forma participativa em todos os municípios. Além da formulação, os mesmos foram aprovados nas respectivas Câmaras Municipais, tornando-se importantes instrumentos de planejamento e de perenidade da política pública.

Esta publicação apresenta as principais etapas e processos para a formulação e a revisão do PME de modo participativo, oferecendo um subsídio para o trabalho a ser desenvolvido em cada município brasileiro. Esperamos que este documento possa servir de orientação para que os municípios brasileiros construam ou revisem seus PMEs, contribuindo de forma significativa para a garantia e a qualidade das crianças e adolescentes brasileiros.

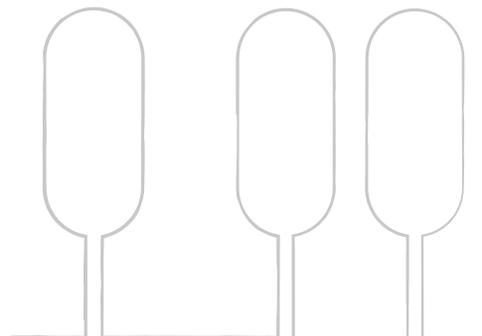
Como a metodologia é expressamente articulada com a realidade dos pequenos municípios, os passos foram pensados de forma a responder às principais dificuldades que esses entes federados encontram na implementação dos seus processos, sendo importante destacar que os contextos locais em muito influenciam e devem também compor o trabalho a ser realizado.

Os passos são acompanhados de uma descrição de “o que é”, “quem faz”, “por que fazer”, “como fazer” e “um pouco da experiência

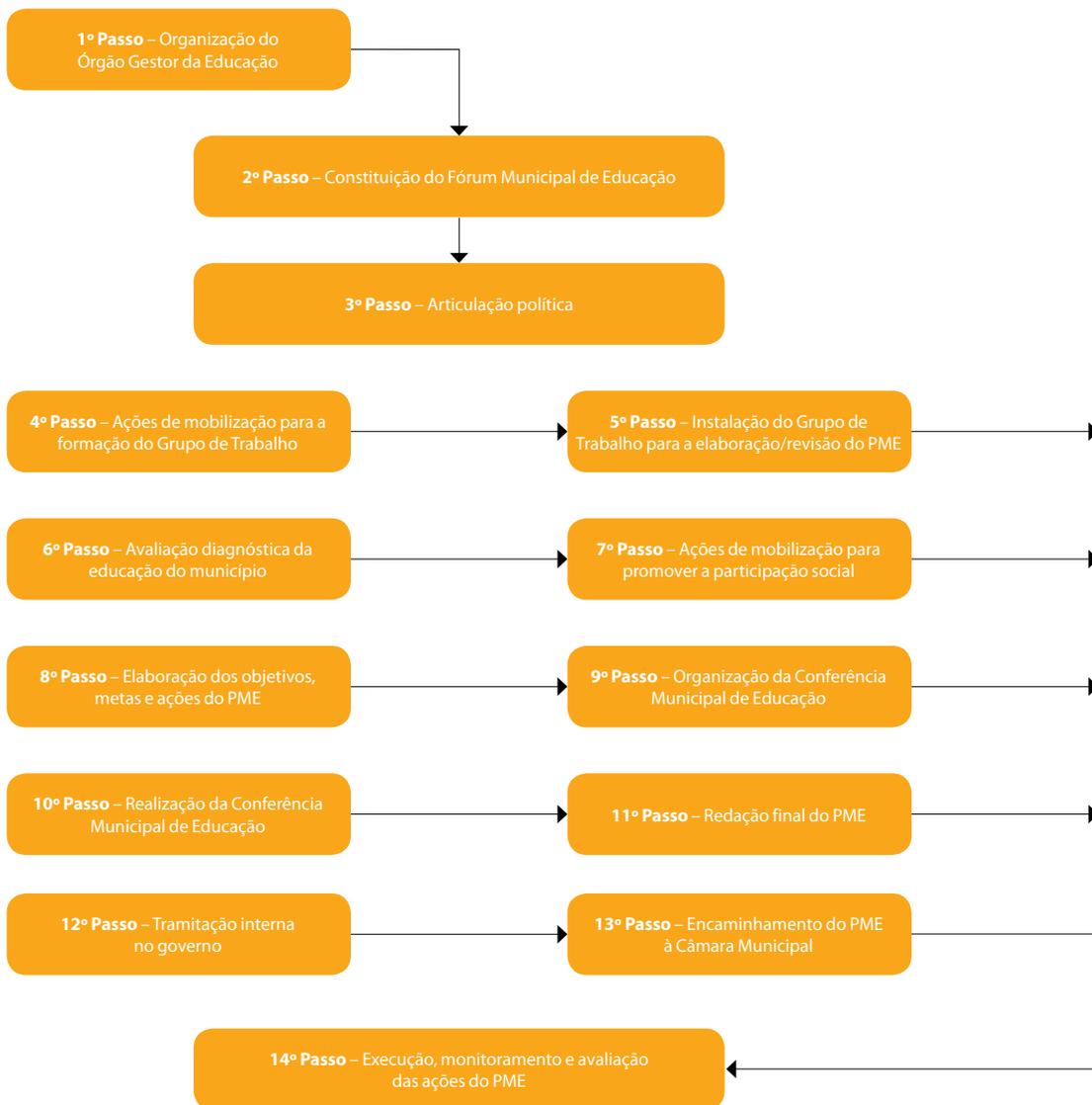


dos municípios”, sempre procurando compartilhar os principais aprendizados e desafios vividos no processo. Além do Passo a Passo do PME, apresentamos, nos anexos, Roteiros do PME e do Projeto de Lei para sua aprovação, bem como textos de especialistas: “A Gestão Municipal da Educação e o desafio da qualidade”⁵ e “A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios”⁶, para apoio e estudo das equipes técnicas.

- 1º Passo Organização do Órgão Gestor da Educação⁷**
- 2º Passo Constituição do Fórum Municipal de Educação**
- 3º Passo Articulação política**
- 4º Passo Ações de mobilização para a formação do Grupo de Trabalho**
- 5º Passo Instalação do Grupo de Trabalho para a elaboração/revisão do PME**
- 6º Passo Avaliação diagnóstica da educação do município**
- 7º Passo Ações de mobilização para promover a participação social**
- 8º Passo Elaboração dos objetivos, metas e ações do PME**
- 9º Passo Organização da Conferência Municipal de Educação**
- 10º Passo Realização da Conferência Municipal de Educação**
- 11º Passo Redação final do PME**
- 12º Passo Tramitação interna no governo**
- 13º Passo Encaminhamento do PME à Câmara Municipal**
- 14º Passo Execução, monitoramento e avaliação das ações do PME**



5. Autoria de Arnóbio Marques de Almeida Junior e Flávia Maria de Barros Nogueira. **6.** Autoria de Remi Castioni. **7.** Nesta publicação, o termo Órgão Gestor da Educação será utilizado para abranger as diversas nomenclaturas utilizadas para o órgão responsável por conduzir a política educacional no município, como Secretarias Municipais de Educação, Departamentos, Diretorias, Superintendências de Educação e quaisquer outras denominações.



É preciso destacar que alguns passos dependem dos anteriores para acontecer, enquanto outros ocorrem de forma simultânea ou ainda são realizados por um período mais prolongado, alguns percorrendo quase toda a metodologia, como é o caso da mobilização para a participação social.

Por exemplo, os três primeiros passos tratam da preparação do município para a elaboração ou revisão do PME e envolvem ações de organização e planejamento. Já o 4º Passo, referente à mobilização, é realizado ao longo de todo o período, de forma a contribuir com os demais. Do 5º ao 11º Passo, estão as atividades que envolvem mais diretamente as ações relacionadas à construção/revisão do PME. Os demais passos tratam da finalização do processo, sua aprovação na Câmara Municipal e da implementação do PME no Município.

1º Passo – Organização do Órgão Gestor da Educação

O que é

Para dar início à elaboração/revisão do PME, é preciso que o Órgão Gestor da Educação no município se organize, reúna e planeje o trabalho da equipe técnica para todo o processo.

Quem faz

O Gestor da Educação, apoiado pela sua equipe técnica.

Por que fazer

Um dos grandes desafios da gestão educacional é a cultura do planejamento como forma de viabilizar todas as ações que fazem parte do dia a dia da educação, para que a aprendizagem seja efetiva. Nesse sentido, propiciar a organização do Órgão Gestor da Educação para o importante planejamento da política educacional municipal é produzir um processo sustentável e perene da sua construção.

Assim, como momento inicial da formulação ou revisão do PME, é preciso que o Gestor Municipal da Educação, juntamente com a equipe técnica, analise todo o processo e as ações necessárias e faça um planejamento considerando a divisão de tarefas e responsáveis pelas atividades.

Como fazer

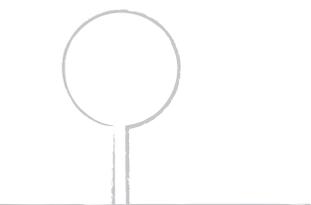
O planejamento do trabalho considera o tempo dedicado às atividades, de forma a não sobrecarregar os profissionais, garantir a participação e o protagonismo do Órgão Gestor da Educação na elaboração do PME sem prejudicar as ações já em desenvolvimento.

A primeira tarefa é a realização de uma reunião do Gestor da Educação com sua equipe técnica para estudar o processo de formulação/revisão do PME – expresso nos passos apresentados neste material, bem como o Roteiro do PME (Anexo 1) e fazer um planejamento minucioso de cada passo, pensando nos recursos e articulações necessários para seu início.

Nesse momento, é importante verificar se já existe no município o Fórum Municipal de Educação, pois, conforme as diretrizes e orientações para as Conferências Nacionais de Educação, é esse o órgão responsável por conduzir as discussões sobre o PME. No caso do município já possuir o Fórum, esse precisa ser envolvido pelo Órgão Gestor para compor o processo de construção/revisão do plano.

Se o município ainda não possui o Fórum Municipal de Educação, esse é um momento importante para a sua constituição, que acontece mediante o chamamento das representações da comunidade escolar e dos demais órgãos envolvidos na política educacional municipal, como retrataremos a seguir.

Sobre o Roteiro do PME – veja a referência no Anexo 1 – é importante que ele comece com um histórico de sua construção, seguindo por suas diretrizes, e um texto com o diagnóstico da situação da educação no município com base nos dados coletados e análises feitas. Depois vêm os objetivos, metas, ações e estratégias pensadas perante os desafios apresentados. Esses temas serão tratados nos próximos passos da metodologia.



Também é preciso designar quem serão os responsáveis pelas ações para que seja possível fazer um monitoramento das atividades, o replanejamento, mudanças e ajustes, se necessário. Por isso, é indicado que, durante o processo de formulação/revisão do PME, a equipe e o Gestor da Educação mantenham reuniões periódicas de trabalho e de acompanhamento das ações previstas nesse primeiro momento.

Um pouco da experiência dos municípios

Articular para mudar

Em Altamira do Paraná, as maiores dificuldades encontradas foram a falta de pessoal e de recursos para a realização dos trabalhos, mesmo os mais cotidianos do departamento. A equipe afirmava que tudo estava centrado na figura do gestor e além disso muitas escolas mal conseguiam dar conta das demandas do cotidiano da rede.

Para tentar mudar esse cenário e construir o Plano Municipal de Educação, a equipe passou a fazer dois movimentos:

- (1) Mobilizar pessoas fora da estrutura da prefeitura;
- (2) Iniciar um processo de diálogo e reivindicação junto à administração municipal para que melhorassem as condições de trabalho no Órgão Gestor da Educação.

Ao longo de alguns meses, a gestora conquistou mais funcionários para a equipe, conseguiu implantar horário de trabalho coletivo nas escolas e articulou com o prefeito um planejamento para outras melhorias do Órgão Gestor da Educação ao longo dos meses seguintes. Só após essas conquistas a equipe conseguiu dar os passos necessários para a construção do PME.

Organizar x burocratizar

No início do projeto, os responsáveis pelo Órgão Gestor da Educação em Roncador relataram que, nesse município, o processo de gestão da Órgão Gestor da Educação era diferente do das grandes

Lembrete:

Os municípios citados na publicação são do estado do Paraná, onde ocorreu a 11ª edição do Programa Melhoria, base desta sistematização.



idades. Por ser uma cidade menor, todos se conheciam e, quando precisavam de algo, bastava telefonar. Essa proximidade e facilidade de contato sempre fez com que os profissionais não utilizassem muitos registros ou outros procedimentos, por considerá-los muito burocráticos. Inicialmente, houve a dificuldade para colocar as ideias no papel mas, aos poucos, compreenderam a diferença entre burocratizar e planejar, organizando melhor as atividades com a construção do passo a passo para cada uma das etapas. Perceberam a importância que o planejamento possui, já que permitiu a otimização do tempo e facilitou as articulações.

2º Passo – Constituição do Fórum Municipal de Educação

O que é

Os Fóruns Nacional, Estaduais e Municipais de Educação são responsáveis por assessorar a elaboração, a execução e a avaliação dos Planos de Educação formulados em cada ente federado.

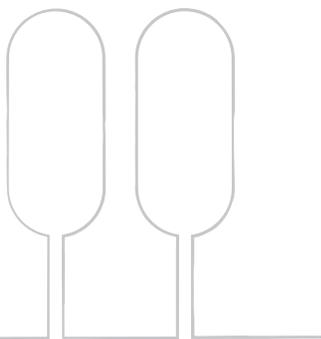
Quem faz

O Órgão Gestor da Educação.

Por que fazer

Os Fóruns Municipais de Educação são responsáveis por conferir o caráter democrático do planejamento da política pública incorporada ao PME. Essa diretriz ainda é bem recente na área educacional, já que as primeiras orientações nesse sentido são de 2010 – data da primeira Conferência Nacional de Educação.

Desde esse período, têm se intensificado o processo de constituição e o fortalecimento desses espaços democráticos na política educacional, sendo importante atentar para o seu aspecto de contribuição para a perenidade da política pública, já que representa a participação social na construção da política educacional.

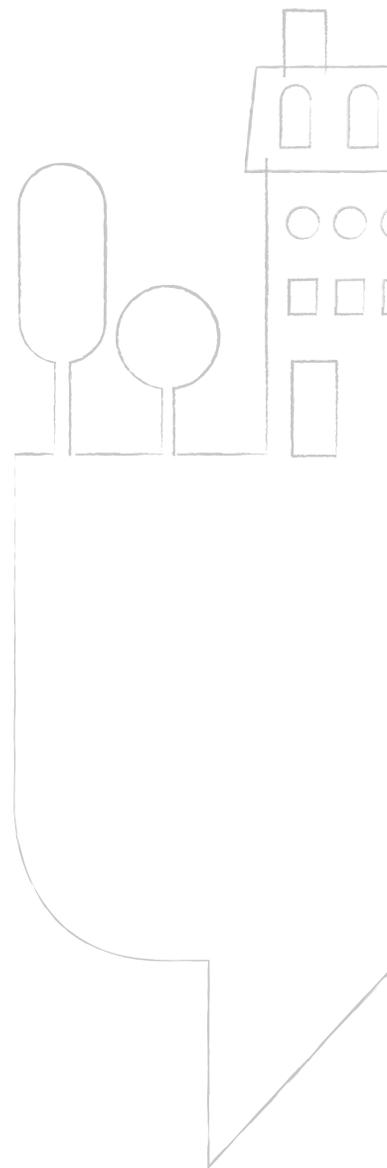


Como fazer

O Órgão Gestor da Educação deve convidar representantes dos órgãos abaixo para a primeira composição do Fórum Municipal de Educação:

- Conselho Municipal da Educação;
- Representantes de outras políticas do município (governo, planejamento, finanças saúde, assistência social, esporte, cultura);
- Conselho Tutelar;
- Comissão de Educação da Câmara Municipal;
- Sindicato dos Trabalhadores em Educação;
- Representações dos Diretores de Escolas Municipais, Estaduais e Federal (se houver);
- Representação das Universidades Públicas e Privadas;
- Representação dos estudantes;
- Representação de pais;
- Associações comunitárias;
- Outras entidades envolvidas com a educação, como empresas, igrejas, etc.

Na primeira reunião, é importante designar o coordenador do Fórum, que normalmente é o Gestor Municipal da Educação, e instituir um Grupo de Trabalho para a feitura do regimento, que deve ser elaborado e aprovado nas primeiras reuniões. Mais orientações para esse processo estão neste link: <http://fne.mec.gov.br/images/>



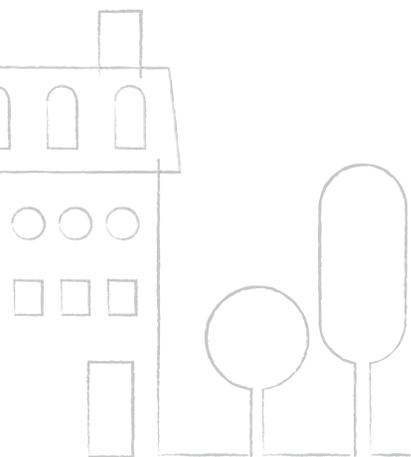
pdf/orientacoes_para_organizacao_dos_foruns_estaduais_df_e_municipios.pdf

A constituição de um espaço como o Fórum Municipal de Educação não se dá apenas com procedimentos burocráticos, mas sim com constante valorização e construção de dispositivos facilitadores para a participação social. Nesse sentido, em vista do desafio de se estabelecer processos participativos, esse assunto será mais aprofundado a seguir.

Um pouco da experiência dos municípios

Fórum Municipal de Educação – desafios

Os municípios participantes da 11ª Edição do Programa Melhoria não contavam com Fóruns Municipais de Educação, quando participaram do programa. Diante dessa realidade e dos desafios em constituir esse espaço desde o início, o percurso trilhado por eles foi partir da mobilização constante – que será retratada no 4º Passo – para instalar o Fórum Municipal de Educação como dispositivo democrático de acompanhamento e monitoramento da política educacional.



3º Passo – Articulação política

O que é

É preciso garantir o apoio e o comprometimento de todo o executivo municipal durante o processo. A primeira ação necessária é engajar o prefeito e demais gestores, mostrando a importância da construção ou revisão do PME para o aprimoramento da educação no município.

Quem faz

O Gestor da Educação, apoiado pela equipe técnica do Órgão Gestor Municipal da Educação, e o Fórum Municipal de Educação.

Por que fazer

Como o PME é o documento municipal de planejamento da política educacional, que deve estar articulado aos Planos Nacional e Estadual, é extremamente importante que ele seja um reflexo da política pública municipal e, portanto, com ampla participação e articulação das diversas Secretarias Municipais e do Gestor Municipal.

O objetivo é articular, de forma participativa e democrática, o Gestor Municipal e demais Representantes do Poder Executivo na elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação.

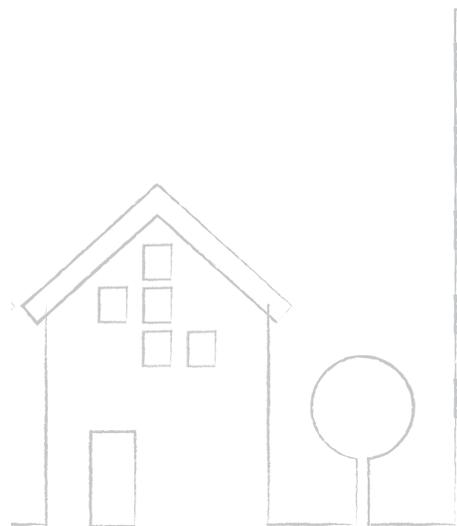
Para isso, partir do Plano de Governo Municipal confere legitimidade política e garante o compromisso do executivo municipal nessa tarefa. A articulação política busca, ainda, assegurar o comprometimento dos demais gestores municipais para uma atuação mais integrada, que colabore com a aprendizagem das crianças, adolescentes, jovens e adultos no município.

Essa etapa é fundamental para que todo o processo de elaboração/revisão do PME seja bem-sucedido. Além de possibilitar a compreensão sobre a metodologia, conceitos e práticas que serão utilizados, garante o envolvimento de outros setores da prefeitura, inclusive compartilhando decisões como alocação de recursos, escolha de estratégias e de investimentos, o que pode propiciar a legitimidade e a perenidade da política educacional.

Como fazer

A primeira tarefa é a realização de reuniões com o prefeito, a fim de discutir as diretrizes do Plano de Governo Municipal para a política de educação e apresentar a condução do processo, conforme o planejamento feito no passo anterior. Para tanto é preciso considerar o programa de governo na área de educação.

Em seguida, são realizadas reuniões com os gestores das demais políticas públicas que façam interface com a educação: assistência



social, administração e finanças, obras, saúde, meio ambiente, cultura e lazer, segurança, entre outras, momento em que o poder convocatório do Gestor Municipal precisa ser utilizado. Esta ação busca envolver esses atores no processo de construção coletiva e integrada, criando um compromisso compartilhado com o novo patamar da educação para o município.

Dicas para realizar uma boa reunião e garantir a participação de todos:

- Preparar uma pauta, a ser apresentada no início, com os temas que serão discutidos, mas com flexibilidade para alterações;
- Organizar o tempo, planejando períodos para que a pauta se cumpra;
- Preparar material impresso ou em formato digital, caso necessário;
- Escolher um representante para expor as ideias do grupo e coordenar a reunião;
- Caso a reunião seja feita com um número grande de participantes, garantir momentos de reflexão individual, discussões em subgrupos e plenária;
- Fazer um bom registro escrito da reunião;
- Garantir encaminhamentos.

Nas reuniões, faz-se uma apresentação de todos os passos que compõem a metodologia, explicando objetivos e resultados esperados, a forma de realização e o histórico de dificuldades políticas e técnicas a serem enfrentados. Também se reserva espaço para discussões e sugestões, principalmente no sentido de trazer para o Plano Municipal de Educação a cultura e a realidade local, com o cuidado de garantir a gestão democrática e participativa durante todas as etapas.

Finalizadas as apresentações e as discussões, é importante tratar dos próximos passos, definindo uma versão compartilhada do calendário de execução do projeto de elaboração ou revisão do Plano Municipal de Educação. Ao final desse passo, espera-se que prefeito, vice-prefeito e demais gestores do município estejam engajados e comprometidos com a construção ou revisão do PME, além de um calendário de reuniões e encaminhamentos, com os devidos responsáveis.

Ainda nesse momento devem ser explicitados os passos para a realização do processo democrático e identificados os fatores-chave de sucesso e os desafios para essa empreitada.

4º Passo – Ações de mobilização para a formação do Grupo de Trabalho

O que é

Realizar ações para mobilizar representantes de diferentes segmentos sociais e instituições para a importância da participação social, tendo como primeira ação a formação de um Grupo de Trabalho⁸ organizado para colaborar com o processo de elaboração/revisão do PME, no âmbito do Fórum Municipal de Educação.

Um processo de mobilização é produto da iniciativa de uma pessoa ou de um grupo em direção a um propósito comum.

A mobilização percorre todo o processo de formulação/revisão do PME e utiliza estratégias e mecanismos que garantam efetivamente a participação de todos – executivo, legislativo e sociedade – na construção da política educacional.

Quem faz

O Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

A gestão democrática é um dos pilares da política nacional de educação e sua proposição se baseia nos conceitos de democracia participativa, na legitimidade da construção da política pública e na importância do controle social.

Para que a educação se torne uma prioridade na sociedade, é muito importante garantir a participação de setores sociais que não têm, tradicionalmente, envolvimento com a educação. A formulação/revisão do PME é uma oportunidade para promover a participação social na construção da política pública. No entanto, participação

Em resumo, toda mobilização social...

- É mobilização para alguma coisa, é um projeto coletivo para alcançar um propósito comum;
- Só ocorre quando um grupo de pessoas age com objetivos comuns, buscando resultados desejados e decididos por todos;
- Implica convivência social dentro de aprendizagens e regras acordadas;
- Reconhece os conflitos como constitutivos da convivência humana;
- Envolve ações de comunicação em sentido amplo, que, superando conflitos, possibilitem chegar a propósitos comuns, a consensos, à partilha de interesses, ideias, discursos, visões e informações;
- Requer dedicação permanente e busca contínua por resultados.

Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação – órgão de controle social da política educacional – é instituído por meio de lei municipal. Deve ser composto por representantes do governo, da comunidade escolar e da sociedade civil em geral, que podem ser eleitos ou indicados. São importantes para possibilitar um gestão democrática e têm como objetivo ajudar a estabelecer maior controle da gestão e decisões políticas relacionadas à educação.

Fonte: <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/26749/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao/>

⁸. Utilizaremos a sigla GT para designar Grupo de Trabalho.

Democracia participativa é um processo que fortalece e amplia a democracia e se refere à possibilidade de participação e intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas e controle do exercício do poder. Essa participação vai além do momento do voto nas eleições. Ela permite aos cidadãos contribuírem com a elaboração e a concretização das políticas públicas após a eleição dos representantes para o executivo e legislativo, isto é, prefeitos e vereadores. A participação para a construção de planos de longo prazo, como no caso da educação, contribui para qualificar também a elaboração dos programas e plataformas eleitorais dos candidatos às prefeituras e ao legislativo, posto que se tornam referência, para vários setores sociais, do que deve ser desenvolvido no âmbito da política pública, de modo a que sejam alcançados os objetivos e as metas estabelecidos.

O **controle social** se refere à participação do cidadão na gestão pública, seja na fiscalização, no monitoramento ou ainda no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas. O controle social está relacionado à transparência do poder público, que, ao fornecer informações sobre suas ações, permite ao cidadão acompanhar e garantir que as políticas assegurem os interesses da sociedade.
Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>

não se obtém por decreto nem por imposição. Participar de fato é uma opção individual, escolha e decisão de cada um e está relacionado às pessoas e instituições se reconhecerem responsáveis e capazes de mudar uma determinada situação que incomoda a sociedade.

Assim, mobilização social tem estreita relação com democracia e prescinde do investimento do poder público para que a participação de fato aconteça e seja qualificada.

A mobilização é uma importante ferramenta para convocar os indivíduos a refletir sobre a relevância e os benefícios de sua participação em determinados processos. Aliada à ideia de controle social, visa garantir atitudes e comportamentos responsáveis dos gestores municipais frente ao propósito da construção participativa e democrática de uma educação com qualidade, bem como a continuidade e a perenidade das políticas públicas.

Como fazer

Os primeiros passos das ações de mobilização envolvem:

- Definir o público das ações de mobilização, ou seja, as pessoas de que se espera a participação no processo de formulação/revisão do PME;
- Definir o prazo disponível para tais ações; e
- Delinear as ações, metodologias e instrumentos a serem utilizados.

O objetivo dessa mobilização inicial é garantir que se forme – no âmbito do Fórum Municipal de Educação – um Grupo de Trabalho (GT) que represente os segmentos sociais implicados com a política educacional do município para conduzir o processo de elaboração/revisão do PME. Assim, é preciso:

- Identificar os segmentos que devem estar representados:
 - Professores;
 - Poder legislativo;
 - Conselho tutelar;
 - Associações comunitárias;
 - Lideranças sociais;
 - Universidades;
 - Conselhos (principalmente o Conselho Municipal de Educação);
 - Representantes de outras políticas do município (governo, planejamento, saúde, assistência social, esporte, cultura);
 - Alunos;
 - Pais e
 - Grêmios estudantis.
- Sensibilizar esse público quanto à importância de sua participação no GT para o PME. Para isso, podem ser realizadas palestras, campanhas e conversas direcionadas com cada um desses segmentos, de forma a expor a metodologia a ser utilizada, solicitar a participação e demonstrar os benefícios da contribuição para a política educacional do município.

Ao final desse passo, deve haver um grupo de pessoas de diferentes segmentos mobilizadas para fazer parte do Grupo de Trabalho para o PME.

Um pouco da experiência dos municípios

Caminhos para a mobilização

Nas primeiras reuniões da equipe da Secretaria Municipal de Educação de Cândia de Abreu, os participantes discutiram longamente sobre a importância de mobilizar outros atores para o grupo responsável pelo PME. Começaram com a pergunta: “Quem pretendemos envolver?” e listaram vários segmentos da educação (estadual, municipal, além de diferentes pessoas ligadas às escolas, como o corpo administrativo, alunos e comunidade),

principais lideranças do município, o Conselho Tutelar, o Conselho de Desenvolvimento Rural, associações de gado leiteiro, empregados do comércio, aposentados, agricultores, trabalhadores do setor industrial, igrejas, etc. Em seguida, se questionaram “onde está o público que queremos envolver?”. Perceberam que a maior parte das pessoas estava na zona rural. Mapearam, então, os recursos que poderiam utilizar (rádio, informativos e reuniões) e logo marcaram uma data para convidar esses novos integrantes à participação. Formularam um convite, a ser entregue em mãos, para reforçar e sensibilizar o convidado sobre a importância da sua presença na reunião, o que garantiu uma presença significativa desse público no processo.

5º Passo – Instalação do Grupo de Trabalho para a elaboração/revisão do PME

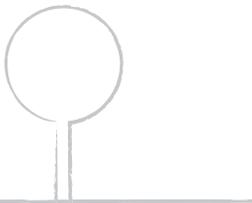
O que é

Instalar o GT que será responsável, na etapa inicial, pela elaboração e, depois, pelo planejamento da realização da Conferência Municipal de Educação, que é o dispositivo para o planejamento democrático da política educacional, ou seja, é o momento em que serão propostas as revisões e contribuições ao Plano Municipal de Educação.

Constituir o GT é um ponto fundamental na metodologia do Programa Melhoria, pois visa promover a participação e o trabalho coletivo como eixo da formulação da política pública educacional.

Ainda possibilita a vivência da gestão democrática e da composição de vários olhares e sentidos para a construção de uma política pública educacional alinhada com as necessidades, potências e vontades do município.

O GT articula lideranças, pessoas e instituições governamentais e não governamentais – em especial educadores, famílias, órgãos oficiais



responsáveis pela educação e organismos de proteção à criança e ao adolescente – em torno de ações de valorização da educação escolar, em qualquer de seus níveis.

Quem faz

O Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

O PME é um plano integrado aos planos nacional e estadual de educação e considera a realidade e o contexto locais, a vocação e as políticas públicas do município. Além disso, deve se ocupar do conjunto da educação no município, o que implica a análise e a indicação de objetivos e metas em relação a todas as etapas, níveis e modalidades da educação nas redes públicas (federal, estadual e municipal) e na rede privada.

As metas educacionais definidas e as estratégias propostas para alcançá-las precisam contemplar as características e as necessidades de cada território e envolver diferentes atores. Para isso, parte-se da compreensão de que a democracia é um processo e, como tal, se consolida na vivência cotidiana de cidadãos mobilizados para a maior participação possível nas decisões que afetam suas vidas.

Envolver outros participantes na formulação/revisão do PME, para além dos membros do Órgão Gestor Municipal da Educação, possibilita vivenciar a gestão democrática e a construção de uma política pública que considere o contexto do município, suas potências e necessidades.

A gestão democrática da educação pressupõe a participação de todos os segmentos da sociedade na elaboração e no acompanhamento dos Planos Municipais.

Como fazer

O GT pode ser formalizado oficialmente no âmbito do Fórum



Municipal de Educação, com a liderança do Órgão Gestor da Educação. Um formato interessante é que ele seja formado por um grupo coordenador e por subgrupos. Esses podem ser temáticos e envolver pessoas diretamente ligadas às questões correspondentes, potencializando suas contribuições, tais como: Grupo da Educação Infantil, Grupo do Ensino Fundamental, Grupo do Ensino Médio, Grupo do EJA, Grupo da Educação Especial, Grupo do Ensino Superior, Grupo da Gestão e Financiamento, etc.

Pode ter número variado de integrantes, a depender do município, e qualquer cidadão pode participar do GT. Quando todos os membros têm o mesmo poder de decisão e o mesmo nível de responsabilidade com uma divisão das tarefas coletivamente traçada, evita-se sobrecarregar alguns poucos. Além disso, o GT deve estar presente no cotidiano dos territórios, envolvendo-se com a comunidade nas atividades e decisões relacionadas à educação e às escolas do município.

Para se fortalecer, é fundamental que o GT realize reuniões periódicas para tratar do funcionamento interno, traçar estratégias de mobilização, realizar estudos sobre o contexto municipal e sobre educação, além de monitorar e avaliar os resultados das ações. A participação em subgrupos se constitui em uma forma enriquecedora de aprendizagem individual e coletiva, pois as dificuldades podem ser debatidas, negociadas e compartilhadas de modo a chegarem a um consenso garantindo múltiplos olhares.

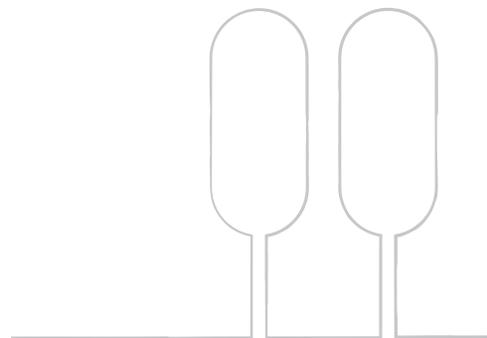
O GT pode começar com poucos participantes e, ao longo do tempo, envolver mais pessoas e instituições. Para que esse movimento se dissemine, o grupo pode organizar fóruns de discussão sobre a educação, elaborar e distribuir materiais que subsidiem tais discussões e divulgar a realização e as conclusões dos trabalhos por variados meios de comunicação (jornais, rádios, internet, boletins informativos, dentre outros), além de promover debates com a presença de autoridades da área, profissionais da educação, famílias e alunos.

Instalado o GT, é hora de planejar as ações, fazer um cronograma de reuniões e pactuar as condições para o bom funcionamento do trabalho. Escolher pessoas para coordenar esse processo é fundamental para que o grupo avance, pois propicia a articulação do coletivo e a organização e a realização das atividades. É papel da coordenação do GT:

- Planejar e coordenar as reuniões;
- Mediar as discussões, para que os diferentes pontos de vista possam ser expressos;
- Ter em mente o objetivo da atividade que se está realizando e ajudar o grupo a manter o foco;
- Avaliar conjuntamente o processo de trabalho do GT.

Para possibilitar uma participação mais qualificada e planejada, os encontros dos membros do GT merecem alguns cuidados, como:

- Ter a pauta apresentada no início dos trabalhos: um bom planejamento para uma reunião com a seleção dos temas, duração e resultados esperados é uma forma de organizar o tempo e o trabalho coletivo a favor de um propósito;
- Desenvolver uma rotina organizada de trabalho – colaborando com a produtividade e a otimização do tempo;
- Organizar a sala, os materiais, painéis e cartazes de modo a favorecer a leitura ou o registro. Manter um ambiente acolhedor, que possibilite a visualização de todas as informações para a participação qualificada dos membros do GT, é uma estratégia importante do trabalho;
- Combinar os tempos de trabalho com o grupo e manter o



combinado, sem ser inflexível – em qualquer trabalho coletivo, os combinados são extremamente relevantes, principalmente no que se refere à duração, pois permitem que as pessoas se planejem e todos estejam alinhados com a produção;

- Garantir momentos de trabalho individual, em grupos pequenos e em plenária, como forma de possibilitar que o trabalho coletivo seja entremeado por momentos em que as pessoas possam se colocar individualmente e em pequenos grupos, favorecendo a troca e o diálogo;
- Equilibrar momentos de vivências com momentos de leituras, explicações, aprofundamentos, isto é, articular teoria e prática;
- Ter flexibilidade para adaptar a pauta se necessário, sem comprometer sua essência – o trabalho coletivo deve ser organizado e planejado, mas isso não deve ser motivo de entraves e, havendo necessidade, é importante poder propor adaptações para o bom andamento dos trabalhos.

Alguns princípios norteadores para o GT:

- Respeito às diferenças individuais dos participantes;
- Diversidade e heterogeneidade trazem riqueza de conhecimento para o grupo;
- Valorização da troca de experiência;
- Importância de “ouvir o outro”, dar-lhe vez e voz, deixá-lo perceber que suas sugestões são consideradas;
- Clareza de que refletir sobre as próprias práticas ajuda a desvelar as concepções que as permeiam;
- Importância de que a realidade dos participantes seja considerada, contextualizada, colocada como objeto de conhecimento e reflexão.

Quanto aos integrantes do GT, além da representatividade dos segmentos elencados, é importante garantir algumas condições favoráveis à participação:

- Ter consciência do direito à educação e da responsabilidade do poder público na oferta de uma educação de qualidade;
- Acreditar na educação, na escola e na capacidade do professor de aprender e de ensinar;
- Gerenciar conflitos que surgem e considerá-los parte do processo de crescimento do grupo;
- Ser organizado, respeitar a pauta de discussão e procurar dar prosseguimento e encaminhamento àquilo que foi discutido;

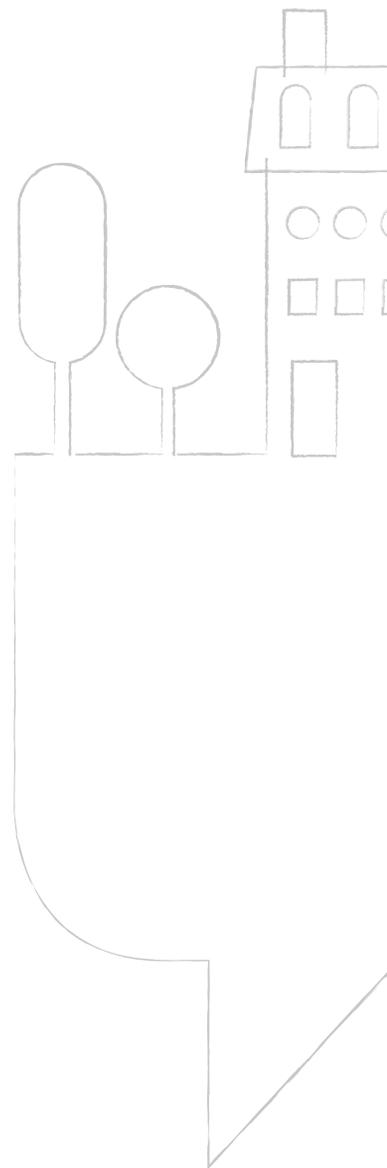
- Reconhecer na avaliação das reuniões um instrumento de aperfeiçoamento próprio e do desenvolvimento do seu próprio trabalho.

Ao final deste passo, o GT já estará em funcionamento, com seus integrantes escolhidos, os papéis definidos (coordenação e subgrupos), calendário de reuniões organizado e algumas reuniões acontecendo.

Um pouco da experiência dos municípios

Todos os municípios envolvidos na edição do Programa Melhoria no Estado do Paraná constituíram Grupos de Trabalho com representantes de diferentes segmentos da sociedade, sendo que doze municípios envolveram entre dez e dezesseis e três municípios envolveram até sete segmentos. O número de pessoas variou de dez a cinquenta. A diversidade de participação ilustra o esforço e o alcance da mobilização realizada nos municípios para ampliar a discussão sobre a educação com diferentes atores. Participaram dos grupos:

- Diferentes áreas do poder executivo (educação, saúde, esporte, assistência social, agricultura);
- Poder legislativo (vereadores);
- Profissionais da educação, tanto das redes municipais quanto do sistema estadual (diretores, docentes, supervisores, documentadores escolares/secretários de escola);
- Conselhos (Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/ Fundeb, Conselho de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes);
- Pais de alunos;



- Associações comerciais;
- Rotaries e entidades congêneres;
- Integrantes de diferentes denominações religiosas;
- Faculdades ou universidades locais ou próximas.

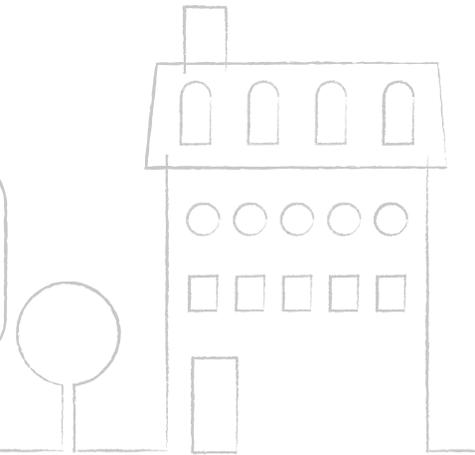
Conforme os trabalhos foram avançando, permaneceram, principalmente, pessoas vinculadas à educação, por estarem mais diretamente ligadas à discussão do plano. No entanto, o esforço foi de envolver a maior diversidade de atores, para que as ações realmente considerassem o contexto do município e fossem integradas e articuladas desde seu planejamento.

Mobilização e persistência

As duas primeiras reuniões do GT em Cândido de Abreu tiveram resultado muito abaixo do esperado pelos integrantes: a presença de pouquíssimos participantes provocou desânimo geral na equipe gestora, que até pensou em desistir do processo.

Diante disso, duas questões foram discutidas: a primeira, de que a gestão democrática, como eixo transversal de todas as ações que envolvem a educação, não pode ser tratada como algo à parte; a segunda, que o exercício democrático exige persistência e vontade política, visto ser uma construção de longo prazo, não linear, com avanços esperados, mas também com possíveis estagnações e até retrocessos.

A partir desse ponto, a equipe retomou fôlego e resolveu que faria uma nova tentativa para ampliar o grupo, realizando um esforço “corpo a corpo” – ou seja, a partir da possibilidade de mobilização de cada uma das pessoas envolvidas – para convidar e mobilizar pessoas de vários setores e representações políticas partidárias. Com isso, conseguiu montar seu grupo com um número estável de



participantes, com média de dez a quinze presentes por reunião, envolvendo o pessoal do Departamento de Educação, membros de Conselhos e da Câmara Municipal, professores das zonas rural e urbana, diretores de escolas do município e do estado, pais e estudantes do Ensino Médio. Esse grupo assumiu um compromisso coletivo, o que gerou uma relação de pertencimento que possibilitou a sequência dos trabalhos.

Mobilizar: um processo constante

O depoimento da Secretária de Educação de Rio Branco do Ivaí demonstra a relevância do investimento no processo e os aprendizados da equipe:

“Eu montei o grupo para fazer o diagnóstico⁹ duas vezes. Na primeira, nós fomos mais devagar, buscando pessoas mais próximas e da educação. Depois do segundo encontro, reuni a equipe e falei: ‘Se nós não tentarmos ampliar para outros segmentos, a gente vai fazer feio. Vamos tentar conversar e convencer as pessoas dos conselhos, do comércio, os vereadores para a importância de fazermos o diagnóstico e o plano juntos.’ Bem, o que eu posso te dizer? Estamos na segunda reunião, recebemos bem as pessoas, na Câmara, todo mundo participou e eu me senti muito segura. Mesmo quando o aparelho de som falhou, eu falei para a equipe: ‘Pode deixar que a gente consegue’. Olha as fotos, conseguimos, né?”

De um modo geral, a experiência dos municípios mostra que uma grande dificuldade enfrentada foi a falta de participação das demais políticas públicas no Grupo de Trabalho. Isso materializa o desafio da intersetorialidade na gestão pública. Uma maior convocação e envolvimento do Gestor Municipal para que as demais secretarias façam parte do Grupo de Trabalho do PME podem romper uma das principais dificuldades para a articulação intersetorial: o planejamento conjunto entre as secretarias.

9. O diagnóstico aqui referido diz respeito ao passo “avaliação diagnóstica”, processo de mapeamento e análise dos dados do município.

6º Passo – Avaliação diagnóstica da educação do município

O que é

A avaliação diagnóstica é um processo de levantamento e análise de dados para subsidiar o planejamento das ações relacionadas à educação no município. Tem como ponto de partida mapear as condições e os resultados da educação municipal, os recursos já existentes no município e as instituições responsáveis pela educação.

Busca identificar as condições socioeconômicas, culturais e educacionais do município, bem como as condições atuais de acesso dos alunos e suas famílias aos serviços e equipamentos públicos.

É também nesse momento que deve ser incluída a consulta do Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano Estadual de Educação (PEE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Tendo em vista sua natureza, propomos uma estrutura dividida por temas que, a partir da análise dos dados levantados, ao final ajudam a compor uma síntese das informações.

- 1. Informações gerais do município:** dados relacionados ao número de habitantes, alunos, matrículas, etc.
- 2. Estrutura da educação no município:** como está organizada a educação no município, com os dados das redes, alunos e qualidade da educação.
- 3. Gestão e educação no município:** estratégias de envolvimento e participação na gestão da educação, como dispositivos de reuniões, que propiciam a gestão democrática.

Avaliação diagnóstica

Neste contexto investigativo, são coletados e analisados os indicadores sociais e educacionais oficiais sobre o município e os dados e informações coletados no próprio âmbito municipal. Somada aos demais conhecimentos obtidos, a interpretação desses indicadores subsidiará os gestores na apreensão da dinâmica do território, identificando soluções para as diferentes situações-problema de acordo com as regiões onde elas se manifestam. No percurso da avaliação diagnóstica, a identificação dos traços da identidade cultural e da vida econômica do município possibilitará a ampliação do olhar dos gestores na compreensão das influências deste contexto no desenvolvimento da educação. Fonte: Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal, O planejamento educacional em ação, coordenação Ana Maria Falsarella e Vanda Noventa Fonseca, São Paulo: Cenpec, 2009, p. 9.

Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Assim como nos passos anteriores, é importante que os envolvidos trabalhem de forma conjunta, e o GT pode auxiliar na divisão do trabalho de coletar e interpretar os dados da avaliação diagnóstica. Se o GT estiver dividido em subgrupos, como sugerido anteriormente, os dados podem ser levantados e interpretados pela subcomissão responsável pelo tema (por exemplo, a subcomissão da Educação Infantil faz o levantamento de dados, os analisa e depois garante a troca com outros membros do GT). O mais importante é garantir que a avaliação diagnóstica do município seja um documento orientador para a formulação/revisão do Plano Municipal de Educação e, para isso, deve ser produto de um trabalho coletivo.

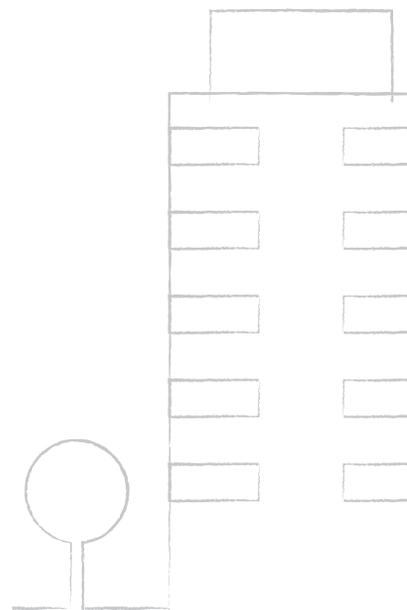
Por que fazer

O planejamento de ações ligadas à educação tem como base as características e as necessidades do município, por isso é fundamental oferecer informações consistentes para os gestores. A reflexão sobre os dados dá visibilidade à dinâmica do território, ajudando a identificar os problemas para, assim, pautar soluções. Se monitorados continuamente, possibilitam a avaliação e a revisão das ações e políticas, porque permitem o estabelecimento de metas. Dessa forma, o acompanhamento contínuo de dados a respeito de matrículas, o desempenho dos alunos, a formação de professores, entre outros, dão subsídio para a formulação e a implementação das políticas de educação do município.

Além disso, é fundamental conhecer o funcionamento do Órgão Gestor da Educação, que tem relação com a forma como a política educacional acontece nas escolas e com a qualidade de aprendizagem das crianças e adolescentes.

Como fazer

Para garantir uma investigação sobre a realidade da educação, é necessário selecionar os indicadores mais importantes, coletar e analisar as informações levantadas e propor o enfrentamento dos desafios apontados. Um aspecto importante a ser considerado é o



tempo destinado a esse passo, pois ele deve ser o bastante para que se faça um trabalho coletivo e aprofundado, mas ao mesmo tempo que garanta a continuidade do processo.

Elaboramos um roteiro como base para a avaliação diagnóstica. É um compilado das principais informações, suas fontes e possíveis análises a serem feitas, que procura agrupar as informações nos três aspectos identificados anteriormente (Informações Gerais do Município, Estrutura da Educação no Município e Gestão e Educação no Município), a partir dos dados a serem levantados:

1. Informações Gerais do Município

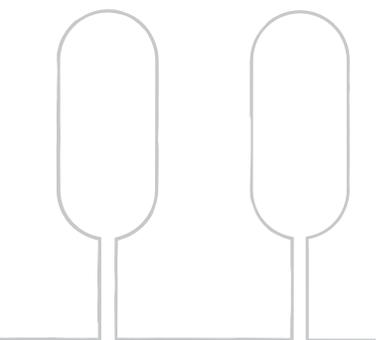
Para começar a avaliação diagnóstica, é importante identificar que aspectos históricos e culturais do município podem ser considerados na construção do currículo e da formação continuada. Junto a isso, um primeiro panorama, com dados gerais, auxilia a olhar para o contexto.

1.1. Informações gerais

São interessantes dados como:

- População por faixa etária;
- Índice de desenvolvimento humano;
- Renda de receita per capita;
- Percentual da população em estado de pobreza e indigência;
- Taxa de mortalidade infantil;
- Distribuição da população na zona rural e urbana.

Esse tipo de dado é encontrado nos sites do IBGE (<http://www.ibge.gov.br>), IBGE Cidades (<http://cidades.ibge.gov.br>) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>).



1.2. Equipamentos e serviços

Feita uma primeira caracterização básica do município, é importante mapear equipamentos e serviços existentes de Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer, Saúde, etc. Esses dados podem ser conseguidos no município ou pesquisando no Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/Mops/>).

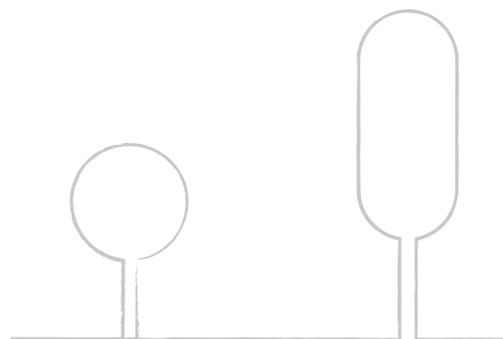
1.3. Recursos financeiros

Para que qualquer planejamento tenha como base as possibilidades reais do município, é fundamental, além da articulação e da presença da Secretaria de Finanças, saber sobre renda dos moradores, receitas e despesas.

A maior parte dos dados referentes aos recursos financeiros do município advindos do governo federal está disponível no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), no site www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi. Esse sistema oferece informações para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos da Administração Pública. A partir dos dados Siafi levantados, é possível identificar:

- Receitas municipais nos últimos três anos;
- Despesas municipais nos últimos três anos;
- Receitas da educação nos últimos três anos;
- Despesas com a educação, por subfunção, nos últimos três anos.

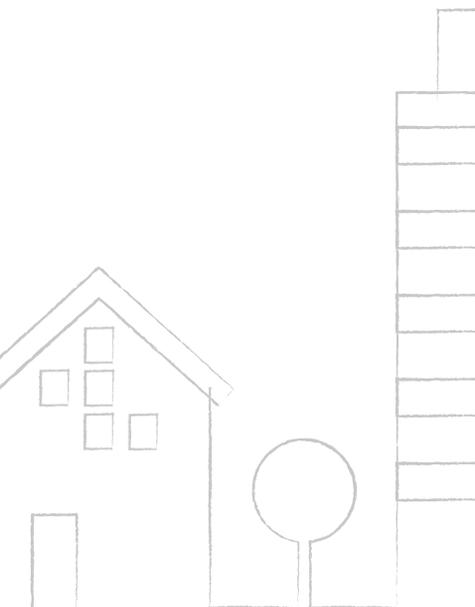
Com relação aos dados sobre os moradores, é importante conhecer as atividades econômicas existentes no município e identificar as principais fontes de renda.



1.4. Primeiras análises

O levantamento desses dados gerais do município oferece um primeiro panorama e possibilita, desde já, que sejam feitos alguns questionamentos:

- Como é a população do município? Jovem? Idosa?
- O que esse IDH diz sobre a cidade?
- Há muitos óbitos de crianças? Quais são as causas?
- Que tipo de serviços e equipamentos existem à disposição? Como eles são utilizados?
- Que tipo de serviço ou equipamento falta no município?
- Que espaços podem ser usados para ações relacionadas à educação?
- Como se distribui a renda no município? Qual a principal fonte de recursos?
- Como se distribuem os recursos financeiros no município?



2. Informações sobre a Educação no Município

2.1. Panorama da Educação no Município

Para traçar um panorama da situação educacional no município, alguns dados são fundamentais e podem ser encontrados, em sua grande maioria, no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira¹⁰ (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/basica-censo>), no site Todos pela Educação (<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/>), no portal QEdu (<http://www.qedu.org.br/>) ou com o Órgão Gestor da Educação no município. Como forma de facilitar a síntese e a análise

dos dados, pode-se dividir os subgrupos para realizar pesquisas por nível e modalidade de Educação: Educação Básica, Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

Para melhor organizar as informações, vale montar uma tabela por nível e modalidade de ensino com esses dados, garantindo a visualização das situações específicas. Com relação à Educação Básica e Infantil e aos Ensinos Fundamental e Médio, são dados importantes:

- Quantidade, localização e infraestrutura das escolas;
- Número de matrículas (total, zona rural, zona urbana);
- Número de professores;
- Número de crianças por professor;
- Média de alunos por sala;
- Formação dos professores;
- Taxa de analfabetismo por faixa etária;
- Taxa de abandono escolar;
- Taxa de distorção idade-série;
- Taxa de aprovação e reprovação.

Com relação à Educação de Jovens e Adultos, além de dados como número de escolas, séries e matrículas e a formação dos educadores, é importante ter acesso à estimativa da demanda não atendida. A Educação Especial também merece olhar cuidadoso, para

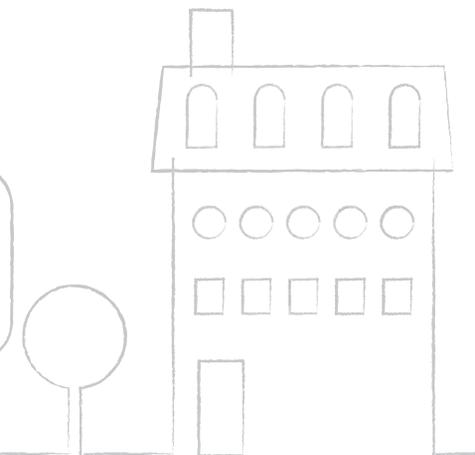
Portais para acesso aos dados educacionais:

- 1. Censo Escolar – <http://portal.inep.gov.br/basica-censo> – conjunto de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep, com informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas e modalidades com dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar, partilha de interesses, ideias, discursos, visões e informações;
- 2. Todos pela Educação – <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/> – possui os dados das cinco metas estabelecidas pelo Movimento Todos pela Educação referentes a atendimento, alfabetização, desempenho, conclusão e investimento direto na educação básica;
- 3. QEdu – <http://www.qedu.org.br/> – site sobre a qualidade do aprendizado no Brasil em parceria com a Fundação Lemman e a Meritt Informação Educacionale. Permite acesso a informações de cada escola, município e estado do Brasil referentes ao aprendizado dos alunos do 5º e 9º anos em matemática e português; o perfil dos alunos, professores e diretores; o número de matrículas; taxas de aprovação, abandono e reprovação; e informações sobre infraestrutura escolar. Os dados são da Prova Brasil e do Censo Escolar.

identificar as modalidades oferecidas. Com a inclusão de crianças e adolescentes com deficiência nas classes regulares da Educação Infantil e Ensino Fundamental, é preciso identificar as condições de trabalho oferecidas aos professores e se os professores recebem formação específica.

Para ter uma visão mais completa das ações realizadas no município, também vale mapear com o Órgão Gestor da Educação:

- Profissionais que atuam nas escolas municipais, denominando cargo e lotação;
- Jornada de trabalho dos professores;
- Programas e projetos sociais implementados no município;
- Programas e projetos voltados especificamente para:
 - Escolas municipais;
 - Atendimento socioeducativo;
 - Atendimento de famílias e comunidades;
 - Formação das equipes escolares;
 - Suporte à rede escolar, como: merenda, transporte, livros didáticos, construção e manutenção de escolas;
- Programas e projetos realizados em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, com o Governo Federal e com outros parceiros.



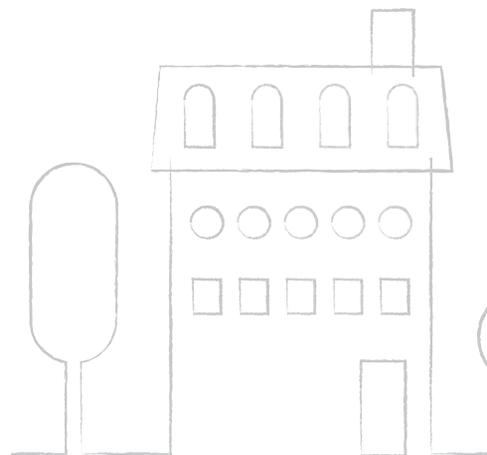
2.2. Índices, provas nacionais e sistemas de avaliação de estados

O governo federal tem investido na construção de índices nacionais para acompanhar, monitorar e mapear dados sobre a educação no país. Alguns desses índices e provas são importantes para a avaliação diagnóstica:

- Prova Brasil e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)¹¹: avaliações para diagnóstico em larga escala, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido no país. Os resultados podem ser consultados em <http://sistemasprovabrasil2.inep.gov.br/resultados/>;
- Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)¹²: foi criado pelo Inep em 2007 e reúne, em um só indicador, o fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. É calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país – e a Prova Brasil, para os municípios. O Ideb dos municípios pode ser encontrado em <http://ideb.inep.gov.br/>;
- Enem (Exame Nacional do Ensino Médio)¹³: criado em 1998, visa avaliar o desempenho do estudante ao término da educação básica, com o objetivo de contribuir para melhorar a qualidade do ensino. Os dados estão disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem>;
- Sistema de avaliação do estado, se o município aderir.

2.3. Primeiras análises e questionamentos

Depois de levantar os dados educacionais do município, é possível traçar um panorama com informações sobre a educação tendo como base a estrutura disponível e as ações desenvolvidas. Mas, para que os dados ganhem relevância e possam ser analisados, é preciso fazer uma síntese deles, para apresentá-los com cuidado e garantir compreensão de todos os integrantes do GT do PME. Com os dados em mãos, é hora de propor algumas perguntas para começar a discussão. Para garantir participação de todos, é interessante que o debate aconteça tanto em pequenos grupos quanto em plenária.



11. Para saber mais, consulte <http://portal.mec.gov.br/> e http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/avaliacao_e_aprendizagem.pdf. **12.** Mais informações em <http://inep.gov.br/web/portal-ideb>. **13.** Para saber mais, consulte <http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem>

Essa análise pode ser organizada a partir de alguns grandes temas, e os dados levantados podem ajudar a entender a extensão dos desafios. Propomos alguns temas, como:

Crianças e adolescentes nas escolas

- As crianças do município estão na escola? O município possui levantamento atualizado do número de crianças fora da escola?
- O município dispõe de mecanismo para captar dados sobre crianças que se encontram fora da escola?
- Onde moram as crianças que não estão na escola? Por que elas não estão matriculadas?
- A quantidade de matrículas nas zonas rural e urbana é proporcional à distribuição da população nessas áreas? Se não, por quê?
- Quais as razões para a taxa de distorção idade-série? O que é possível fazer para melhorar esse índice?
- Qual o percentual de alunos no nível abaixo de proficiente em português e matemática na rede? E em cada escola? Há desigualdades entre as escolas? Há necessidade de priorizar mais o apoio a algumas?
- O que esses dados dizem sobre a realidade educacional do município?

Acesso e infraestrutura

- Como está o acesso às escolas?
- Como é a infraestrutura de transporte para levá-las?
- Há adequação dos espaços para a Educação Infantil?
- As escolas são acessíveis?

Projetos e formação de professores e gestores escolares

- Como é a formação dos professores e gestores escolares?
- O que o município tem oferecido para mantê-los atualizados?
- Que tipo de projeto é desenvolvido no município?
- Há alguma articulação entre as escolas e os projetos de outras secretarias?

Essas são primeiras perguntas para aquecer o debate a partir dos dados coletados. O importante é que esse panorama diga respeito ao contexto do município e que todos possam colaborar para fazer leituras sobre essa realidade.

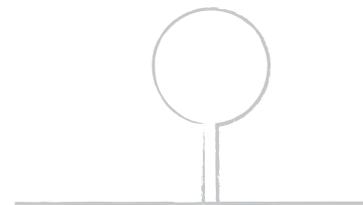
3. Gestão e educação no município

Mapeados os principais dados e indicadores, é hora de conhecer como se dá a gestão da educação no município e compreender qual a situação do aspecto democrático da gestão, se há e quais são os espaços de participação.

3.1. Caracterizar o Órgão Gestor Municipal da Educação

Conhecer a equipe do Órgão Gestor Municipal de Educação e seus pontos fortes é o primeiro passo para se aproximar da gestão. Em seguida, é importante saber:

- Como organizam sua rotina? Realizam reuniões periódicas? Possuem algum registro público das decisões, responsabilidades e tarefas?
- Quais as maiores dificuldades encontradas por essa equipe no cotidiano?
- Fazem visitas às escolas? Levam algum roteiro de perguntas ou de registro que possa ser acessado? O foco da visita é no apoio/acompanhamento pedagógico ou tem cunho mais burocrático?



- Possuem alguma estratégia de acompanhamento e avaliação da realidade educacional no município?
- Com que objetivo monitoram as escolas?

Ao responder às questões acima, é primordial que a equipe do Órgão Gestor reflita sobre o seu papel e, para além de respostas positivas ou negativas, identifique seus avanços, desafios e maiores potencialidades.

Para conhecer suas ações, vale identificar os Planos Educacionais existentes: Plano Municipal de Educação, Plano de Ações Articuladas, Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), entre outros. Além disso, identificar se as escolas possuem Projeto Político Pedagógico, como ele é implementado, se orienta as ações desenvolvidas pelas escolas e se há acompanhamento do Órgão Gestor.

3.2. Identificar os canais de informações e participação

Informação e participação são direito e estratégia fundamentais de mobilização. Para garantir a elaboração/revisão do PME de modo coletivo, é importante identificar:

- Como se dá o fluxo de informações;
- Se ocorrem reuniões do Gestor Municipal de Educação com o coletivo de educadores das unidades escolares; diretores; coordenadores pedagógicos, professores, pais e alunos, e com que frequência;
- Se ocorrem reuniões da direção escolar com o coletivo de funcionários das unidades escolares; professores, pais e alunos, e com que frequência;
- Se ocorrem reuniões nas escolas do conselho de classe e reuniões de pais, e com que frequência;

A importância da gestão

democrática: conversa com o gestor

Ao se propor a ouvir e considerar a fala da comunidade escolar, fica explicitado o reconhecimento do lugar da escola na formulação das políticas públicas educacionais. A forma de coleta das informações proposta a seguir leva à avaliação qualitativa, ou seja, permite saber como a comunidade escolar, que faz e vivencia a educação no município, atribui valor à sua realidade.

Esse estudo qualitativo busca “ouvir” a opinião de todos que participam e fazem a educação: alunos, pais e responsáveis, professores, funcionários, equipes pedagógicas, conselhos de direitos, sociedade organizada voltada às questões educacionais, entre outros. A mobilização, fruto do diálogo direto e aberto com a comunidade escolar, pode ser como uma preparação para o Fórum da Educação. A participação direta da comunidade escolar no levantamento da realidade educativa do município visa à coleta de informações qualitativas. Essa investigação pode acontecer em reuniões ou por meio de um questionário. Vários municípios vêm desenvolvendo esse estudo de modo simples, mas efetivo. Reúnem a comunidade de cada escola (de todos os níveis e modalidades) para debater questões como “O que a nossa escola tem de bom?” e “O que precisa mudar?”. Depois, sistematizam seu resultado segundo o público participante, ou seja, alunos, professores, pais/responsáveis, equipe de apoio, diretores, coordenadores pedagógicos de escolas. Os resultados da sistematização compõem a avaliação diagnóstica da realidade educativa.

- Se há e como funcionam mecanismos de participação, como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do Fundeb, o Conselho de Alimentação Escolar, os Conselhos Escolares e a Associação de Pais e Mestres;
- Relação e participação da comunidade escolar.

3.3. Caracterizar a gestão de pessoas

O modo como o Órgão Gestor atua com seus trabalhadores evidencia a política vigente. Para conhecer como isso se dá, é importante identificar:

- Os critérios para seleção, formação e avaliação de funcionários;
- A existência e a implementação de plano de cargos e carreira do Magistério e do Estatuto do Magistério.

3.4. Informações sobre a gestão da educação no município

Buscar informações sobre a gestão é uma forma de conhecer como se dá a política no município e quais são os canais de transformação e atuação para as pessoas. Para melhor utilizar essas informações, é importante fazer uma síntese dos principais pontos e refletir:

- A gestão acompanha a realidade das escolas?
- As decisões estão pautadas em problemas da comunidade?
- É uma gestão transparente?
- Há canais de participação para os cidadãos?
- As ações são articuladas ou há fragmentação no trabalho?

Seleção de funcionários e Planos de Cargos e Carreira do Magistério

Gerir pessoas significa administrar os funcionários, realizar formação continuada e avaliar desempenho. A gestão de pessoas adquiriu um novo papel na realização de uma educação efetiva, uma vez que os desafios educacionais e a redefinição da escola pública envolvem necessariamente os profissionais da educação – servidores públicos regidos por legislação específica, dispondo, inclusive, de um Plano de Carreira do Magistério. Esses profissionais, com base nos parâmetros políticos e éticos dessa nova política, devem perceber-se como sujeitos de direitos, participativos, que fazem parte de um grupo que compartilha os resultados da educação. Cabe à coordenação da gestão de pessoas incentivar os profissionais a utilizar todo o seu potencial, suas habilidades e competências cognitivas e afetivas para a construção de uma prática competente e socialmente compromissada. Nesse sentido, é fundamental que a seleção dos profissionais, assim como outras ações da administração pública, tenha a transparência como principal característica em todas as etapas do processo seletivo: divulgação das vagas, avaliação, seleção e resultado final.

4. Sínteses e questionamentos

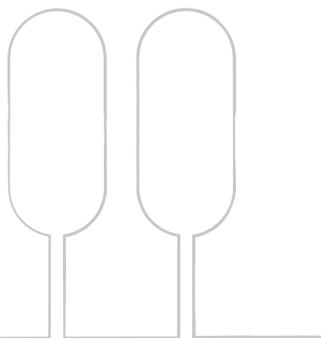
Para que a avaliação diagnóstica seja útil, é importante garantir a compilação de todos os dados e uma apresentação do panorama geral que seja clara para todos, que gere debates capazes de trazer tanto as singularidades do município quanto sentido aos dados sobre a realidade educacional. Nos itens 1.4, 2.3 e 3.4 estão propostas algumas perguntas a serem feitas ao olhar para os dados, de modo a aquecer o debate dentro do GT do PME. A ideia é que essas discussões sejam feitas em subgrupos, em um primeiro momento, para que cada situação seja considerada em sua especificidade. Por isso a sugestão dada anteriormente de que o GT do PME seja formado por subcomissões temáticas. Depois de um processo de análise, uma síntese pode ser apresentada em plenária, para trazer outros olhares e considerações. Quanto mais pessoas se apropriarem da realidade local, maiores as chances de que a participação se dê efetivamente.

Ao final da avaliação diagnóstica, teremos um compilado dos dados sobre a realidade local relacionada à educação e algumas análises. É fundamental reunir tudo isso em um documento, para garantir registro e publicidade a esse material. Será possível, então, conhecer os principais desafios e demandas relacionados à política educacional no município.

Um pouco da experiência dos municípios

Para se organizar na elaboração dos diagnósticos, os municípios utilizaram duas estratégias para subgrupos:

- Temáticos – Gestão, Formação de Profissionais de Educação, Educação de Jovens e Adultos, dentre outros, o que permite o trabalho por afinidade, além de favorecer a discussão, que flui mais facilmente entre pares;
- Com pessoas de segmentos diversos, possibilitando a troca de ideias e impressões entre pessoas com experiências e perspectivas diversas.



Os subgrupos se reuniam para interpretar e analisar os dados socioeducacionais pré-coletados pelo grupo gestor. Em seguida, tudo era apresentado no Grupo de Trabalho para, depois, ser levado à conferência. A participação foi intensa e a sistematização das discussões ficava sob responsabilidade da equipe gestora e de outros profissionais da rede que se colocaram à disposição para ajudar.

Construindo sentido para os dados

Na primeira reunião de Roncador, ao levar o material coletado e apresentá-lo a todos (um grupo de mais de trinta pessoas), a equipe gestora não sabia como proceder para analisar os documentos. O encontro terminou com a sensação de que “tudo tinha dado errado” e que a experiência poderia desmobilizar o grupo.

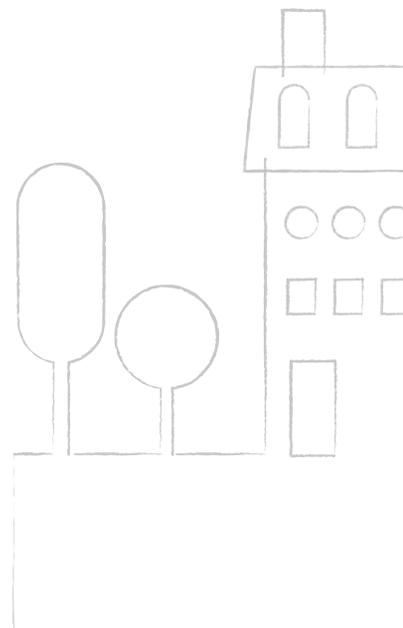
Com alguns encontros, o grupo pôde refletir e passou a olhar os dados e a procurar identificar, na cidade, exemplos das informações ali expostas, como: “Se há casos de evasão escolar, sabemos disso? Onde isso se concentra?”.

Esse foi o ponto de partida para que os membros do GT se sentissem mais atuantes no processo de construção do plano e para que a equipe do Órgão Gestor entendesse melhor seu papel de condutora dos debates. A partir daí, o grupo gestor conseguiu organizar os trabalhos, dividindo tarefas entre os participantes do Grupo de Trabalho e preparando de maneira sistemática cada etapa de trabalho.

Além de aprimorar o diagnóstico, esse formato, contemplando discussão coletiva no GT, foi um passo essencial no envolvimento e qualificação do grupo: ao debater os dados e elencar os problemas, as pessoas ganhavam uma condição melhor de visualizar e imaginar possíveis soluções ou caminhos mais adequados.

Dados: como compreender diferentes linguagens

Em Pitanga, a partir da elaboração do plano, a equipe gestora teve oportunidade de promover discussões aprofundadas e coleta de



dados em campo para reformular e complementar as histórias disponíveis nos sites oficiais.

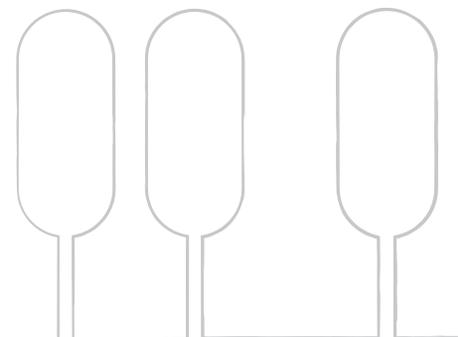
Além disso, quando o assunto foi o reconhecimento dos problemas enfrentados pelo município no tocante aos indicadores socioeconômicos estudados, houve muita dificuldade – principalmente no que se refere a compreender a quais aspectos da realidade os dados se relacionam, e a fazer relações entre esses aspectos e outros, o que vai exigindo maior complexidade na interpretação dos dados. Assim, foi necessário um longo trabalho de formação e discussão para que o diagnóstico refletisse a realidade local.

De modo geral, um dos grandes problemas que os GTs enfrentaram foram a leitura e a interpretação dos dados socioeducacionais coletados pelos grupos gestores, muito em função da falta de familiaridade das equipes com esse trabalho.

Isso porque esses dados são apresentados em uma linguagem específica – por meio de tabelas, gráficos, estatísticas –, com a qual os participantes tinham trabalhado poucas vezes. Para superar o problema, foi necessário estudo e tempo para que o grupo criasse um repertório, uma bagagem técnica que lhes permitisse decodificar dados e transformá-los em informações que pudessem ser “lidas”, interpretadas e analisadas.

Para os gestores, em especial, o processo de discussão e elaboração coletiva, a partir dos dados do diagnóstico, mostrou ser uma experiência rica, pois lhes possibilitou a reflexão sobre a realidade educacional com a participação de outros atores, de modo a propor caminhos e possíveis ações.

De maneira clara, o processo possibilitou a divisão da responsabilidade pelas decisões, o que trouxe segurança e fortaleceu os gestores para defenderem pautas e propostas coletivas junto à administração municipal.



7º Passo – Ações de mobilização para promover a participação social

O que é

Continuar as ações de mobilização, a fim de envolver cada vez mais pessoas na elaboração ou revisão do Plano Municipal de Educação.

Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

No 4º passo exploramos a importância e a relevância da mobilização para promover a participação social no processo de formulação/revisão do PME. Nesse momento, é importante destacar a importância da continuidade do processo de mobilização para o adensamento da participação social, tanto no sentido de publicizar todo o processo para a sociedade quanto para ter a aderência de novas pessoas e instituições.

Em um processo de mobilização social, é a participação cada vez maior de pessoas e instituições que torna possível aprofundar as discussões e realizar ações mais efetivas, já que embasadas em um processo contínuo.

Nesse sentido, é importante ter clareza do que se pretende com essa etapa da mobilização, e as estratégias apontadas a seguir podem servir como inspiração, para que cada município construa o planejamento mais adequado ao seu contexto.

Como fazer

Para dar continuidade às ações de mobilização, é importante elaborar um Plano de Mobilização e Comunicação, que pode ser feito a partir do seguinte roteiro:

I – Objetivos

- Divulgar os esforços do Órgão Gestor da Educação e do GT para a construção/revisão do PME.
- Atrair e envolver gestores, profissionais, pais e demais lideranças na organização da Conferência Municipal de Educação e formulação/revisão do PME.

II – Informações

- Quem pretendemos envolver?
- Onde estão essas pessoas?
- Que meios de comunicação atingem esse público?
- Que recursos podemos utilizar?
- De que forma podemos utilizar esses recursos? (Um mesmo meio de comunicação/recurso pode ser utilizado de várias formas.)

III – Desenvolvimento

- Uma marca/frase de mobilização para a campanha.
- Materiais que serão produzidos.
- Cronograma.

IV – Tarefas: responsáveis/prazos

Descrição da tarefa/ encaminhamento	Responsável	Prazo

A comunicação com a população depende muito da estrutura disponível, e os municípios podem se valer de múltiplas formas para difundir e convidar a população para debater ideias sobre o PME: quanto mais informada a população, maior poder de controle social pelo compromisso com a educação ela pode exercer. As ações de mobilização devem ser monitoradas e avaliadas constantemente, para que seja possível fazer ajustes caso o objetivo não esteja sendo alcançado. É importante lembrar que esse passo é executado ao longo de todo o processo: a participação dos diferentes atores precisa ser constantemente estimulada, garantindo-se que ao final do processo de fato haja existido uma construção participativa e democrática do PME.

Um pouco da experiência dos municípios

A disseminação de informações, ações e projetos foi preocupação crescente nos municípios, e as reuniões foram a estratégia de comunicação mais utilizada. Anúncios na rádio e jornal locais, faixas, informativos, boletins, uso de carros de som, sites ou blogs serviram para difundir notícias sobre o desenvolvimento do plano.

O uso da frase de mobilização é bastante importante no processo, porque informa e desperta a curiosidade das pessoas. Para construí-la, é bom atentar para que o conteúdo reflita a intenção educativa da cidade, traduzindo um pensamento, uma linha política para a educação do município. Algumas frases criadas pelos municípios:

- Cândido Abreu – “Educação é o meu sucesso”
- Manoel Ribas – “Seja sujeito de ação, participe!”
- Roncador – “Para onde vai a educação?”
- Rosário do Ivaí – “A transformação começa pela educação”

Frases mobilizadoras

A frase de mobilização é uma expressão criativa de um grupo, que apresenta sua “bandeira de luta” e visa envolver o maior número de pessoas em torno de um ideal comum e dos debates sobre o melhor caminho para alcançá-lo. Geralmente expressa, de um jeito simples e direto, um objetivo ou propósito social unificado. É uma “frase de efeito”, um lema fácil de memorizar e de repetir, que confere uma assinatura ao grupo, uma marca. Espera-se que essa criação provoque a mobilização das pessoas em torno de uma causa – a causa da educação pública de qualidade para todos –, chamando-as ao posicionamento, ao engajamento, à adesão.

- Boa Ventura de São Roque – “Pensar em educação é sonhar com um mundo melhor”
- Campina do Simão: “Educadores e comunidade unidos buscando qualidade na educação”.

A educação é de todos

Em Rosário do Ivaí, a equipe do Departamento de Educação entendeu inicialmente que o slogan seria um reflexo de suas próprias expectativas. Mas, após discussões com a equipe de formação do programa, chegou a um slogan voltado à mobilização da sociedade civil para a discussão da educação na cidade: “A transformação começa pela educação”.

Escolher junto para mobilizar

Para envolver o maior número possível de pessoas, algumas frases foram divulgadas entre os profissionais de educação da rede para seleção. A partir dessa “eleição da frase”, faixas com o lema selecionado – “Educadores e comunidade unidos buscando qualidade na educação” – foram espalhadas pela cidade para mostrar à população que o PME estava sendo construído.

Informar para mobilizar

O município de Boa Ventura de São Roque criou o site com informações sobre a educação no município.

As soluções encontradas para a comunicação com a população foram diversificadas. Os municípios se valeram de múltiplas opções, de acordo com os recursos disponíveis, para mobilizar os mais variados setores da população a participar do processo. Alguns priorizaram o uso de jornais e rádios, muitos se valeram mais de contatos diretos, por meio de reuniões, com lideranças e interlocutores que já tinham algum vínculo com o executivo local e outros, ainda, preferiram mobilizar a comunidade a partir dos próprios profissionais das redes.

8º Passo – Elaboração dos objetivos, metas e ações do PME

O que é

Os objetivos, metas e ações do PME são desenhados a partir da síntese dos principais desafios e demandas do município, que vieram à tona a partir da avaliação diagnóstica. É o Plano Municipal de Educação começando a tomar forma.

Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

Para que o PME possa ser implementado com maior facilidade e seja um potencial estratégico de aprimoramento da educação, é importante estabelecer os objetivos, as metas e ações, a partir da avaliação diagnóstica.

Como fazer

É imprescindível que o grupo reflita bastante sobre as questões que cercam os desafios identificados na avaliação diagnóstica, tendo sempre como referência os princípios e os eixos da educação nacional. Esse passo exige reflexão, conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e capacidade de argumentar e sustentar uma opção feita.

A partir da avaliação diagnóstica, identificar as necessidades e as possibilidades e fazer o exercício abaixo.

A partir desse exercício, refletir sobre a estrutura do documento do PME levando em conta as seguintes questões:

- Qual(is) deverá(ão) ser nosso(s) objetivo(s) para responder/resolver o(s) problema(s)/desafio(s) identificado(s)?

Definindo conceitos

- **Objetivo** – é a expressão do que se pretende fazer para superar uma determinada situação identificada na avaliação diagnóstica e considerada crítica.
- **Meta** – é uma estratégia a ser seguida, uma diretriz mais geral. Uma meta pode ter sob sua orientação mais de uma ação.
- **Ações** – iniciativas que serão realizadas com intenção de alcançar a meta e o objetivo propostos.

Exemplo do PME de um município*

- **Objetivo** – garantir acesso à educação infantil.
- **Meta** – ampliar progressivamente a oferta de Educação Infantil para as crianças de até 3 anos, de forma a atender, até 2020, 50% dessa população.
- **Ações** – investir na construção de Centros de Educação Infantil em áreas de periferia e rurais onde não existam essa modalidade de atendimento.

Captar recursos junto a órgãos governamentais e elaborar projetos para melhoria/ampliação/construção de novos espaços.

* Marquinhos.

- a. A que diretriz educacional está relacionada a demanda identificada?
- b. A que nível e modalidade de ensino essa demanda está relacionada?
- c. Com que nível de prioridade a demanda deve ser enfrentada: alta, média ou baixa?
- d. Quais os princípios/parâmetros que balizaram as opções feitas para identificar a natureza da demanda?
- e. Quais os impedimentos e possibilidades administrativas e legais para enfrentarmos a situação identificada?
- f. Qual o nível de governabilidade da esfera municipal para resolver a questão colocada?

- Qual(is) meta(s) pode(m) ser definida(s) para a concretização do(s) objetivo(s) levantado(s)?
- Que ação(ões) podemos sugerir para alcançar a(s) meta(s) proposta(s)?
- Quem serão os responsáveis por essas ações?
- Quais são os prazos necessários?
- Existem estratégias que podemos utilizar no desenvolvimento dessas ações?
- Quais recursos são necessários para desenvolvermos as ações e alcançarmos as metas:
 1. Recursos materiais;
 2. Recursos técnicos e humanos (equipe);
 3. Recursos financeiros;
 4. Podemos dimensionar (quantificar) esses recursos? Onde/ como podemos buscar auxílio para esse dimensionamento? Como ampliar as fontes de financiamento?
- Diante das ações e estratégias propostas e dos recursos disponíveis/necessários, qual seria o cronograma para a conclusão de cada meta e do seu alcance?
- Como devem ser planejadas as ações, em relação a cada uma das diretrizes, a curto, médio e longo prazo?

Sintonia com os marcos regulatórios da educação

Vale lembrar que a elaboração de um Plano Municipal de Educação deve sempre considerar o diálogo com o marco regulatório vigente com as demais iniciativas de estabelecimento de diretrizes básicas e metas propostas pelas esferas federal, estaduais e municipais. Sendo assim, a todo momento os membros da Comissão deverão observar os princípios e diretrizes do Plano Nacional e do Plano Estadual de Educação. Dessa forma será construída uma política integrada, que reflita o contexto e o planejamento da educação para o município.

A experiência vivenciada no Paraná propiciou o diálogo com as bases regulatórias constitucionais, os encaminhamentos das diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e, com maior profundidade, com o Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios. Para a elaboração/ revisão do PME é importante consultar esses documentos para construir planos articulados entre si. Ainda, é relevante considerar

os programas do MEC específicos para cada segmento, como a Educação na Primeira Infância, a Educação Integral, Alfabetização na Idade Certa, Pronatec¹⁴, PNLL¹⁵, PDDE¹⁶.

Um pouco da experiência dos municípios

Construindo metas

Em Palmital, depois da realização e compartilhamento da avaliação diagnóstica, foram estabelecidas algumas metas específicas:

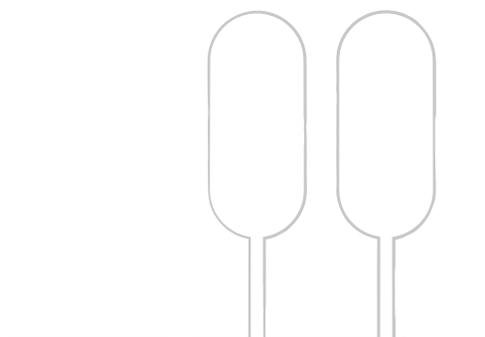
- Educação Infantil: metas para atendimento à demanda, qualidade da educação e formação de professores;
- Ensino Fundamental: metas relativas à evasão, repetência, distorção idade/série e valorização do professor.

Construção das metas: foco e persistências

Em Marquinho, o processo de elaboração das metas não foi tão simples. No primeiro momento, houve dificuldade de fazer esse trabalho por conta do acúmulo de tarefas e do número reduzido de pessoas na Secretaria Municipal. Foi então apresentada uma relação com setenta e oito metas sobre distorção idade/série, frequência, taxa de reprovação, acesso e permanência e gestão democrática. Pôde-se ver que essa lista misturava objetivos, ações e metas sem relação entre si. Foi necessário um debate com orientações mais precisas antes de concluir o trabalho e a partir disso foi possível construir um documento mais conciso, organizado e articulado.

Enfrentando coletivamente os desafios

O trabalho de elaboração das metas gerou modificações no cotidiano da Secretaria de Campina do Simão logo a partir da visualização dos dados. Em reunião, a secretária relatou a dificuldade de se cumprir as metas de atendimento à demanda de Educação Infantil sem a colaboração dos governos estadual e federal.



Naquele momento, o município não tinha atendimento para crianças de 0 a 3 anos e atendia cerca de 70% da população de 4 e 5 anos. Além disso, os professores de Educação Infantil não tinham a devida habilitação. Foi enfatizada a necessidade de se providenciar a formação necessária a esses professores. As representantes de órgãos da educação se prontificaram a pesquisar as diversas possibilidades de formação a distância através da UAB¹⁷ e da Plataforma Freire¹⁸.

9º Passo – Organização da Conferência Municipal de Educação

O que é

Organizar as ações preparatórias para a realização da Conferência Municipal de Educação. É nesse momento em que são debatidas a avaliação diagnóstica e as metas do PME de forma mais ampla. A participação social, aqui, é fundamental para garantir propostas que considerem a realidade local e as demandas da população, além de legitimarem, coletivamente, o PME e corresponsabilizarem a todos. A continuidade das ações de mobilização são, portanto, um dos pontos mais importantes nessa etapa.

Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

Atualmente, a atuação em redes tem sido considerada poderoso instrumento de aprendizagem social, aquela que acontece diante da observação e da vivência de comportamentos e ações. O GT constitui-se como uma rede de educação que toma a iniciativa, articula, amplia e consolida o envolvimento de cidadãos em torno da realização do PME.

17. Universidade Aberta do Brasil. **18.** Um sistema eletrônico criado em 2009 pelo Ministério da Educação, com a finalidade de realizar a gestão e o acompanhamento do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. <http://freire.capes.gov.br/index/o-que-e>

A realização da Conferência Municipal de Educação tem como objetivo ampliar o debate, com o maior número de pessoas possível, a respeito da avaliação diagnóstica e das metas do PME. Possibilita, nos participantes, mudanças na postura durante os debates e discussões – passando a considerar a todos não apenas como ouvintes, mas como colaboradores.

A realização da conferência envolve uma série de providências, tais como a escolha de local apropriado, a elaboração e a distribuição de convites e outras formas de divulgação, a organização da pauta de trabalhos, dentre outras. Torna-se fundamental planejar a ação para de fato garantir que todos os atores possam tomar conhecimento dos estudos e proposições realizados e contribuir, de forma produtiva, com suas visões sobre a construção de uma educação de qualidade para o município.

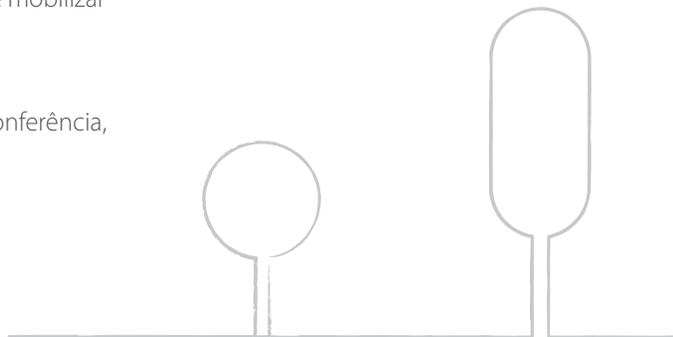
Como fazer

Para organizar a Conferência Municipal de Educação, é importante refletir e estabelecer diretrizes de ação a partir das seguintes questões:

- Quais resultados se espera obter com a sua realização?
- Quem deve participar da Conferência Municipal de Educação?
- Quais os critérios de participação?
- Que ações podem ser organizadas para informar e mobilizar essas pessoas?

Depois dessa etapa, o GT inicia o planejamento da conferência, estabelecendo aspectos como:

- A data e o horário de realização;
- O local mais apropriado;



- Os materiais e documentos necessários;
- A metodologia de trabalho;
- A lista de convidados;
- Os convites;
- Os equipamentos necessários.

Um pouco da experiência dos municípios

Participação – lançando mão de estratégias

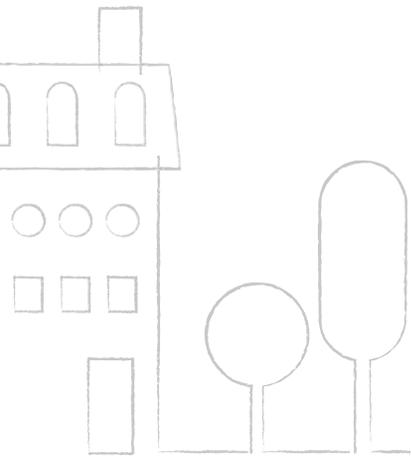
Em Rosário do Ivaí, um desafio incomodava o GT: como possibilitar que as pessoas participassem de forma ativa e atendida, durante todo o tempo da conferência? Como propiciar às pessoas uma experiência interessante de participação, com debates interessantes e poder de decisão?

Para isso, os integrantes do GT, além de realizar todas as tarefas de organização da conferência, se esforçaram para que o PME fosse conhecido pela maioria dos participantes antes da conferência. Os participantes foram divididos em grupos por nível/modalidade de ensino, para garantir maior discussão, e confeccionaram uma caixa por grupo contendo todo o material que o grupo precisaria para trabalhar – incluindo uma cópia do PME para leitura, discussão e intervenções.

10º Passo – Realização da Conferência Municipal de Educação

O que é

Executar as ações referentes à realização da Conferência Municipal de Educação, na qual o documento do PME construído até o momento é revisto e recebe contribuições.



Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

A vivência democrática se forma na convivência social em múltiplos espaços, na vivência de valores de participação, de diálogo, de respeito ao outro e de construção coletiva. A Conferência Municipal de Educação é o momento de compartilhar e receber contribuições do documento do PME construído, e a participação social é fundamental, para que sejam garantidos diferentes olhares, demandas e necessidades da população.

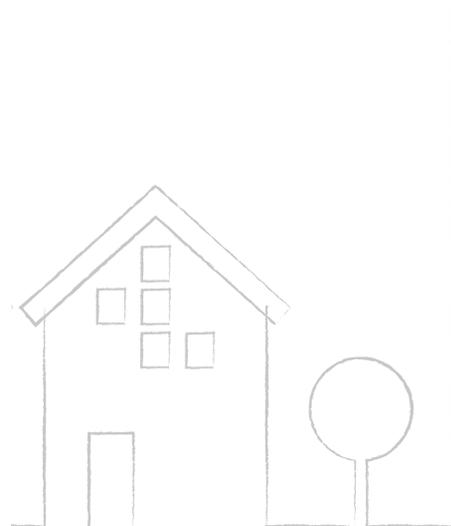
Como fazer

A realização da Conferência Municipal de Educação segue os passos propostos nas etapas de organização e planejamento. Ao final, uma pesquisa sobre o encontro, que servirá de subsídio para uma avaliação – importante ponto de aprendizado para as equipes gestoras municipais.

O formato da conferência pode variar de município para município, mas é importante garantir os resultados projetados e a participação dos presentes. Para facilitar as discussões, podem ser formados Grupos de Trabalho temáticos que abordem cada uma das áreas/ metas especificadas no PME.

Todo o processo da conferência é registrado por relatores, em cada um dos grupos de discussão. Posteriormente, é feita a sistematização e a consolidação das contribuições, com propostas para o PME.

É importante que se investigue junto aos participantes questões sobre a organização da conferência, considerando a divulgação, infraestrutura, metodologia, dentre outros aspectos que possam contribuir para a melhoria do processo democrático em outros, neste ou em espaços de participação.



Após a conferência, os participantes conhecerão e terão debatido e se apropriado do PME, além de ter suas contribuições e propostas compartilhadas e inseridas para o próximo passo do processo de formulação/revisão do PME.

Um pouco da experiência dos municípios

As Conferências Municipais de Educação realizadas contaram com a participação de grande diversidade de segmentos, conforme podemos verificar no quadro abaixo, sendo que a seleção dos participantes foi feita de variadas formas, havendo municípios, inclusive, em que a participação envolveu a eleição de delegados representantes dos segmentos. De maneira geral, envolveram um dia inteiro de trabalho e seguiram pautas semelhantes, com a seguinte sequência:

1. Acolhida aos participantes;
2. Cerimonial de abertura;
3. Apresentação de filme ou outra dinâmica que motive as discussões;
4. Apresentação, pelo Grupo de Trabalho, da síntese da avaliação diagnóstica da situação educacional do município;
5. Formação dos grupos, por modalidade e discussão das metas traçadas para o PME;
6. Plenária de apresentação dos resultados das discussões;
7. Encerramento.

Debates prévios: estratégia de participação

Em Iretama, durante a elaboração do PME, o Grupo de Trabalho local não conseguiu envolver amplos setores da cidade, constituindo-se quase que exclusivamente de profissionais da educação. Após a conclusão do diagnóstico e da elaboração das propostas de objetivos e metas pelo Grupo de Trabalho, a própria equipe avaliou que o processo tinha envolvido poucas pessoas e que era necessário intensificar o trabalho de mobilização para que a conferência fosse mais ampla e qualificada.



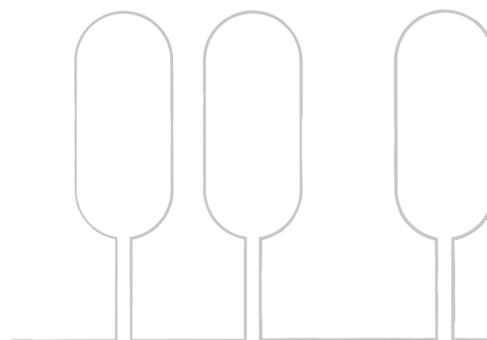
Dessa maneira, eles propuseram a realização de discussões prévias nas escolas, por grandes grupos de temas (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e outros). Esses debates prévios serviram para a apresentação da proposta e também para a coleta de opiniões que levaram a alguns ajustes na redação inicial, antes mesmo da realização da conferência. Esse processo culminou num grande envolvimento da rede, mas não foi suficiente para atrair para os debates outros segmentos da cidade. A ideia de debates prévios, já com uma proposta de plano elaborada de forma participativa, pode ser uma estratégia importante também em cidades maiores, cujo envolvimento de diferentes atores no debate poderia ficar limitado caso ocorresse apenas no momento da conferência. No entanto, é preciso que esses debates prévios envolvam o maior número possível de segmentos e não apenas os profissionais da rede de educação.

Vale dizer que, apesar das dificuldades do envolvimento de outros segmentos, esse município possuía um histórico e uma prática de participação muito interessantes: a secretária de educação, Professora Ângela, tinha sido eleita pelos professores da rede municipal.

Parceria e aprendizado

Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí procuraram compartilhar o processo de elaboração do PME para aprender conjuntamente: quando foi realizada a Conferência de Rio Branco, profissionais de Rosário estiveram presentes “para ganhar experiência e não errar”. Quando ocorreu a de Rosário, a equipe de Rio Branco compareceu “para dar força, aprender e pra dizer que não é para ninguém desistir”, segundo fala de representantes das equipes de cada município.

Em Rio Branco, estiveram presentes sessenta pessoas, dentre educadores, membros dos poderes executivo e legislativo e comunidade, além dos colegas da SME de Rosário. Em Rosário do Ivaí, a conferência aconteceu em um dia de chuva intensa mas,

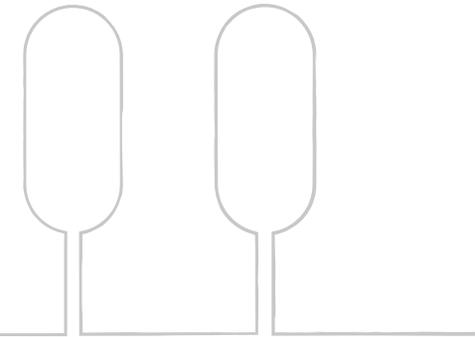


praticamente, não houve ausências: 160 pessoas participaram, envolvendo poder executivo (inclusive o prefeito), um vereador, educadores, comunidade, conselhos e SME de Rio Branco.

Em Rosário, ocorreu talvez a situação mais emblemática no processo de fortalecimento e empoderamento das pessoas por meio da participação. Em determinado momento da conferência, que inicialmente não contou com a participação de representantes do poder legislativo, uma professora estava fazendo uso da palavra quando chamou atenção para o fato de apenas um vereador estar presente e propôs duas coisas: que ninguém mais votasse naqueles vereadores e que uma comissão fosse, naquele momento, chamá-los para o evento, argumentando sobre sua importância. Um grupo de educadoras foi imediatamente à Câmara e reafirmou o convite à participação. Após essa visita, um grupo de vereadores acompanhou imediatamente as educadoras à Plenária, enquanto outros se dirigiram aos poucos à conferência. Esse foi um momento de claro empoderamento político por parte daquelas educadoras que tinham participado ativamente da elaboração do PME.

Rosário do Ivaí nunca havia reunido cem pessoas da cidade para discutir educação e, apesar da falta de experiência do grupo em encontros desse tipo, a organização foi impecável. Por exemplo, para cada subgrupo participante da conferência, havia uma caixa com materiais diversos, inclusive com uma cópia do projeto do PME, para discussão e intervenções. Para esse e outros municípios, a realização da Conferência Municipal de Educação foi um grande acontecimento.

Para finalizar, podemos destacar que a participação dos segmentos envolvidos tanto no Grupo de Trabalho quanto na Conferência Municipal de Educação pode ser demonstrada pelos debates e pela riqueza das propostas surgidas para melhorar a educação nos municípios, cuja síntese é apresentada a seguir. As propostas surgidas foram, depois, consideradas na revisão e redação final do PME.



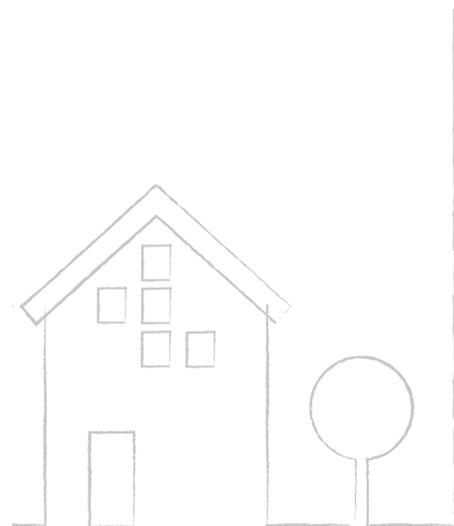
Destacamos abaixo algumas das propostas que surgiram durante as Conferências Municipais de Educação:

- **Participação e Controle Social**

- Criar o Conselho Municipal de Educação do Município.
- Realizar outros encontros envolvendo os diversos segmentos no município.
- Criar Comissão de Acompanhamento e Avaliação da execução do Plano Municipal de Educação durante a sua vigência.
- O Conselho Municipal de Educação participar no planejamento e acompanhamento das ações da Secretaria Municipal de Educação.
- Capacitar os conselheiros.

- **Gestão da Educação Municipal**

- Definir junto aos órgãos competentes uma política de construção para ampliar o atendimento na Educação Infantil (crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos).
- Realizar reuniões sistemáticas com as equipes escolares para identificar causas do abandono, estabelecer procedimentos de acompanhamento à frequência e de comunicação com as famílias e com o Conselho Tutelar.
- Efetivar o investimento, acompanhamento e incentivo à frequência regular dos alunos residentes na zona rural.
- Definir uma política de inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais (portadores de deficiências).
- Estabelecer parcerias com os governos federal e estadual para proporcionar aos jovens e adultos um Ensino Médio profissionalizante.
- Buscar parcerias para cursos no período noturno voltados para a realidade do município.
- Reelaborar o Plano Municipal de Cargos e Carreiras da Educação e aumentar o salário dos professores.
- Promover a centralização de escolas de localidades próximas para atender os alunos em locais mais perto de suas casas.
- Ampliar o transporte escolar, fazer uma revisão das rotas e capacitar os motoristas.



- Adquirir, garantir a manutenção sistemática e a adaptação dos veículos.
- Implantar, gradualmente, a Educação Integral.
- Elaborar projetos para construção, reforma e ampliação dos equipamentos educacionais.
- Adquirir materiais pedagógicos, esportivos e mobiliários para a zona rural.
- Adquirir mobiliário, materiais e brinquedos para a Educação Especial.
- Capacitar os professores, principalmente para a Educação Infantil e a Educação Especial.
- Descentralizar a Educação de Jovens e Adultos para atender alunos da zona rural.
- Desenvolver projetos culturais nas escolas.
- Criar propostas para aproximar as famílias da escola.

1º Passo – Redação final do PME

O que é

Fazer alterações no PME a partir das contribuições da Conferência Municipal de Educação.

Quem faz

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

Por que fazer

Sendo a participação social estruturante na metodologia do Programa Melhoria de formulação/revisão do PME, as contribuições advindas da Conferência Municipal de Educação devem ser contempladas no documento do plano, para que o caráter participativo seja efetivo. Além disso, quando o plano reflete os alinhamentos firmados com os demais atores do executivo municipal, são melhor garantidas as condições de sua implementação.

Como fazer

A partir da sistematização das contribuições feitas na Conferência Municipal de Educação, o GT organiza o documento do Plano Municipal de Educação, bem como faz o Projeto de Lei para encaminhamento à Câmara Municipal.

Esse é o momento de dar forma ao documento do PME – cujo roteiro foi mencionado no item 5.1 dos Anexos.

Após isso, é preciso fazer o Projeto de Lei a ser encaminhado para a Câmara Municipal (item 5.2 dos Anexos), documento que apresenta o PME e sua construção, a Conferência Municipal de Educação (representação, responsabilidades, atribuições e direitos) e o papel de cada um dos atores envolvidos.

Um pouco da experiência dos municípios

Um PME escrito a muitas mãos

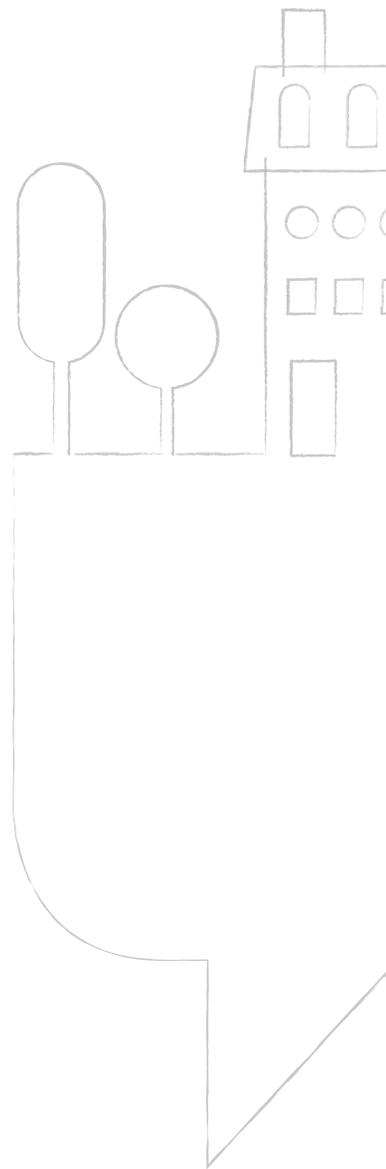
Em Boaventura, o fórum contou com cerca de 250 pessoas, dentre educadores, poder executivo e comunidade. Nesse município, o PME foi discutido e foram feitas propostas de emendas. Com o vigor político da conferência, houve a incorporação de novas pessoas ao GT para as tarefas que envolviam a redação final do PME e encaminhamento ao prefeito e à Câmara de Vereadores.

Aspectos fundamentais da redação final do PME

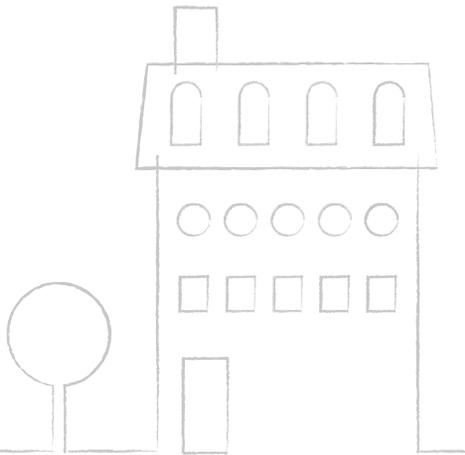
A redação final do PME em Pitanga¹⁹ retrata pontos importantes:

- Aprovação, pela Câmara e pelo prefeito, do Projeto de Lei que institui o PME por dez anos, contendo a proposta educacional do município, com suas respectivas diretrizes, objetivos, metas e ações;
- Coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com participação da sociedade;

19. Lei nº 1692/11, que institui o PME para o decênio 2011–2020 no município de Pitanga, aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito Altair José Zampier em 22 de dezembro de 2011.



- Conformidade com a legislação maior: Constituição Federal, Constituição do Estado do Paraná, Lei Orgânica do Município;
- Princípios declarados: democracia e autonomia, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);
- Delimitação da competência do Conselho Municipal de Educação: acompanhar as ações do Poder Executivo, emitindo pareceres, orientações e regulamentações necessárias à concretização do PME;
- Previsão de ampla divulgação do PME, pelo Executivo Municipal, por meio das unidades de Educação e de Comunicação;
- Previsão da inclusão das dotações destinadas a viabilizar o PME nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais.



12º Passo – Tramitação interna no governo

O que é

Encaminhamento do PME para a tramitação interna no governo municipal para que o prefeito e as secretarias de governo, finanças, planejamento e outras que tenham suas ações correlatas com a educação possam conhecer e validar a proposta final do documento.

Quem faz

O Órgão Gestor da Educação.

Por que fazer

Este passo tem o objetivo de consolidar a visão do executivo municipal com relação às propostas para a educação e realizar a concertação do PME.

Para posterior encaminhamento para a Câmara Municipal e tomada de providências necessárias quanto à articulação do PME com outros mecanismos de gestão, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual e o Plano Nacional e Estadual de Educação em vigor. É imprescindível que a proposta final do PME seja validada pelo governo municipal.

Como fazer

Nesse momento que fica visível a importância da articulação realizada no 3º Passo, cujo objetivo é o compromisso e o engajamento do prefeito e demais gestores municipais no processo de construção do PME, além da colaboração de secretarias como administração e finanças, para planejamento de metas realistas.

A primeira providência é a apresentação do PME ao prefeito, buscando suas contribuições e aprovação. Em seguida, serão promovidas articulações e encontros com os gestores e equipes das outras pastas da prefeitura para a apresentação e a validação do documento final do PME, tornando viável sua implementação.

13º Passo – Encaminhamento do PME à Câmara Municipal

O que é:

Compartilhar o processo de construção e o conteúdo do PME com os membros da Câmara Municipal e o encaminhamento para aprovação, juntamente com o Projeto de Lei.

Quem faz:

O GT/PME do Fórum Municipal de Educação e o Órgão Gestor Municipal da Educação.

A apresentação da metodologia adotada para a elaboração e a revisão do PME e dos resultados apresentados no texto final do PME

- **Plano Plurianual (PPA)** – instrumento de planejamento da política municipal que estabelece programas e projetos de média e longa duração, bem como a alocação de recursos para um período de quatro anos.
- **Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – compreende as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente (para o período de um ano). Está relacionada ao Plano Plurianual na medida em que reforça quais programas terão prioridade, além de traçar diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – é a lei que estima os valores da receita e fixa os valores da despesa para determinado exercício. Garante a distribuição/alocação dos recursos necessários para cada ação constante na LDO (para o período de um ano). É a partir da LOA que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento.
Fonte: Diálogos sobre a Gestão Municipal – Processos na Educação. São Paulo: CENPEC; FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012.

deverá ser realizada por técnicos do Órgão Gestor da Educação que tenham participado de todo o processo.

O encaminhamento oficial do documento final do PME, acompanhado do Projeto de Lei que o autoriza, deve ser endereçado à Câmara Municipal pelo Gestor da Educação.

Por que fazer

Como o Plano Municipal de Educação é um instrumento legal que projeta a política educacional municipal pelo prazo de dez anos, é necessária a tramitação na Câmara Municipal de Educação.

A apresentação anterior à entrega final é importante pois nem sempre todos os vereadores podem acompanhar o processo de elaboração/ revisão do PME e é relevante explicar aos membros da casa como foi o processo democrático-participativo de sua construção. Além disso, o compartilhamento de uma leitura técnica do documento faz com que os representantes do legislativo tenham uma visão mais apropriada dos conteúdos e possam tomar decisões com melhor embasamento técnico e menor interferência de questões político-partidárias.

Como fazer

Agendar, com antecedência, uma reunião de apresentação do PME com todos os membros da casa legislativa, ou, na impossibilidade, com as representações da comissão que irá discutir e aprovar o texto. A apresentação do PME é estruturada com antecedência pelo Órgão Gestor da Educação, contemplando conteúdos como:

- Objetivo da apresentação;
- Passo a passo de construção do PME por meio da participação social; e
- Principais resultados refletidos nos objetivos, metas e ações propostas.

Um pouco da experiência dos municípios

Estratégias de articulação interna para fortalecer o PME

Após a realização da conferência e da elaboração do projeto em Roncador, o GT da cidade passou a fazer consultas com profissionais da prefeitura, apresentando o projeto e coletando sugestões.

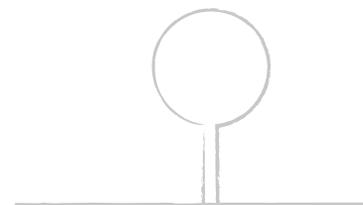
A equipe tinha receio de que o projeto sofresse alterações ou mesmo que não fosse aprovado durante a tramitação na Câmara. O GT resolveu, então, propor iniciativas que envolvessem os vereadores e que os fizessem perceber a amplitude e o envolvimento da população no processo de elaboração daquele projeto.

Com isso, foi pedida uma reunião com a presidência da Câmara e entregue pessoalmente cópia do projeto para os vereadores. Além disso, solicitaram uma audiência prévia com a Câmara para apresentar o projeto ao conjunto dos parlamentares, antes mesmo do envio oficial do Projeto de Lei pelo executivo. A audiência contou com a presença de todos os membros do GT, o que fortaleceu a proposta do PME. Dessa forma, o plano tramitou sem problemas no legislativo e a experiência de atuar coletivamente, fortalecendo-se com a participação popular e o envolvimento de diversos atores, foi tão exitosa que a Secretaria Municipal de Educação, antes mesmo do fim do programa, já havia iniciado a construção de um plano de carreira para os profissionais e estava organizando o Conselho Municipal de Educação.

14º Passo – Execução, monitoramento e avaliação das ações do PME

O que é

Colocar em prática as ações planejadas no PME, realizar o acompanhamento e a avaliação das ações para promover a gestão do plano, a divulgação dos resultados com vistas à transparência das ações da administração municipal e ao controle social, e realizar o replanejamento, quando necessário.



Quem faz

O Órgão Gestor da Educação – execução, monitoramento e avaliação.

O Conselho Municipal da Educação e o Fórum Municipal de Educação – monitoramento e avaliação.

Por que fazer

A partir do momento em que se colocam em prática as ações previstas no PME, inicia-se o processo contínuo de monitoramento no qual devem ser acompanhados as ações, prazos e indicadores projetados. O monitoramento é função de rotina do Órgão Gestor da Educação, uma vez que esse é responsável por executar as atividades relacionadas à educação e promover as articulações para a consecução da transversalidade dessa com as demais políticas públicas.

Cabe também ao Conselho Municipal de Educação fiscalizar a implementação do PME, utilizando-se das ferramentas do monitoramento para esse fim. Em municípios onde não há Conselho Municipal de Educação, é necessário mobilizar educadores e gestores em busca de informação e referências²⁰.

Como fazer

Quanto à execução do PME, o Órgão Gestor da Educação deve colocar em prática o planejamento feito no plano de forma articulada com o Plano Anual de Trabalho²¹, fazendo uso dos instrumentos de planejamento financeiro, para ir cumprindo as metas que se propôs, conforme o cronograma.

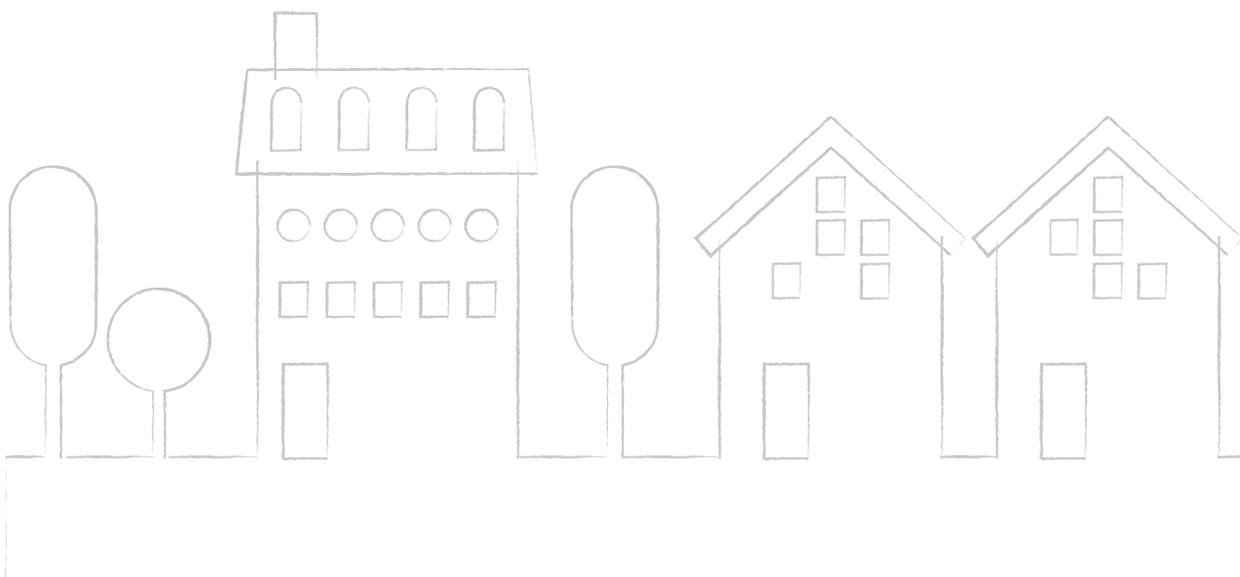
Já o monitoramento e a avaliação devem ser realizados em conjunto pelos atores e devem considerar a análise do processo de implementação da política, do produto e do resultado final para a sociedade.

20. Para mais informações sobre como instituir um conselho em seu município, consulte <http://www.uncme.com.br/?pag=11&men=239>

21. O Plano Anual de Trabalho define os objetivos, as ações a serem desenvolvidas e as metas que se pretende atingir ao longo do ano para todo o Órgão Gestor da Educação Municipal, tanto no aspecto pedagógico quanto no administrativo-financeiro. Fonte: Diálogos sobre a Gestão Municipal – Processos na Educação. São Paulo: CENPEC; FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012: http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/melhoria_educacao_mun.pdf

Dessa forma, avaliação e monitoramento significam compor uma combinação entre a análise comparativa do que foi planejado e do que efetivamente foi realizado, a consideração do que poderia ser um cenário ideal de transformação da realidade e a identificação dos acertos e das dificuldades enfrentadas.

Entendemos que a efetividade do PME pode ser fortalecida diante do controle social dos diferentes atores, alguns já fortalecidos no processo de discussão e outros que podem se compor no processo de implementação.



Bibliografia

Diálogos sobre a Gestão Municipal – Cadernos 1, 2 e 3.

São Paulo: CENPEC; Fundação Itaú Social, 2009;

http://ww2.itaú.com.br/itausocial/site_fundacao/Biblioteca/Publicacoes/Caderno1.pdf

http://ww2.itaú.com.br/itausocial/site_fundacao/Biblioteca/Publicacoes/Caderno2.pdf

http://ww2.itaú.com.br/itausocial/site_fundacao/Biblioteca/Publicacoes/Caderno3.pdf

Diálogos sobre a Gestão Municipal – Processos na Educação.

São Paulo: CENPEC; Fundação Itaú Social, 2012;

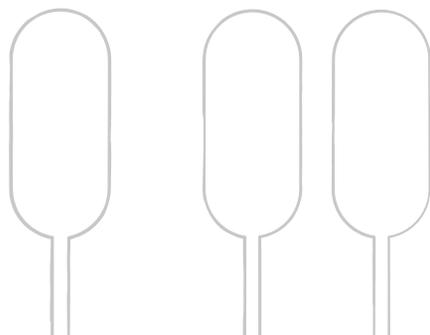
http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/melhoria_educacao_mun.pdf

Coleção De Olho nos Planos. São Paulo: Ação Educativa; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Instituto C&A e Unicef, 2013;

<http://www.deolhonosplanos.org.br/tag/colecao-de-olho-nos-planos/> – acesso em março/2014.

“Gestão por Processos na Educação – a experiência do Programa Melhoria da Educação no Município”, DIAS, Sonia e DJRDJRJAN, Tatiana Bello, 2013;

<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/192>. Acesso em março/2014.



Documento Orientador para Organização dos Fóruns Estaduais, DF e Municípios, MEC/FNE

http://fne.mec.gov.br/images/pdf/orientacoes_para_organizacao_dos_foruns_estaduais_df_e_municipios.pdf. Acesso em março/2014.

**Plano municipal de educação – O que é e Como fazer – Da decisão à Ação, MONLEVADE, João – Brasília, 2013;
Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME, MEC/2005;**

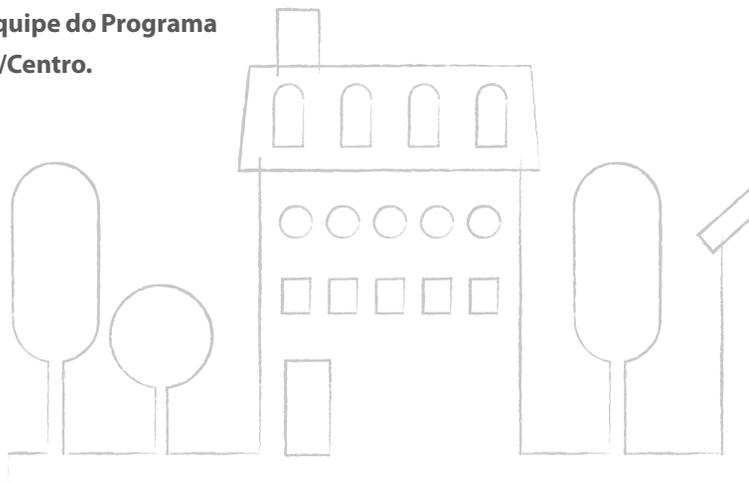
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>. Acesso em março/2014.

Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010 do INEP/MEC.

http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B5481B939-40CE-4E24-B887-7F47148D6FF3%7D_Perfil%20Dirigentes%20Municipais.pdf

Relatório Analítico do processo de Mobilização desencadeado pelos municípios participantes da 11ª Edição (2010–2012). FALSARELLA, Ana Maria – documento interno.

Relatórios, Pautas e Sistematizações da equipe do Programa Melhoria referentes à 11ª Edição – Paraná/Centro.



Saiba mais

Aqui você encontrará alguns sites que poderão ajudá-lo a elaborar o Plano Municipal de Educação do seu município.

Dados populacionais dos municípios

IBGE Cidades

<http://cidades.ibge.gov.br>

Bolsa Família

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlsocial>

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>

Dados educacionais

MEC

<http://portal.mec.gov.br/>

Censo Escolar

<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

Inep

<http://inep.gov.br/web/portal-ideb>

Todos pela Educação

<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/>

QEdu

<http://www.qedu.org.br/>

Conselho Municipal de Educação

Todos pela Educação

<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/26749/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao/>

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

<http://www.uncme.com.br/?pag=11&men=239>

Planejamento e acompanhamento dos Fóruns Municipais de Educação

De olho nos planos

<http://www.deolhonosplanos.org.br/>

Fórum Nacional de Educação (FNE)

http://fne.mec.gov.br/images/pdf/orientacoes_para_organizacao_dos_foruns_estaduais_df_e_municipios.pdf

Plataforma Freire

<http://freire.capes.gov.br/index/o-que-e>



5. ANEXOS



5.1 – Roteiro do PME

I – Apresentação

a. Histórico da Construção do Plano Municipal de Educação

Redigir um texto breve que apresente o processo de construção, os atores envolvidos, os desafios superados.

b. Diretrizes que orientam o Plano Municipal de Educação

Redigir um texto que apresente a questão da educação como direito de todos e as diretrizes que utilizamos durante todo o processo: acesso e permanência, gestão democrática da educação e qualidade da educação.

II – Diagnóstico da Educação em _____

Introduzir o texto do diagnóstico final que deve seguir, em linhas gerais, a estrutura abaixo (que é a mesma que foi sugerida durante o processo de construção do diagnóstico, só que em forma de texto e não mais em perguntas e respostas).

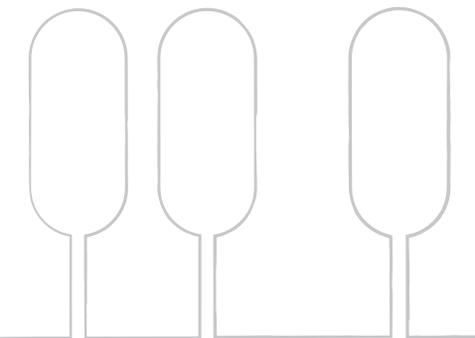
Informações Gerais do Município

1. Contexto histórico e cultural de seu município

2. Atividades econômicas existentes no município

3. Condições de vida da população

- 3.1 Fontes de renda dos moradores
- 3.2 Renda e receita per capita (R\$)
- 3.3 População por faixa etária
- 3.4 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
- 3.5 Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI)
- 3.6 Percentual da população em estado de pobreza e indigência
- 3.7 Taxa de mortalidade infantil



3.8 Taxa de analfabetismo de quinze anos ou mais

3.9 Taxa de analfabetismo por faixa etária

4. Serviços presentes no município

4.1 Equipamentos da Assistência Social

4.2 Equipamentos culturais

4.3 Espaços e equipamentos de esporte e lazer

4.4 Equipamentos da saúde

4.5 Outros espaços e equipamentos

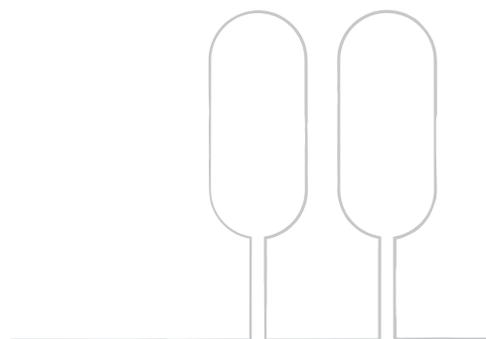
Estrutura da Educação no Município

1. Equipe da Secretaria Municipal de Educação

- 1.1 Constituição da equipe central
- 1.2 Quais são as maiores dificuldades encontradas na execução das tarefas cotidianas?
- 1.3 Quais são as maiores dificuldades encontradas no planejamento da Secretaria Municipal de Educação?
- 1.4 Quais são os pontos fortes da equipe?
- 1.5 Indique as principais estratégias utilizadas para o acompanhamento e a avaliação do processo educacional desenvolvido nas escolas
- 1.6 Qual é a intenção/objetivo pedagógico do órgão central quando realiza essas ações?
- 1.7 A equipe da SME tem uma forma definida de organizar sua rotina? Tem reuniões periódicas, registros das decisões e encaminhamentos e definição de tarefas, prazos e responsabilidades?

2. Planos educacionais existentes

- 2.1 Quais planos o município possui?
- 2.2 As escolas têm Projeto Político Pedagógico (PPP)? Como está implementado? Orienta as ações desenvolvidas pelas escolas? A equipe da SME acompanha o andamento do PPP das escolas? De que forma?



3. Recursos financeiros: receitas e despesas

- 3.1 Receitas municipais nos últimos três anos (R\$)
- 3.2 Despesas municipais nos últimos três anos (R\$)
- 3.3 Receitas da educação nos últimos três anos (R\$)
- 3.4 Despesas com educação, por subfunção, nos últimos três anos (R\$)

4. Panorama da Educação Básica no município

- 4.1 Escolas, localização, nível de ensino e matrículas
- 4.2 Infraestrutura das escolas do município
- 4.3 Instalações existentes nas escolas do município
- 4.4 Equipamentos das escolas do município
- 4.5 Profissionais que atuam nas escolas municipais
 - 4.5.1 Cargo e lotação
 - 4.5.2 Jornada de trabalho dos professores

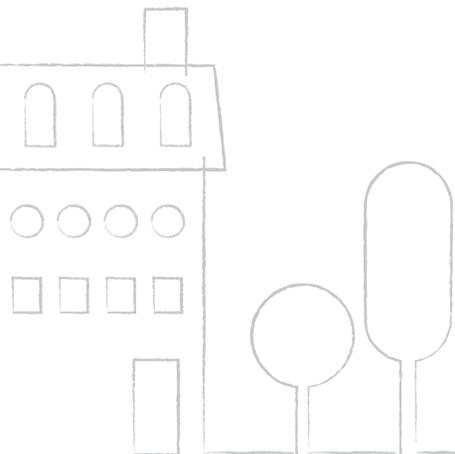
5. Programas e projetos sociais implementados no município

- 5.1 Programas e projetos da Secretaria Municipal de Educação voltados às escolas municipais
- 5.2 Programas e projetos voltados ao atendimento socioeducativo
- 5.3 Programas e projetos voltados ao atendimento de famílias e comunidades
- 5.4 Programas e projetos voltados à formação das equipes escolares
- 5.5 Programas e projetos voltados ao suporte à rede escolar, como: merenda, transporte, livros didáticos, construção e manutenção de escolas
- 5.6 Programas e projetos realizados em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e outros parceiros

Gestão Democrática da Educação

1. Canais de informação e participação

- 1.1 Fluxo de Informações
- 1.2 Há reuniões periódicas do Gestor Escolar com diferentes públicos? Quais seriam e qual a periodicidade?
- 1.3 Há reuniões periódicas na escola com pais e do Conselho



de Classe? Qual a periodicidade?

1.4 Reuniões nas escolas

1.5 Mecanismos de participação

2. Gestão de pessoas

2.1 Critérios para a seleção de funcionários

2.2 Legislação

Níveis e Modalidades da Educação

1. Educação Infantil

1.1 Democratização do acesso e permanência

1.1.1 Número de matrícula por escola e localização

1.1.2 Média de crianças por professor

1.1.3 A distribuição de matrículas nas zonas rural e urbana é proporcional à população?

1.1.4 Em caso negativo, explique o(s) possível(veis) motivo(s)

1.2 Demanda não atendida

1.2.1 O município dispõe de mecanismo para captar dados sobre crianças fora da escola?

1.2.2 O município possui levantamento atualizado do número de crianças fora da escola?

1.3 Qualidade na educação

1.3.1 Formação dos professores (creche)

1.3.2 Formação dos professores (pré-escola)

2. Ensino Fundamental

2.1 Democratização do acesso e permanência

2.1.1 Escolas do município que oferecem Ensino Fundamental, por número de matrícula

2.2 Demanda não atendida

2.2.1 O município possui levantamento atualizado do número de crianças fora da escola?

2.3 Permanência na escola

2.3.1 Taxa de abandono

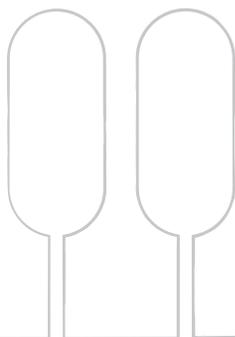
2.3.2 Distorção idade-série



- 2.4 Qualidade da educação
 - 2.4.1 Formação dos professores (séries iniciais)
 - 2.4.2 Formação dos professores (séries finais)
 - 2.4.3 Média de alunos por sala
 - 2.4.4 Taxa de aprovação e reprovação
 - 2.4.5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)
 - 2.4.6 Resultado de Avaliações Externas

3. Ensino Médio

- 3.1 Democratização do acesso e permanência
 - 3.1.1 Escolas que oferecem Ensino Médio e matrículas por série
- 3.2 Qualidade na educação
 - 3.2.1 Taxa de aprovação, reprovação e abandono
 - 3.2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)
 - 3.2.3 Resultado de Avaliações Externas – média do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)
 - 3.2.4 Distorção idade-série
- 3.3 Ensino profissionalizante
 - 3.3.1 Há, no município, escola com ensino profissionalizante?
 - 3.3.2 Em caso negativo, há solicitação explícita dessa modalidade de ensino pela comunidade?



4. Educação de Jovens e Adultos

- 4.1 Democratização do acesso e permanência
 - 4.1.1 Escolas, séries e número de matrículas
 - 4.1.2 O município possui levantamento atualizado da demanda não atendida?
 - 4.1.3 Estimativa da demanda não atendida
- 4.2 Qualidade na educação
 - 4.2.1 Formação dos educadores
 - 4.2.2 Existe algum plano de adequação curricular para a Educação de Jovens e Adultos?

5. Educação Especial

- 5.1 Democratização do acesso e permanência

- 5.1.1 Qual(ais) a(s) modalidade(s) oferecida(s) para a Educação Especial?
- 5.2 Qualidade na educação
 - 5.2.1 Caso haja no município atendimento de crianças portadoras de necessidades especiais em classes regulares da Educação Infantil e Ensino Fundamental, identifique as condições de trabalho oferecidas aos professores
 - 5.2.2 Em caso positivo, os professores recebem(ram) formação específica para atender os alunos com necessidades especiais?

6. Ensino Superior

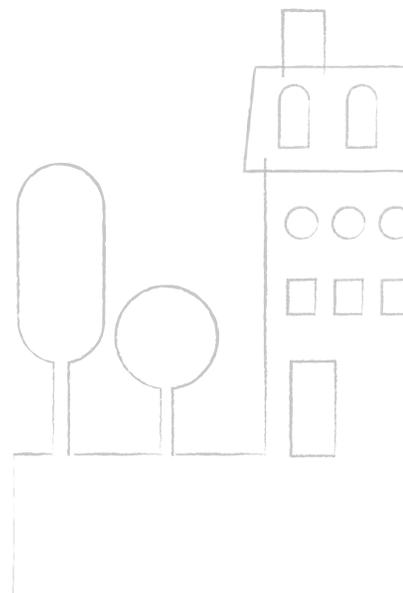
- 6.1 Democratização do acesso e permanência
 - 6.1.1 Instituições de Ensino Superior e matrículas por curso
- 6.2 Qualidade na educação
 - 6.2.1 Taxa de aprovação, reprovação e abandono
 - 6.2.3 Resultado de avaliações externas

III – Objetivos, metas e ações do Plano Municipal de Educação

Inserir todas as propostas que foram produzidas e aprovadas na conferência, apresentando os objetivos, as metas, as ações e as estratégias formulados para cada problema (o problema em si não será apresentado aqui, pois já deve ter sido apresentado no diagnóstico). As propostas devem ser agrupadas seguindo a estrutura já utilizada durante a elaboração das propostas (cada objetivo, com suas metas, respectivas ações e estratégias, será colocado no item correspondente)

1. Estrutura da Educação no Município

- 1.1 Constituição, organização e funcionamento dos órgãos gestores
- 1.2 Estrutura, equipamentos e funcionamento das unidades escolares
- 1.3 Recursos financeiros da educação
- 1.4 Profissionais da educação
- 1.5 Estrutura e funcionamento dos serviços de apoio (alimentação, transporte)



2. Gestão democrática da educação

3. Níveis e modalidades da educação

3.1 Educação Infantil

3.1.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.1.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.2 Ensino Fundamental

3.2.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.2.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.3 Ensino Médio

3.3.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.3.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.4 Ensino Profissionalizante

3.4.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.4.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.5 Educação de Jovens e Adultos

3.5.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.5.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.6 Educação Especial

3.6.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.6.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações

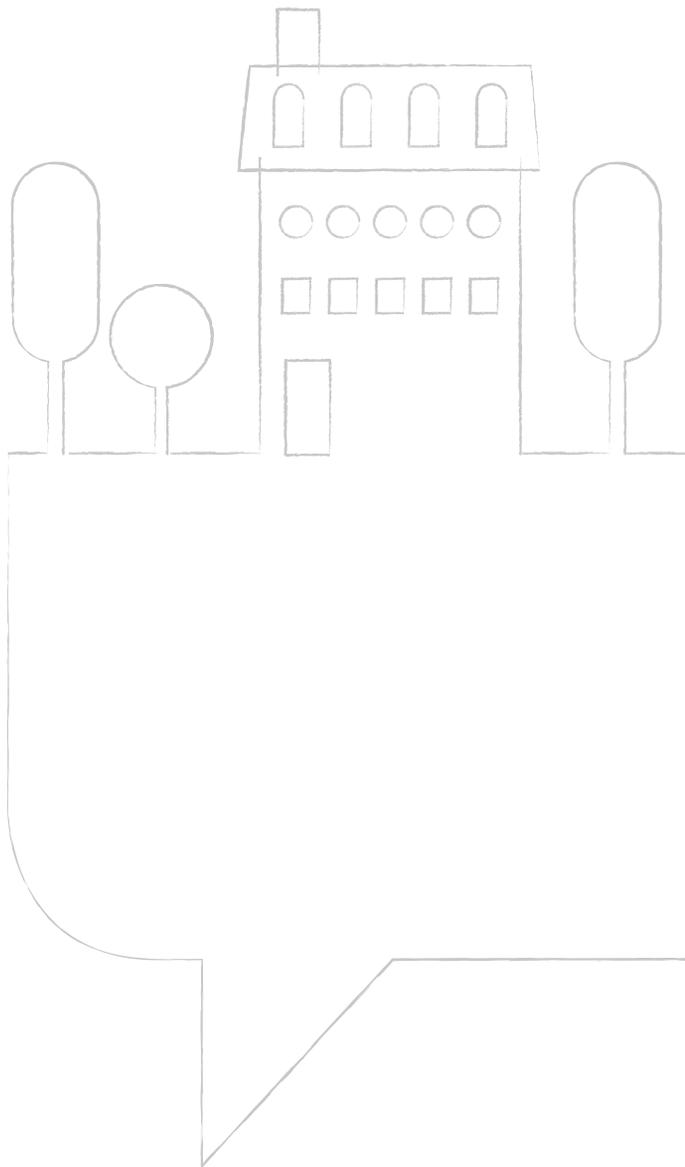
3.7 Ensino Superior

3.7.1 Qualidade da educação

- Objetivos
- Metas
- Ações

3.7.2 Acesso e permanência

- Objetivos
- Metas
- Ações



5.2 – Proposta de redação para o Projeto de Lei do PME

Projeto de Lei nº _____ de _____ de _____ .

Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do parágrafo _____ do artigo _____ da Lei Orgânica do Município de _____ estado de _____.

Artigo 1º – Fica aprovado o Plano Municipal de Educação, com duração de dez anos, na forma contida no Anexo I desta lei.

Artigo 2º – O Plano Municipal de Educação foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com participação da sociedade, através do Fórum Municipal de Educação, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais.

Artigo 3º – O Plano Municipal de Educação, apresentado em conformidade do que dispõe o artigo _____ da Constituição Estadual, bem como o parágrafo _____ do artigo _____ da Lei Orgânica do Município _____, reger-se-á pelos princípios da democracia e da autonomia, buscando atingir o que preconiza a Constituição da República e a Constituição do Estado _____, como também a Lei Orgânica do Município.

Artigo 4º – O Plano Municipal de Educação contém a proposta educacional do município, com suas respectivas diretrizes, objetivos, metas e ações, conforme documento anexo.

Artigo 5º – Será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, avaliar a execução do PME, estabelecendo os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas.



Artigo 6º – O Fórum Municipal de Educação será convocado anualmente para o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no Anexo I desta lei, emitindo parecer sobre a situação encontrada.

§ 1º – O Fórum Municipal de Educação de que trata o caput desse artigo será constituído por representantes da sociedade civil, do poder executivo e dos demais órgãos do poder público ligados à educação que atuam no município, e sua composição e o mecanismo de eleição dos representantes deverão ser normatizados em lei específica.

§ 2º – O Fórum Municipal de Educação será convocado, no mínimo, a cada cinco anos a partir da aprovação desta lei, com o objetivo de avaliar, rever e adequar as metas contidas no Anexo I desta lei.

Artigo 7º – O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar as ações do poder executivo tendo em vista o cumprimento dos objetivos, metas e ações previstos no Anexo I desta lei, emitindo pareceres, orientações e regulamentações necessárias à concretização do PME.

Artigo 8º – O Executivo Municipal, por suas unidades de Educação e de Comunicação, dará ampla divulgação do conteúdo do PME junto ao pessoal docente e discente do setor no município e a toda a população.

Artigo 9º – A Secretaria Municipal de Educação (com o apoio do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação) diligenciará para que as medidas associadas e complementares às constantes no PME sejam adotadas pelos demais setores e unidades da administração.

Artigo 10º – O Município de _____ incluirá, nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais, dotações destinadas a viabilizar a execução desta lei.

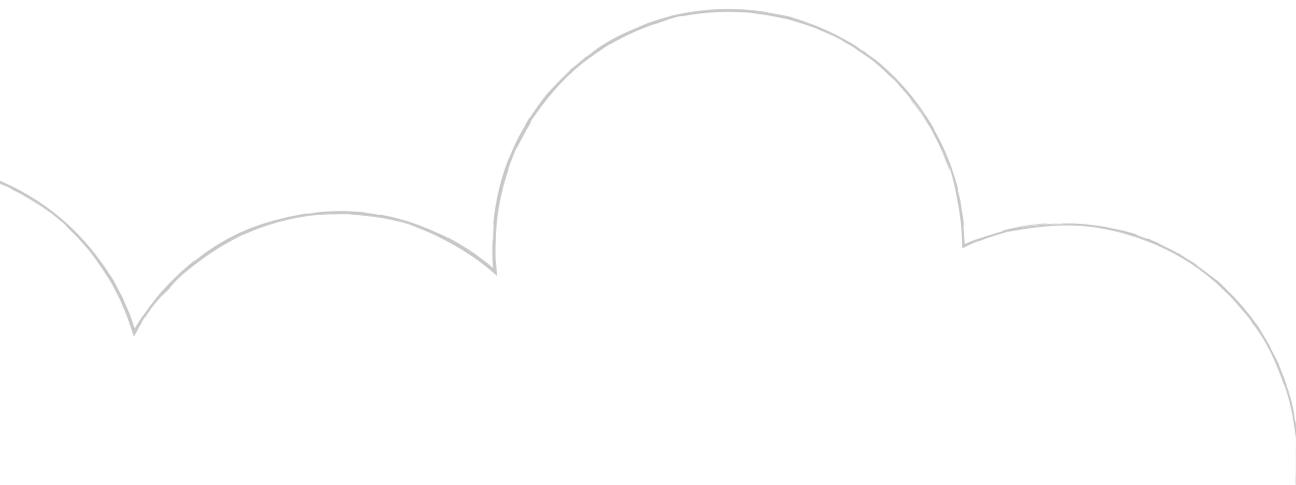


Artigo 11º – As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta das verbas orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, e de outros recursos captados no decorrer da execução do plano.

Artigo 12º – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara dos Vereadores do Município de _____ / /

Observação: como é um documento-referência, cada município pode inserir outros artigos e parágrafos que sejam necessários, além de examinar a Lei Orgânica do Município para verificar o que a mesma estabelece sobre educação.



5.3 – Textos de aprofundamento

5.3.1 – A Gestão Municipal da Educação e o desafio da qualidade

Arnóbio Marques de Almeida Junior e Flávia Maria de Barros Nogueira

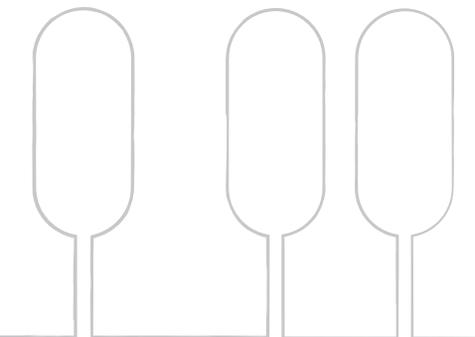
Nas duas últimas décadas, a educação nacional contabilizou avanços visíveis, com aperfeiçoamento da legislação, aumento dos investimentos e ampliação do acesso. Mesmo assim, a educação pública brasileira ainda está longe de alcançar os patamares quantitativos e qualitativos que o país necessita (1). As razões são muitas, mas pesa sobremaneira a falta de coesão nacional, resultado do complexo modelo federativo brasileiro.

O país, com vinte e sete unidades da federação e mais de cinco mil e quinhentos municípios, ainda carece de normas nacionais capazes de organizar responsabilidades e papéis. No Brasil não existe um Sistema Nacional de Educação que, de maneira consistente, coordene todos os esforços dedicados à melhoria educacional. Ao contrário, grande parte dos investimentos se perde na fragmentação de ações sem coerência, e por vezes até contraditórias, entre municípios, estados e governo federal.

A ausência de referências para procedimentos comuns resulta em problemas na oferta e na qualidade da educação em todo o território nacional. Porém, as maiores consequências recaem sobre os municípios mais fragilizados, especialmente pelo descompasso entre sua baixa capacidade fiscal e o crescente número de responsabilidades novas ou transferidas das outras esferas de poder. Esses municípios dependem quase que totalmente dos repasses da federação e representam 68% do total (2 e 3).

É grande a diferença entre esses municípios e aqueles que são capitais e grandes cidades, ou aqueles que concentram atividades

aeroportuárias, polos industriais ou forte economia agrícola. Porém, apesar das diferenças socioeconômicas, históricas, geográficas e culturais, todos os municípios possuem o mesmo status federativo. Têm em comum o mesmo nível de autonomia legislativa e as mesmas responsabilidades, o que, no campo da política educacional, concretiza-se na forma de grandes desafios, em geral enfrentados com baixa capacidade técnica e política.



Mesmo com essas evidentes fragilidades, foram as prefeituras que asseguraram a rápida expansão do Ensino Fundamental a partir do final da década de 1990. Naquele período o processo de municipalização se intensificou com a criação do Fundef, o que tornou possível, ao longo do tempo, a universalização da oferta e posteriormente sua ampliação de 8 para 9 anos. Atualmente os municípios são responsáveis por 46% de toda matrícula na Educação Básica. O restante da oferta é distribuído entre as redes de escolas dos estados, do governo federal e privadas (4).

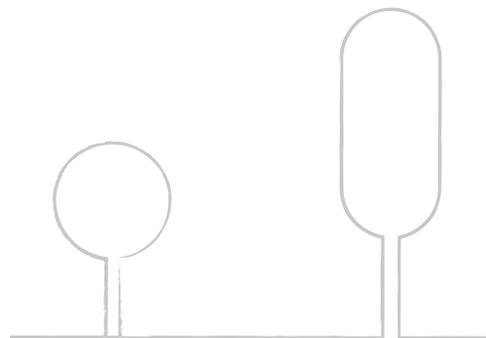
A responsabilidade municipal com a educação tende a aumentar nos próximos anos. A idade mínima de ingresso obrigatório das crianças na escola, que passou de 7 para 6 anos em 2006 (Lei 11.274/2006), voltou a ser alterada em novembro de 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional 59, que tornou compulsória toda a oferta pré-escolar a partir dos 4 anos de idade.

Nesse mesmo contexto, desde 2003, com a criação de programas sociais (como o Bolsa Família) e a ampliação do mercado de trabalho para as mulheres, tem se intensificado a pressão por vagas na Educação Infantil, seja na creche ou na pré-escola. Essa demanda foi assumida pelo novo Plano Nacional de Educação. Na próxima década, 50% das crianças de 0 a 3 anos e 100% das de 4 e 5 anos deverão estar matriculadas. Nos cálculos do dirigente municipal, significa dobrar a matrícula e mais que dobrar o número de professores e equipamentos, considerando a proporção professor/criança nas creches, que pode chegar a seis crianças por professor (5).

Dar conta dessas demandas não é tarefa fácil, principalmente considerando outros passivos da educação municipal: baixa qualidade no Ensino Fundamental, poucas horas de estudo diário e analfabetismo adulto.

O quadro das secretarias de educação nas pequenas prefeituras é grave, mesmo considerando a vinculação constitucional de 25% do orçamento municipal. A maioria é responsável por praticamente metade da folha de pagamento das prefeituras e pela administração de 60% ou mais de todos os equipamentos públicos dos municípios, o que implica elevados custos para garantir o fornecimento de água e energia, a vigilância e a conservação dos prédios. Ademais, nem sempre o dirigente da educação controla os recursos de sua pasta, apesar dessa ser uma exigência legal. Agravando o quadro, há muitos casos em que prefeitos arregimentam apoio e garantem compromissos eleitorais viabilizando cargos, empregos temporários e até prestação de serviços desnecessários na secretaria. Essas fragilidades impactam fortemente o dia a dia da gestão, minando as condições necessárias para a superação dos baixos indicadores educacionais.

A esse cenário de fragilidades acrescenta-se o fato de que as tarefas de formulação, execução e avaliação de políticas são complexas e indispensáveis para viabilizar estratégias e metodologias comprometidas com a aprendizagem. Exigem qualificação técnica que nem sempre os secretários e suas equipes possuem ao assumirem a função. De acordo com a Pesquisa Nacional sobre o Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação (6), a maior parte dos dirigentes vem do quadro do magistério, tem formação superior e experiência na área da educação, mas não tem experiência em gestão. As funções anteriormente desempenhadas são as de professor, membro de conselho e diretor de unidade escolar, o que nem sempre garante experiência suficiente para enfrentar os desafios da gestão da rede de ensino como um todo. A pesquisa mostra que os dirigentes manifestam grande necessidade de formação, para si



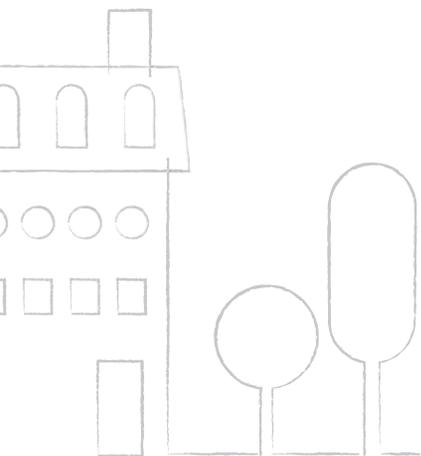
próprios e para suas equipes, além de apoio técnico ou assessoria em diversas áreas, tais como gestão financeira, gestão estratégica, gestão de pessoas e gestão pedagógica.

Há ainda outra grande limitação: o tempo de gestão de um secretário de educação em geral é muito pequeno. A pesquisa citada acima também mostra que o exercício contínuo no cargo dura em média 33,5 meses, o que equivale a aproximadamente dois anos e dez meses. Portanto, durante o curto mandato de um prefeito, vários dirigentes podem entrar e sair das frágeis secretarias de educação, sendo raros os que permanecem os quatro anos de uma gestão. O fato é que, equilibrando o muito a ser feito com os poucos recursos disponíveis, o tempo passa muito rápido para todos e pode ser considerado um dos recursos mais escassos.

Esse conjunto de dificuldades, que como já foi dito recai fortemente sobre os municípios mais frágeis, pode levar o dirigente municipal de educação ao imobilismo, tamanha a sensação de impotência.

O imobilismo, provocado pela dificuldade de avaliar os problemas no seu conjunto ou mesmo por mero conformismo do dirigente municipal, é certamente o problema mais grave entre todos os que já foram relatados até aqui. Ele impede o dirigente de fazer aquilo que é possível e que precisa ser feito. O fracasso escolar, a oferta insuficiente de matrícula e outros sérios problemas da educação municipal não podem ser tão fortemente influenciados por fatores externos a ponto de o dirigente acreditar que não tem meios para enfrentá-los.

O dirigente municipal precisa trabalhar com a realidade concreta que está à sua frente. A necessidade de ampliação de recursos é real e permanece como desafio nacional, mas hoje, enquanto se discute esse tema, milhares de crianças, jovens e até mesmo adultos matriculados nas escolas ou ainda fora delas esperam que o poder público se movimente para que o seu direito constitucional seja garantido.

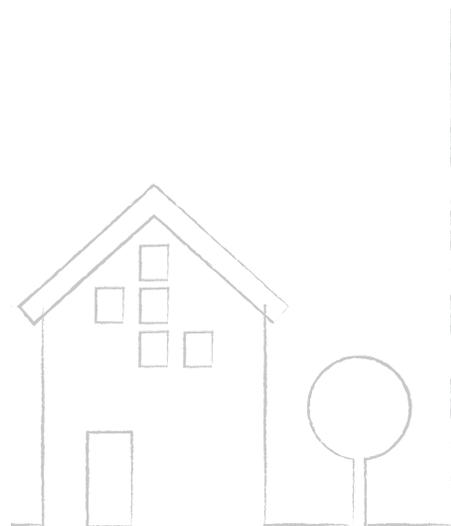


Nenhum modelo pode ser simplesmente transferido de uma realidade para outra, mas não faltam exemplos de municípios pequenos e financeiramente pobres que enfrentam com coragem complexos desafios. Todos que tiveram êxito dedicaram-se a conhecer profundamente seus problemas, estudaram outras experiências, detalharam um caminho de superação, definiram e distribuíram claramente as responsabilidades e, com persistência, enfrentaram seus desafios sem dispersão, cobrando resultados e fortalecendo a escola com foco no aluno.

Este artigo foi escrito pensando nas quase quatro mil secretarias municipais de educação que fazem parte do grupo dos municípios mais frágeis do país. Para essa grande e importante maioria não se pode oferecer receitas, mas sugerir atitudes a partir de caminhos abertos e já trilhados por secretarias com fragilidades e capacidades semelhantes.

De modo geral, alguns passos tendem a se repetir nas experiências mais bem-sucedidas. Quanto maior o grau de dificuldades, mais marcantes têm se revelado alguns procedimentos. Com objetivos bastante pragmáticos, este artigo irá apresentar alguns deles. Não são necessariamente os únicos nem os mais importantes. A escolha e a descrição de cada procedimento tomaram por base muito mais a experiência e a convivência dos autores com as redes de ensino do que qualquer outro critério.

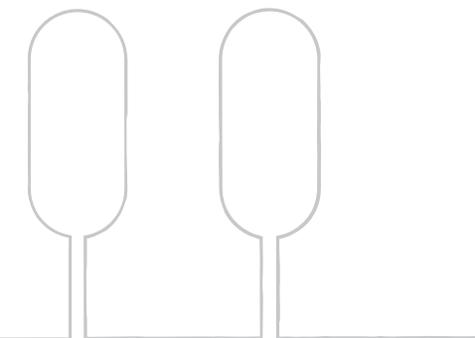
Assim, o artigo foi dividido em três partes: melhorando a gestão da secretaria, melhorando a gestão da escola e melhorando a relação com a comunidade. A primeira parte aborda a necessidade de ajustes emergenciais, que se chamou de freio de arrumação, necessário para criar as condições básicas dos ajustes estruturais. Tudo isso balizado por um planejamento estratégico e pela compreensão do chamado triângulo de governo, em que o projeto, a capacidade de governo e a governabilidade devem ser cuidadosamente equilibrados pelo dirigente municipal de educação. A segunda parte trata dos elementos fundamentais para o funcionamento da escola. O foco



na aprendizagem é o elemento-chave, destacando-se a importância de um currículo estruturado, da necessidade de a coordenação pedagógica desempenhar seu verdadeiro papel e das possibilidades de propiciar as condições para o bom funcionamento das escolas, que envolve a definição de padrões mínimos, a construção do projeto pedagógico e a autonomia financeira. A terceira parte aborda a importância da participação da comunidade na construção e no aperfeiçoamento do plano estratégico da secretaria e do projeto pedagógico da escola, pois a participação da comunidade vai além de um papel legitimador. Tem uma importante contribuição na construção de alternativas viáveis, através do aporte do conhecimento dos que vivem os problemas diretamente e que, quando verdadeiramente comprometidos com o projeto, são politicamente imprescindíveis para transformar meras intenções em realidade. No final do texto são apresentadas ações importantes para consolidar a mudança, considerando a necessária continuidade das políticas. Uma gestão educacional com resultados efetivos de melhoria na oferta e na qualidade do ensino depende da superação do imprevisto, com ações coordenadas e profissionais, e com o fortalecimento institucional. Isso se dá pela via da consolidação das conquistas em instrumentos legais, elevando-as ao patamar de políticas capazes de ultrapassar os curtos períodos de gestão de cada governo municipal.

Melhorando a secretaria

Ao se deparar com os desafios, o secretário municipal de educação precisa fazer a opção por um caminho, preparar a secretaria para sua realização e liderar a caminhada, certamente cheia de imprevistos. Não perdendo de vista a que veio, ao se deparar com o imponderável, saberá replanejar o curso, preparar e animar as equipes para as mudanças necessárias. Mesmo premido pelo tempo, pode fazer com que seu trabalho seja intenso, nunca desviando a atenção de seu objetivo. Tudo (absolutamente tudo) que fizer deve ser precedido de uma simples pergunta: “Isso vai contribuir ou não para a vida das crianças, jovens ou adultos que estão (ou que



deveriam estar) na escola?”. Tendo o aluno como foco, o secretário de educação pode não ser apenas mais um a passar pela prefeitura.

Mas não basta apenas o desejo, declarado ou não, de colocar o aluno no centro de sua gestão; essa intencionalidade precisa se materializar em todas as suas ações, de maneira sistemática e coordenada. Só assim os resultados terão a potência de ações integradas, capazes de adequar a oferta de insumos aos processos didáticos e administrativos.

Como é possível transformar as intenções em um conjunto de ações que potencializem umas às outras, fazendo com que cada passo da secretaria consolide uma trajetória rumo a um propósito preciso, de acesso à educação de qualidade e para todos?

A resposta é: planejando. Quem não tem um plano não sabe diferenciar o que é importante do que é urgente e acaba se perdendo no dia a dia das urgências. E assim, sem realizar o que é de fato importante, o tempo passa e com ele se vai mais uma oportunidade da educação municipal.

1. O planejamento estratégico

Há, no Brasil e em toda a América Latina, um grande atraso no desenvolvimento de modelos profissionalizados de gestão pública. Infelizmente, ao longo da nossa história, instalou-se por aqui uma “burocracia pública que combina, de forma perversa, rigidez nos procedimentos com fisiologismo nos comportamentos” (7). Por esse motivo, as mudanças não ocorrem como num passe de mágica.

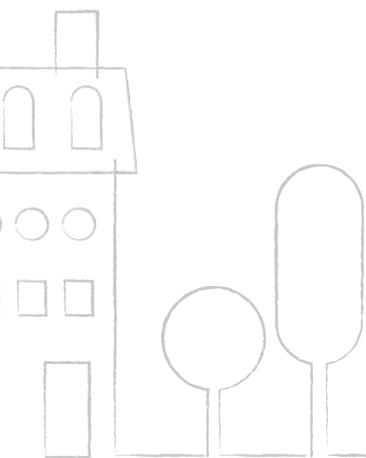
Mesmo não havendo uma “receita de bolo”, o dirigente municipal que realmente pretende ultrapassar os paradigmas da burocracia e os vícios do patrimonialismo não poderá desconsiderar os pressupostos básicos de uma gestão republicana: i. a secretaria não pode priorizar a si mesma; deve ter seu foco na prestação de serviços ao cidadão, com o estudante no centro de todas as prioridades; ii. a equipe dirigente da secretaria deverá passar da miudeza do operacional para o

estratégico, orientando-se para o controle de resultados e não para o controle do processo, ampliando o leque de confiança e a autonomia das equipes técnicas e das escolas; e por fim iii. os sistemas de apoio à gestão deverão ser valorizados e modernizados, aprimorando a tomada de decisões com base em dados e informações confiáveis, criando estruturas mais horizontais e aproximando o orçamento do planejamento. São passos difíceis, mas dependem menos de recursos financeiros do que do capital tecnopolítico do dirigente municipal e sua equipe.

Portanto, é possível para uma Secretaria de Educação, mesmo pequena e frágil do ponto de vista técnico e financeiro, construir o seu caminho. Caso contrário, os gastos continuarão crescendo mais que os meios para financiá-los e a secretaria vai ficar cada dia mais burocrática e centralizada. Será incapaz de atender às demandas crescentes da sociedade e um fosso ainda maior vai se abrir entre a secretaria e a escola, e entre ambas e as necessidades dos alunos.

Para construir o caminho, é preciso evitar o improviso e planejar. Planejar não significa evitar o imprevisível – pois esse sempre será um companheiro de jornada –, mas saber lidar com ele. Também não significa fazer um exercício de futurologia; não sendo possível prever o futuro, é necessário construí-lo todos os dias, mediando conhecimento e ação. É como um jogo em que todos os atores e interesses estão presentes, contribuindo para a consolidação da gestão democrática. Carlos Matus, que foi um dos maiores estudiosos sobre planejamento estratégico em governos, chamou isso de “planefazendo” (8).

Para transformar o planejamento estratégico em um efetivo instrumento da gestão, capaz de ampliar a capacidade de resultados da secretaria, é importante que o dirigente municipal compreenda o conceito de triângulo de governo. De acordo com Matus (9), governar implica equalizar três elementos interdependentes: o projeto, a capacidade de governo e a governabilidade.

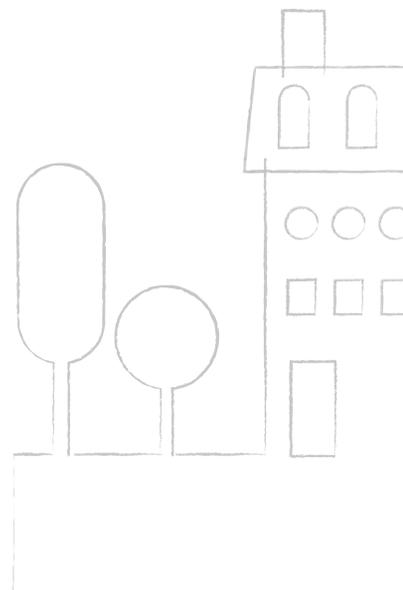


O que Matus chama de projeto é a identificação dos principais problemas e do que se pretende alterar, construindo estratégias claras para isso. Capacidade de governo é a identificação da capacidade financeira, dos profissionais que realizarão o trabalho e dos conhecimentos e experiências que todos dispõem para realizar as mudanças desejadas. A governabilidade, por sua vez, é entendida como o conjunto das forças políticas que ajudam ou atrapalham o projeto de mudança. O conhecimento, constantemente atualizado, que exige domínio desse conjunto complexo, e a ação, que combina técnica e política, serão os responsáveis pelo resultado do jogo (10).

Existem vários métodos de planejamento que se apoiam no conceito de triângulo de governo. A utilização de um método simples de planejamento estratégico pode ajudar o dirigente e sua equipe a dotarem a secretaria municipal de um instrumento efetivo, que concilie um bom projeto com capacidade da gestão e apoio político. Se for realizado de forma democrática, o planejamento irá construir uma coesão maior no grupo, envolvendo em um mesmo projeto as pessoas que de fato são responsáveis pela condução da educação municipal.

O processo qualificará as decisões, desenvolvendo uma espécie de inteligência coletiva e consolidará componentes fundamentais de uma gestão democrática: alto grau de participação, comprometimento de todos com as mudanças e autonomia crescente das equipes e das escolas.

Por fim, é fundamental lembrar que o planejamento estratégico da secretaria deve considerar e estabelecer vínculos com outros mecanismos de planejamento já institucionalizados. Hoje em dia, praticamente todos os municípios brasileiros constroem seu Plano de Ações Articuladas (PAR) com o Ministério da Educação. Portanto, para planejar a gestão, o dirigente e sua equipe devem ter profundo conhecimento sobre esse instrumento de gestão e, mesmo acreditando que seriam necessários ajustes, é importante fazer o planejamento estratégico considerando as ações ali previstas.



Além disso, o planejamento estratégico da secretaria também pode ser o propulsor e a base do plano decenal de educação do município, agora uma obrigação legal, devendo estar alinhado com as metas dos planos decenais do Estado (PEE) e da Nação (Plano Nacional de Educação). Isso significa dizer que algumas perguntas precisam ser respondidas no contexto do planejamento estratégico da secretaria, tais como: “Existe Plano Municipal de Educação aprovado em lei? Suas metas estão vinculadas a metas estaduais e nacionais? Qual é a responsabilidade da rede ou sistema municipal com cada meta? Quais são as metas nos planos existentes que exigirão algum tipo de trabalho a ser realizado na Secretaria Municipal de Educação? Se o Plano Municipal não existe ou se não está alinhado ao Plano Estadual e ao Plano Nacional de Educação, como o planejamento estratégico da secretaria poderia ajudar na sua elaboração ou ajuste?”

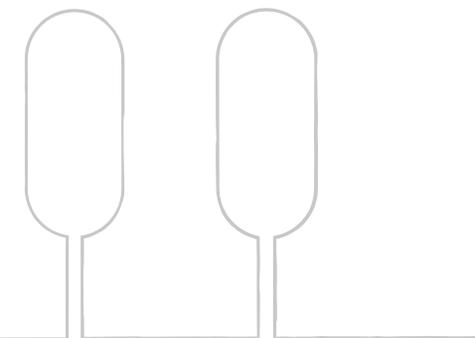
Considerando que a qualidade do planejamento depende da qualidade dos propósitos, do compromisso de quem planeja e da identificação e compreensão dos desafios do triângulo de governo, é sempre bom lembrar que um processo baseado em princípios republicanos, respondendo às perguntas corretas e conduzido por quem realmente põe a mão na massa, tem as melhores chances de sucesso.

2. Freio de arrumação

Em alguns casos, quando a secretaria encontra-se em um estado de extrema desorganização e descontrole, não é possível esperar pela conclusão de todo o processo de planejamento para começar a agir. Algumas ações precisam acontecer com habilidade e rapidez, no momento certo, como uma emergente intervenção cirúrgica.

Aproveitando o capital político

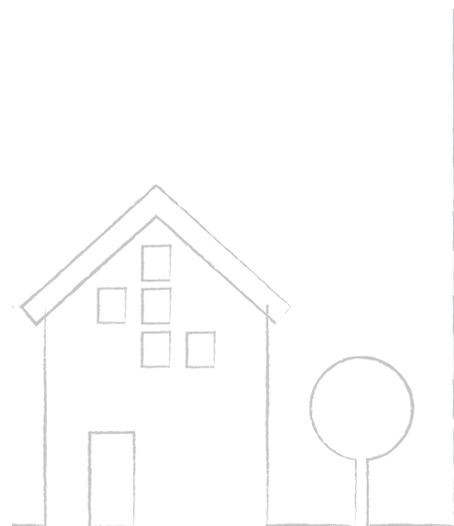
As primeiras medidas de uma gestão são fundamentais para ampliar a capacidade do governo e garantir a realização do projeto. Mas só são possíveis quando a governabilidade do gestor está alta, normalmente logo após o pleito eleitoral, quando o prefeito está



com maior capital político, aclamado pelas urnas e cercado por novos e velhos aliados. Nesse momento um conjunto de ações urgentes pode ser indispensável para a “arrumação da casa”. Elas não exigem um elevado grau de experiência (elemento-chave da capacidade de governo para os momentos seguintes). Dominar a máquina administrativa é uma tarefa que precisa acontecer logo, caso contrário o secretário enfrentará grande dificuldade para realizar os próximos passos. A alta governabilidade compensa a baixa experiência do começo, mas as facilidades do começo, que criam uma situação favorável às decisões mais difíceis, tende a perder fôlego a cada dia.

Por outro lado, a capacidade de liderança do dirigente tende a crescer à medida que assume o controle da secretaria. Algumas atitudes são recomendáveis na construção dessa capacidade. Entre elas está, por exemplo, o exercício da autoridade sem autoritarismo. O secretário ganha autoridade à medida que não comete excessos. A falta de experiência pode ser compensada por alguns cuidados que ajudam a conquistar o respeito e a confiança das equipes: i. ter objetivos claros, pois não se pode sair mudando as coisas sem saber onde se está pisando e o que exatamente se quer; ii. ter coragem para enfrentar privilégios e vícios; e iii. ter perseverança, porque a mudança será gradual.

As dificuldades desse começo, que são muitas, serão superadas à medida que o projeto começa a ser assumido pelas equipes. Quando as equipes da secretaria se sentem autoras e responsáveis, as tarefas ficam mais leves. É quando se percebe as condições favoráveis para a construção de uma cultura comum na secretaria. O melhor momento virá quando os setores da administração da secretaria se subordinarem às finalidades do projeto pedagógico e estiverem especialmente comprometidos com a aprendizagem de cada estudante. Até lá os ajustes terão de ser feitos sob medida, conforme as condições de cada lugar e, especialmente, do estilo de liderança do dirigente municipal.



Começando pelo óbvio

É recomendável começar por atitudes básicas, inquestionáveis, mas que repercutirão com alto impacto: conhecer, controlar e otimizar todos os gastos. O início do trabalho, que deve mobilizar as equipes, envolve levantar todos os gastos correntes, especialmente os de maior valor, como combustíveis, alugueis e contratos de serviços terceirizados.

Nasce assim a primeira “obra” do dirigente rumo a um projeto mais ousado. As economias garantem um efeito imediato, não só financeiro, mas moral, reforçando a autoridade do secretário, que demonstra tomar conta do espaço que lhe cabe como liderança do processo.

Concluída essa etapa, inicia-se uma avaliação dos gastos com pessoal. O controle maior dos gastos, ultrapassando o valor simbólico, virá com o necessário ajuste de lotação e controle da folha de pagamento.

Tomando conta da situação: folha de pagamento e lotação dos profissionais

Um dos grandes entraves para a superação dos desafios da educação municipal é o atual estágio de comprometimento do orçamento das prefeituras com a folha de pagamento dos professores. Essa situação envolve paradoxos de difícil solução: um deles é o fato de que, apesar dos elevados custos da folha de pagamento, os salários ainda são muito baixos. Os prefeitos, em sua maioria, descumprem a Lei do Piso Nacional dos Professores: uns não garantem o salário inicial, outros não se adequam ao percentual de um terço da jornada para atividade extraclasse e muitos não conseguem cumprir nenhuma das duas condições básicas da lei.

Outro paradoxo é que, mesmo com salários baixos e descumprimento da Lei do Piso, a maior parte das prefeituras está no limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, já compromete 51,3% do orçamento da prefeitura com a folha de pagamento. Em outras



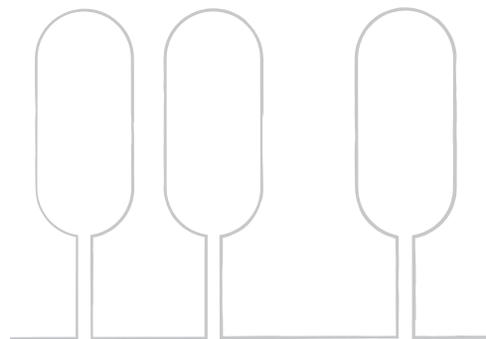
palavras, se o prefeito cumprir a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério, descumprirá a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, raramente uma Secretaria de Educação se encontra em condições financeiras confortáveis. A folha de pagamento absorve praticamente todos os recursos e o que sobra (quando sobra) não é suficiente para realizar os investimentos mínimos necessários, especialmente nas escolas. O efeito dessa situação é desastroso, não só pela necessidade dos investimentos em si, mas também pelo risco da quebra de confiança da sociedade com a capacidade do dirigente, que resulta em perda de capital político para realizar as mudanças necessárias.

Em boa parte das secretarias, controlar o desperdício se traduz em combater e evitar o clientelismo, que é uma das principais fontes de evasão dos recursos públicos na educação. Infelizmente, o clientelismo e o patrimonialismo são características históricas da cultura política brasileira. Dificilmente uma Secretaria Municipal de Educação está livre de marcas profundas dessa situação. Enfrentá-las é pré-condição para o êxito do projeto.

O clientelismo é mais devastador na Secretaria de Educação do que nas demais áreas da prefeitura por dois motivos: ela é cobijada pelos políticos tradicionais, em função da elevada quantidade de postos de trabalho que oferece e, no caso do magistério, pelo regime flexível de trabalho, sem um sistema de avaliação e cobrança de resultados, o que facilita o desvio de função. Esses vícios dificultam muito o trabalho de um dirigente sério, decidido a enfrentar os necessários ajustes na organização do quadro de pessoal.

O quadro geral de comprometimento dos recursos financeiros com a folha de pagamento aponta para três “vilões”, aparentemente pouco relevantes, mas que incidem diretamente na baixa capacidade de investimento das secretarias: i. a falta de controle na distribuição

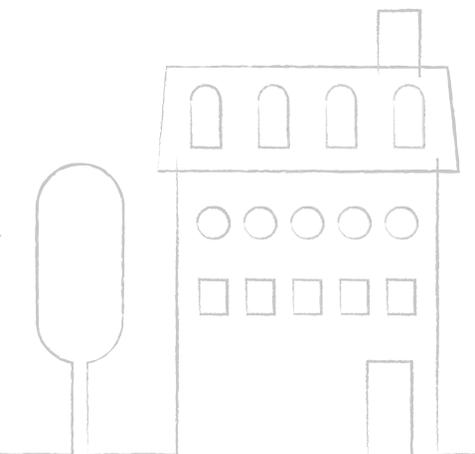


dos profissionais na sede da secretaria e nas escolas, originando os “fantasmas da folha”; ii. o manuseio relapso ou até maldoso das vantagens e gratificações; e iii. o plano de carreira inadequado, muitas vezes feito por consultores sem qualidade técnica ou por excessos insustentáveis do ponto de vista orçamentário, por motivações eleitorais ou até mesmo corporativas.

Nesse contexto, infelizmente, ao longo de anos, muitas Secretarias de Educação tornaram-se meio de sobrevivência de uma parcela da população que, não tendo alternativa de trabalho, encontrou ali um emprego, até mesmo sem concurso público. Também é comum certo inchaço do órgão central, normalmente com muito mais funcionários e técnicos do que seria necessário, motivado pela baixa atração dos profissionais pelo trabalho na escola. Mais grave ainda é a ausência de um sistema básico de lotação dos servidores, especialmente dos professores. É comum encontrar professores à disposição de outras secretarias e setores da prefeitura em cargos burocráticos da própria secretaria ou até mesmo na escola, mas sem função definida.

Por onde começar? O gestor deve fazer uma pergunta bem simples: “Qual o resultado da divisão entre o número de alunos matriculados pelo número de professores existentes na folha de pagamento (independentemente de estarem trabalhando ou não), que estejam recebendo regularmente?”. Feitas as contas, se esse número for inferior a vinte, provavelmente a rede tem grandes dificuldades para se manter, sendo recomendável um levantamento detalhado da situação. Salvo casos em que a rede é formada por escolas rurais isoladas ou com grande atendimento de crianças em creches, provavelmente a secretaria precisa fazer urgentes correções no seu sistema de lotação.

Do ponto de vista técnico, o ajuste de lotação é trabalhoso, mas não difícil. Mesmo sem um sistema informatizado, é possível fazer um levantamento manual, escola por escola, definindo o quadro real da



necessidade de profissionais conforme o número de vagas ofertadas. Em seguida, deve ser feita uma atualização cadastral de todos os servidores: quantos são e onde estão, qual o tempo de serviço, qual a formação, etc. Quando bem organizada, a atualização cadastral acontece de maneira descentralizada nas escolas, sem filas, sem tumultos e com a colaboração de todos, inclusive do sindicato dos profissionais da educação.

Em situações muito graves, quando a desorganização chega perto do descontrole, vale “zerar” toda a lotação, incluindo os técnicos que estão na secretaria, os funcionários de apoio e, especialmente, os professores nas escolas, fazendo uma nova e criteriosa distribuição, conforme as necessidades comprovadas de cada local de trabalho. O novo processo de lotação exige a definição clara de um critério de classificação (por formação e tempo de serviço, por exemplo, conforme o preenchimento de determinadas regras e condições a serem definidas tecnicamente). O melhor caminho para a escolha desses critérios é a criação de uma comissão de pessoas respeitadas pela comunidade escolar e tecnicamente capazes. A presença de representantes do sindicato é fundamental para assegurar transparência e segurança de todos na licitude do processo. Feita a classificação, cada profissional escolhe seu novo local de trabalho de acordo com as vagas previamente definidas. Obviamente, como os profissionais com mais pontos escolhem primeiro, os últimos ficam com as vagas menos disputadas, sendo possível até não encontrarem mais vagas disponíveis.

Essa situação pode ocorrer até mesmo em secretarias em que o dirigente foi recepcionado, no começo da gestão, com a pressão dos técnicos por uma premente necessidade da realização de concurso para suprir supostas deficiências. Esse maior número de profissionais do que de vagas normalmente acontece com a volta de pessoas que há muito não trabalhavam, nem sempre por falta de competência, mas em geral por terem outros empregos, às vezes até mesmo em outro município. Evidentemente convém fazer uma chamada



pública aos faltosos, dando prazo legal para assumirem seus postos ou serem demitidos por justa causa. Os profissionais excedentes que se apresentam para o trabalho podem compor uma equipe que fique temporariamente trabalhando com programas especiais, como reforço escolar, brinquedoteca, etc.

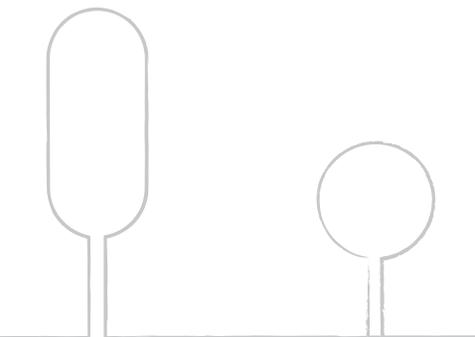
Concluído o processo de ajuste da lotação, é importante manter o sistema de lotação atualizado e funcionando, formalizando e oficializando os critérios de remanejamento conforme as necessidades das escolas e do sistema, por portaria ou lei municipal. Muitos municípios e Secretarias de Educação de Estado têm sistemas informatizados de lotação. Em um momento posterior aos ajustes iniciais, vale procurar conhecer esses sistemas, que podem ser cedidos sem nenhum custo.

3. Carreira e salário dos professores

O fato de uma secretaria ter um plano de carreira para o magistério não significa exatamente que valorize esses profissionais. Existem planos de carreira tão ruins que seria melhor não tê-los. Quando o plano de carreira é identificado como uma distorção que inviabiliza o cumprimento da Lei do Piso dos Professores, por exemplo, seu ajuste precisa ser feito e, de preferência, no início da gestão.

Esse é um tema permeado por conflitos e interesses diversos, mas precisa ser enfrentado. Caso contrário, podem ocorrer três graves consequências: i. a folha de pagamento comprometerá profundamente as finanças municipais; ii. a construção de uma política salarial consistente, que realmente valorize o magistério, será mais uma vez adiada; e iii. a oferta de um bom salário no início da carreira, atraindo profissionais qualificados, será inviabilizada.

Ao enfrentar o assunto da remuneração dos professores, o dirigente municipal precisa evitar um vício comum nas negociações com a categoria, que se trata de limitar o assunto da valorização da carreira a um debate sobre o percentual de aumento salarial a ser concedido.

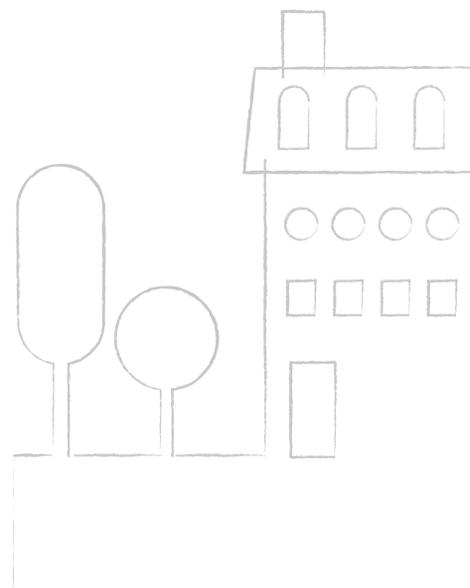


Esse tipo de postura parte do princípio de que o problema do salário está relacionado apenas ao baixo investimento do município na folha de pagamento. Mas nem sempre esse é o único motivo. Como já foi dito anteriormente, muitas prefeituras destinam elevados valores para sustentar os planos de carreira e mesmo assim não conseguem oferecer um salário atrativo.

Matus (9) lembra que os problemas, quando não têm o tratamento necessário, transformam-se em paisagem. Acostuma-se com eles e se crê que são, foram e sempre serão imutáveis. A situação salarial dos professores normalmente é uma dessas paisagens. Parece um problema insolúvel. Os professores se mobilizam, a opinião pública se sensibiliza, a prefeitura mostra que não tem dinheiro e os professores fazem greve. No final todos se desgastam politicamente e o prejuízo é irreversível para os estudantes. Após um longo período sem aula, a prefeitura concorda com um pequeno aumento linear e a categoria tenta achar uma saída para a greve, reunindo alguma força para manter-se mobilizada para o ano seguinte. O ritual é mais ou menos o mesmo. A greve acaba, mas ninguém ganha.

Quebrar esse padrão também implica responder a algumas perguntas-chave. A prefeitura de fato gasta pouco com salários? É verdade que todos trabalham muito e ganham pouco? Qual é o percentual exato de absenteísmo dos professores e o que isso implica em custos para a rede de ensino? Qual é a remuneração média dos professores quando se divide o total gasto na folha de pagamento pelo número de professores? É claro que em muitos casos a prefeitura poderia e deveria gastar mais com a folha, mas de um modo geral se gasta muito e mal para o pouco que se tem. As respostas a essas perguntas precisam estar na mesa, com transparência total na hora da negociação. A verdade desfaz a sensação de paisagem e leva a uma reflexão coletiva, proativa e honesta.

O fato é que os planos de carreira têm muitas armadilhas. Como ilustração é possível citar as mais comuns. A dispersão entre os



salários dos professores de uma mesma referência é a mais perigosa. A distância média entre o menor e o maior salário fica em torno de 150% (11). Assim é quase impossível pagar o Piso Nacional. Um plano ajustado, no entanto, tendo uma dispersão entre 50% e 70% pode até assegurar um piso superior ao exigido pela lei.

Outra armadilha é a distância entre a remuneração dos professores com nível superior e os professores com o magistério de nível médio. Há uma grande discrepância na definição desta diferenciação salarial, quando um ponto de equilíbrio seria algo próximo de 50% (11). Ainda nessa linha, há também uma outra situação bastante comum. Muitos planos de carreira supervalorizam os cursos de pós-graduação (com diplomas aceitos indiscriminadamente) e os títulos de mestrado e doutorado. Encontrar a dosagem adequada é outro grande desafio e vai depender muito das características da política de valorização adotada pela secretaria.

Um terceiro exemplo é o risco das gratificações, que podem promover injustiças entre professores que desempenham papéis semelhantes, mas que recebem remunerações bastante desiguais. Em muitos casos a remuneração pode ser quase o dobro do salário-base.

Esses são alguns exemplos de como uma carreira pode ter distorções que, se não forem corrigidas antes de qualquer decisão de aumento, podem engessar a construção de uma política salarial que seja capaz de aumentar os salários de maneira sustentável, com valorização real do trabalho e redução do conflito entre a prefeitura e os trabalhadores ao longo da gestão.

O dirigente da educação deve observar que cada plano tem a sua particularidade e, por esse motivo, não vale a pena criar ou adaptar seu plano de carreira copiando, mesmo que parcialmente, modelos de outros municípios. A situação é um pouco mais difícil pelo fato de que as Diretrizes do Conselho Nacional de Educação são genéricas (12) e não existem parâmetros nacionais pactuados. Antes de contratar

um consultor, é recomendável dialogar com a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) e com a Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação, do Ministério da Educação, para que possam orientar melhor a avaliação do plano de carreira do município à luz da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional.

A valorização salarial dos professores e demais trabalhadores da educação é imprescindível para a mudança de foco dos debates entre a secretaria e a escola, que poderá sair do âmbito da “luta” salarial para o da “cooperação” em torno das responsabilidades de cada um (professores, escola e secretaria) com os resultados educacionais. O ajuste no plano de carreira com melhoria salarial pode custar menos do que se imagina, especialmente se os processos administrativos estiverem ajustados, com todos os professores em sala de aula e o correto cumprimento da jornada de trabalho. Nesse caso o resultado será bom para todos, principalmente para os estudantes.

4. Modelo de gestão

Algumas secretarias fracassam na execução dos seus projetos, mesmo quando há empenho do secretário, um cuidadoso processo de planejamento e programas tecnicamente adequados, desenhados de acordo com a capacidade e a necessidade da secretaria. Nesses casos, o problema pode ser a inadequação do modelo de gestão adotado.

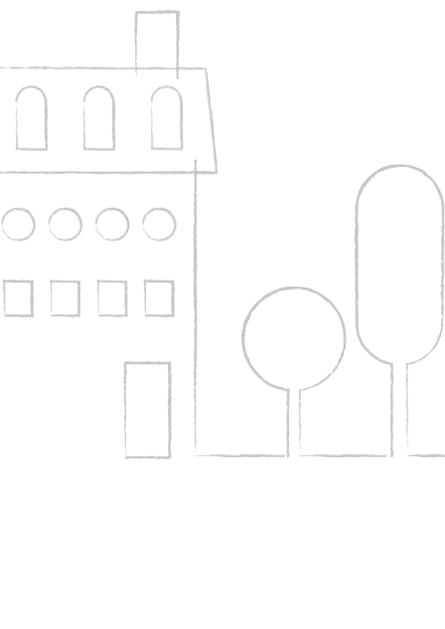
Em geral, as Secretarias de Educação têm estrutura convencional, com organograma piramidal. O secretário fica quase inalcançável no vértice superior da estrutura, que é fortemente hierárquica. Abaixo dele vem um conjunto de setores empilhados e segmentados (departamentos, diretorias, coordenações, etc.). Essa hierarquia descola o secretário, e mesmo sua equipe, da realidade da escola, que raramente é consultada nos momentos de decisão. Assim, as decisões se perdem no caminho, antes de chegarem aos responsáveis pela sua execução. O modelo de gestão tradicional

acaba gerando dois campos de poder – o administrativo e o pedagógico, que não se falam e, pior, dão fermento a disputas internas no lugar de cooperarem. Os setores (as chamadas caixinhas) da secretaria concorrem com projetos paralelos, esquecendo os objetivos e as metas coletivas definidos no planejamento, como se fossem secretarias dentro da secretaria.

Esse modelo fragmentado é característico de estruturas que têm seus cargos loteados por diferentes grupos políticos. A situação mais adequada pressupõe equipes, especialmente as de linha de frente, escolhidas com base em critérios que equilibram competências técnica e política. Em outras palavras, devem ser profissionais capazes de conciliar uma boa formação técnica e domínio de sua área profissional com uma visão de conjunto, habilidade para liderar processos de negociação e decisão e, especialmente, com perícia para dialogar com os diferentes atores envolvidos, e muitas vezes em disputa, no projeto.

Quando a situação está caracterizada por vícios, com equipes sem coesão, estruturas arcaicas e a secretaria parecendo tomada por feudos, cabe uma intervenção enérgica do secretário. É o momento de uma reforma administrativa capaz de produzir um efeito simbólico de ruptura com a cultura institucional dominante, alimentada normalmente por grupos de poder paralelo. Nesse caso, cargos que simbolizam velhos paradigmas devem ser extintos, assegurando a necessária governabilidade ao dirigente no processo de mudança.

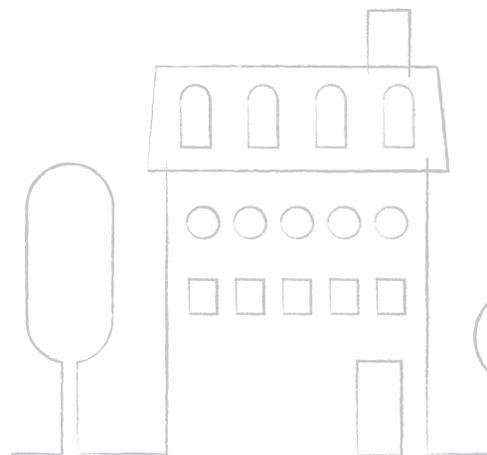
O fato de tais mudanças terem um forte caráter simbólico não significa que devem ser uma mera formalidade. Pelo contrário, o novo desenho organizacional da secretaria deve se traduzir no nascimento de um novo e efetivo modelo de gestão. A gestão deve ser coerente com o espírito do planejamento estratégico construído por todos. Para fugir de um modelo burocrático e patrimonialista, o secretário deve buscar um desenho organizacional leve, flexível, descentralizador e horizontalizado, com grande delegação de responsabilidades,



mas com controle de resultados. O ideal é que tenha cargos com denominações mais genéricas, que possam ajustar suas atribuições conforme as necessidades conjunturais, e que sejam ocupados por pessoas com um perfil que Morin chamaria de policompetente (13), ou seja: um profissional capaz de assumir multitarefas, mais adequado às características e exigências do mundo contemporâneo.

Como exemplo, vale citar o caso de uma secretaria que ajustou completamente sua estrutura organizacional ao seu planejamento estratégico (14). Esse processo, aliado a outras medidas, resultou na extinção dos cargos tradicionais, como departamentos e diretorias, que foram substituídos por gerências, que ganharam a atribuição de executar as metas do plano estratégico. Nesse caso, os quatro objetivos estratégicos definidos no planejamento passaram a ser comandados por gerentes, denominados líderes de objetivo. Cada um coordenava um grupo de outros gerentes, denominados gerentes de metas relacionadas a cada objetivo maior. E, finalmente, cada gerente de meta era responsável por um plano de ação e suas equipes, sendo que cada ação tinha um responsável. Tudo acompanhado pelo secretário, auxiliado por uma secretaria do plano, e por três secretários adjuntos, criados na nova estrutura para liderar os gerentes de objetivos, agrupados conforme o triângulo de governo de Matus: Adjunto de Ensino, responsável pelo projeto; Adjunto de Recursos, responsável pela capacidade de governo; e Adjunto de Gestão, responsável pela governabilidade.

O secretário de educação e os adjuntos de ensino, recursos e gestão formaram um grupo gestor, responsável pela execução das grandes linhas do plano e para decidir sobre os assuntos que de nenhuma forma poderiam ser resolvidos por um dos adjuntos sozinho ou pelas equipes técnicas. No dia a dia, cada gestor ganhou muita autonomia para desenvolver seu trabalho e tomar decisões, desde que não ferisse os princípios e as linhas maiores pactuados. Caso contrário, seria posteriormente responsabilizado.



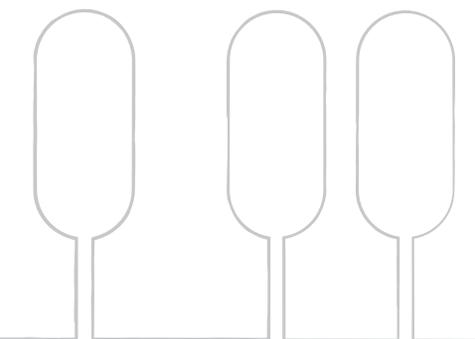
As escolas também foram fortalecidas, ganhando muita autonomia (inclusive financeira), e passaram a ter clareza dos propósitos do plano, assumindo compromissos com sua realização. A secretaria definiu mais claramente o currículo e organizou um sistema de acompanhamento pedagógico. As escolas também foram organizadas com base no triângulo de governo em que o diretor, o coordenador pedagógico e o coordenador administrativo passaram a se relacionar diretamente com os adjuntos de gestão, projeto e recursos. O diretor fortaleceu seu papel de articulador dos aspectos administrativos e pedagógicos, aproximando os coordenadores, com responsabilidades mais bem definidas.

Percebe-se, portanto, que existe um conjunto de possibilidades simples e viáveis, mas dependem de dois importantes pilares: a crescente autonomia dos técnicos e das escolas e o diálogo permanente entre os dirigentes da secretaria e a comunidade escolar.

Melhorando a escola

Melhorar a escola deve significar para a Secretaria de Educação criar as condições para que ela cumpra bem o seu papel. E isso começa pela clara definição da atribuição de cada uma: escola e secretaria. Muitas vezes há uma inversão de papéis entre elas. Não raro, em algumas redes de ensino a escola se sente com liberdade para fazer o que deve ser atribuição exclusiva da secretaria e, em alguns casos, toma decisões que nem mesmo a legislação nacional permite, como o descumprimento do número mínimo de dias letivos. Em outros casos a escola deixa de fazer o que é obrigação exclusivamente sua, que é o seu projeto pedagógico.

A medida do equilíbrio está em a secretaria aplicar o conceito de autonomia na relação com as escolas no seu mais profundo significado. Autonomia pressupõe liberdade, mas não significa independência. Como se sabe, autonomia difere do que vem a ser soberania. A luta de algumas escolas na busca de independência da Secretaria de Educação normalmente leva ao isolamento da escola na sua tarefa de educar, empobrecendo o trabalho pedagógico.



1. Foco na aprendizagem

Muito se tem falado sobre o foco na aprendizagem, mas é possível que essa expressão não tenha sido bem assimilada, de um lado em função da expressiva oferta de produtos e programas às redes de ensino e, de outro, pela falta de foco naquilo que é central. Assediado por tantos projetos que batem à sua porta todos os dias, o secretário municipal de educação deveria sempre fazer uma singela pergunta antes de aceitar (ou comprar!) qualquer proposta: “Quanto isso importa de fato para a aprendizagem dos nossos estudantes?”

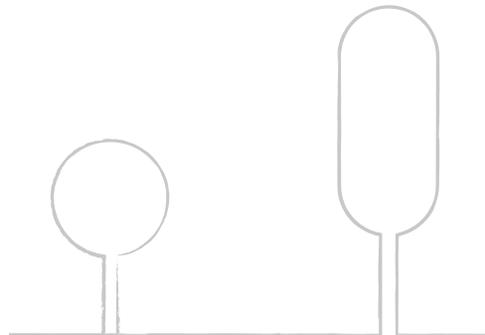
Em suma, tudo e qualquer coisa, ação ou atitude, só têm razão de existir na educação se contribuírem para o resultado da aprendizagem das crianças, jovens e adultos matriculados nas escolas e para promover a inclusão daqueles que a ela ainda não tiveram acesso. Nesse sentido, vale a pena listar alguns aspectos que alguns estudos indicam fazer diferença na qualidade da gestão educacional.

O currículo municipal

Encabeçando a lista de prioridades, certamente deveria estar a existência de um currículo estruturado. Toda Secretaria de Educação deveria ter um currículo claro, pois é o instrumento básico que comanda toda a ação pedagógica na escola.

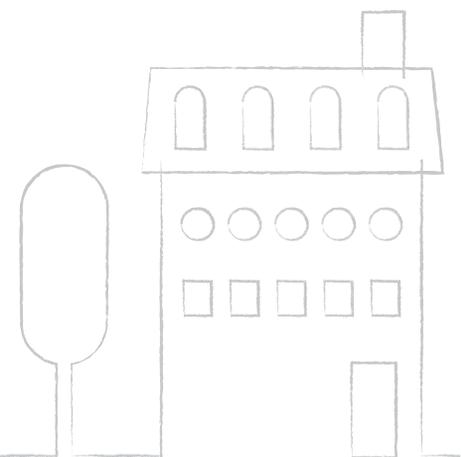
Lamentavelmente o Brasil ainda não tem uma base comum para a Educação Básica. Em função dessa situação, predomina uma enorme variedade de comportamentos nas redes municipais de ensino quanto ao currículo.

A omissão das Secretarias de Educação nessa área significa transferir para as escolas toda a responsabilidade de ordenar os conteúdos, definir as práticas pedagógicas e um conjunto de condições necessárias para a aprendizagem dos alunos. Ter uma base curricular comum a toda a rede, executada, monitorada e avaliada ao longo de cada ano, é uma ação básica, com foco na aprendizagem. O currículo dirá o que é essencial para o aprendizado e como conduzi-lo.



Sem ele as discrepâncias de aprendizagem entre os estudantes da rede e mesmo de uma mesma escola serão grandes.

Um caminho para a construção do currículo municipal é a adequação e um detalhamento das Diretrizes Curriculares Nacionais (ou estaduais, se houver) à realidade do município. Esse trabalho certamente é mais rico quando realizado com a participação dos professores da rede sob a coordenação da equipe técnica da secretaria. A participação dos professores é importante porque pode associar-se positivamente ao processo de formação continuada, tomar como base experiências da sala de aula e criar vínculos de autoria dos professores com a proposta.



O processo é contínuo; o currículo nunca estará pronto e acabado. Uma criteriosa análise dos resultados de cada experiência de avaliação externa será fundamental para o seu aperfeiçoamento, reorganizando a orientação pedagógica com resultado no trabalho dos professores em sala de aula.

Definido o currículo municipal, um conjunto de ações será alinhado a ele, como a produção de materiais de apoio, ações de reforço escolar, orientação do trabalho dos coordenadores pedagógicos e formação continuada dos professores, criando a sinergia necessária para o sucesso da escola.

A coordenação pedagógica

Estudos apontam que apenas 66% do tempo da sala de aula seja dedicado à efetiva prática de ensino (15). Esse quadro precisa ser revertido, especialmente porque um dos fatores que mais incidem sobre o fracasso escolar é o pouco tempo diário que os estudantes têm com seus professores. Que dizer quando esse tempo escasso é desperdiçado?

Na educação escolar, nada é mais importante que a qualidade da relação professor-aluno. E a qualidade dessa relação depende

fundamentalmente de uma coordenação pedagógica presente e atuante na escola. Cabe a ela fazer a articulação entre a secretaria e a escola e entre o professor e a sala de aula. Seu papel é tornar efetivo o projeto pedagógico da escola, avaliando a situação dos alunos e construindo com os professores uma trajetória de melhoria do processo de aprendizagem. É a coordenação pedagógica que promove a sintonia entre o currículo municipal e as particularidades e interesses de cada unidade de ensino, através da construção permanente do projeto pedagógico. Nessa tarefa é essencial transformar o trabalho coletivo em um produtivo momento de formação continuada dos professores e, junto com eles, construir no dia a dia as estratégias para adequar o trabalho em sala de aula às particularidades de cada aluno. Esse processo é responsável pela esperada e desejável transformação da escola como um todo em um ambiente de aprendizagem.

O dirigente escolar

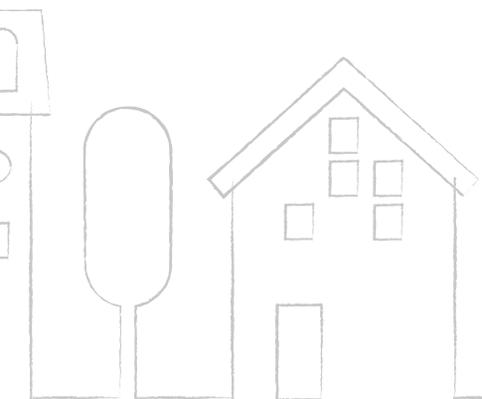
Considerando a cultura institucional brasileira, a liderança do diretor da escola é um aspecto central da viabilidade de tudo o que já foi dito até aqui. A responsabilidade do diretor vai da garantia dos aspectos objetivos necessários ao cumprimento do calendário escolar às condições subjetivas, que mantêm um clima na escola propício ao sucesso do aluno. Cabe a ele valorizar as atitudes dos profissionais e impregnar a confiança de que todos são capazes de ensinar e aprender. Pela centralidade do diretor da escola no sucesso ou fracasso do processo de ensino-aprendizagem, não se pode perder de vista a importância dos critérios de escolha desse dirigente educacional.

Há grande disparidade nos critérios para a escolha de diretores. O que mais impressiona é que, por mais que se saiba da sua importância para a qualidade do ensino, predominam os critérios políticos de escolha. Em geral a avaliação técnica passa ao largo. Por outro lado, algumas tentativas bem-intencionadas viraram uma espécie de concurso de provas e títulos, com pouca capacidade de avaliar as principais qualidades necessárias a uma liderança escolar.



Que fazer? Toda e qualquer ação com foco na aprendizagem deve considerar as características da instituição escolar, o seu bom funcionamento, as pessoas que nela trabalham e as tarefas que devem executar para a qualidade do ensino. A escolha do diretor, figura central no funcionamento dessa intrincada instituição, não pode ser diferente (16).

A escolha do diretor, portanto, precisa ser um dos momentos mais importantes na agenda de um plano de melhoria da qualidade de uma rede de ensino. Algumas redes de ensino promovem processos de escolha que têm trazido bons resultados e que envolvem duas etapas. A primeira, de caráter técnico, avalia conhecimentos e habilidades específicos de um diretor escolar, através de um processo de certificação de professores interessados em assumir a direção de uma escola. A segunda, de caráter político, testa a capacidade de liderança dos candidatos, por meio de debates e defesa de seus projetos, e culmina com a escolha pela comunidade escolar, com a eleição desses candidatos previamente aprovados no exame de certificação.



2. Padrões mínimos

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a própria Constituição Federal trazem de maneira explícita a necessidade de assegurar os insumos necessários a um padrão mínimo de qualidade na educação. Não há dúvida de que as condições materiais básicas influenciam nos resultados de aprendizagem, mas esses padrões não podem ser confundidos com o sonho de uma escola ideal, na maioria das vezes inalcançável.

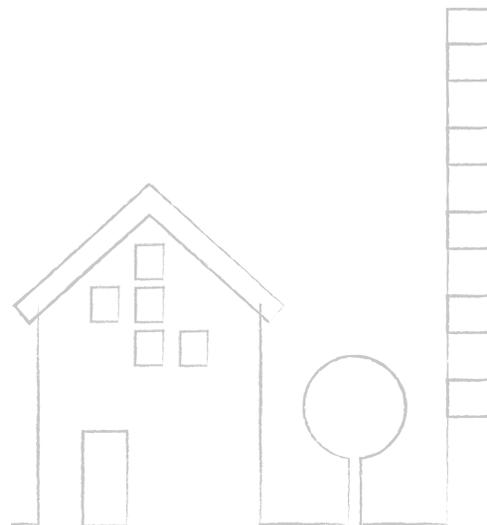
O dirigente municipal é um gestor público e, como tal, tem como responsabilidade atender a todos, indistintamente. Parte substancial da qualidade na oferta da educação pública diz respeito ao grau de cobertura do atendimento. Ou seja: não existe qualidade para poucos. Uma rede de ensino bipolar – que de um lado tem escolas superequipadas, com os melhores professores, atendendo alguns estudantes (muitas vezes escolhidos por um processo competitivo),

e, de outro, tem escolas precárias em todos os aspectos, atendendo a grande maioria – não pode usar o argumento da qualidade para agir de maneira seletiva e excludente. Alguns sistemas, especialmente estaduais, têm adotado esse modelo batizando as escolas de liceu, resgatando a simbologia, ainda presente na sociedade, de espaços de ensino cuja marca é a qualidade. Isso não significa que o secretário deve se contentar com pouco. Entretanto, algumas poucas “escolas-vitrine” não podem absorver e comprometer os recursos das demais.

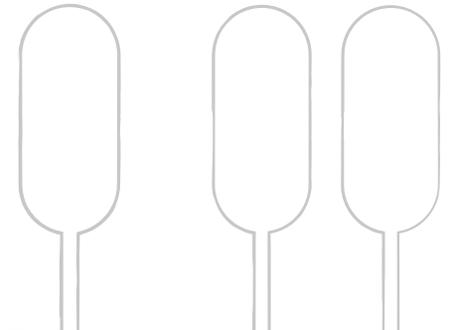
Outro aspecto a ser checado pelo dirigente municipal é: até que ponto o volume de investimentos em infraestrutura e insumos tem efetivamente relevância para a aprendizagem dos alunos? Os estudos mostram que existe uma relação indireta de efeito entre um e outro, mas só até um determinado limite, a partir do qual não se pode mais detectar significância (17). Em outras palavras, o impacto dos investimentos tem efeito maior quando se assegura um padrão básico para todos os alunos, especialmente quando todas as escolas em condições precárias são retiradas desse patamar.

Infelizmente, escolas em condições precárias não faltam nos municípios brasileiros. Uma ação enérgica do dirigente para que nenhuma das escolas da rede esteja abaixo de um patamar mínimo até o final da sua gestão impacta sobremaneira nos resultados de qualidade.

Mas o que significa assegurar os padrões mínimos de qualidade, previstos na legislação brasileira? Os padrões mínimos de qualidade nada mais são que tornar as escolas agradáveis, seguras e em tudo suficientes para assegurar as condições indispensáveis para o bom trabalho dos professores e estimulantes para a boa qualidade do aprendizado dos alunos. Com recursos adequados, todas as prefeituras podem alcançar um padrão mínimo de salas de aula com ventilação e tamanho razoáveis, iluminadas, adequadas e protegidas contra ruídos, além de assegurar os serviços básicos de água, esgoto e eletricidade.



Quem pensa que isso é pouco desconhece a realidade da maioria dos municípios brasileiros. E quem já alcançou um bom padrão deve ter como meta elevá-lo. O padrão mínimo não é uma precarização, como se pode supor erroneamente. Significa dizer quanto e o que se pode fazer em determinado momento. O mínimo tem um caráter dinâmico, devendo ser atualizado periodicamente, articulado com metas de resultado.

Three stylized tree icons, each with a rounded top and a thin trunk, arranged horizontally. They are simple line drawings with no internal details.

O dirigente, ao alcançar a meta estipulada em seu plano, de aporte em insumos e infraestrutura para a sua rede, deve imediatamente elevar seu padrão mínimo. Isso é muito mais factível do que estabelecer um padrão ideal, pois nesse último caso duas situações graves podem ocorrer: i. nunca alcançar padrão algum, lamentando permanentemente a falta de recursos; ou ii. fazer uma ou duas escolas diferenciadas e alegar que as demais serão adequadas com o tempo. Nas duas situações haverá dano irreversível para a maioria dos estudantes da rede.

Uma boa contribuição para o alcance e a manutenção de padrões mínimos na rede de ensino é a criação de um sistema de autonomia financeira das escolas, mesmo que se comece por um pequeno volume de recursos. As escolas como unidades gestoras de recursos se mantêm conservadas, bem cuidadas e com os insumos mínimos necessários sempre disponíveis. E as secretarias, quando avançam nesse aspecto, reduzem gastos e asseguram alto grau de satisfação da comunidade escolar. Reduzir compras e serviços centralizados significa ganhar agilidade e evitar grandes transtornos. Não parece razoável que um pequeno reparo no prédio ou a necessidade de suprir a escola de um item básico tenha de gerar intermináveis negociações e complicados trâmites burocráticos para seu atendimento.

As Secretarias Municipais de Educação terão muito mais facilidade para planejar seus gastos e alcançar seus propósitos pedagógicos padronizando os aspectos quantitativos e qualitativos de cada ambiente escolar (tamanho, tipologia, insumos necessários,

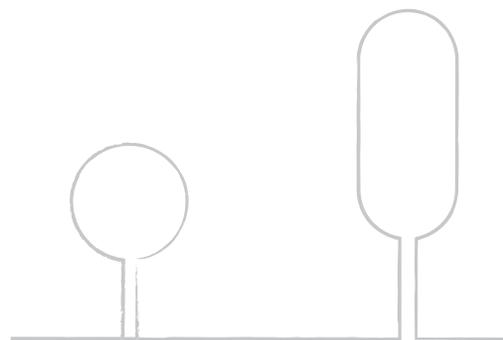
etc.). O Ministério da Educação tem padrões já definidos para as obras que contam com seu financiamento (tamanho das salas de aula, quantidade de iluminação e banheiros, etc.), mas essas referências devem ser mediadas pelas condições locais de recursos e necessidades específicas (clima, cultura, etc.). É sempre bom ter em mente o respeito à identidade local ao se conceber um projeto arquitetônico. Além de assegurar o traço cultural de cada município ou região, é bom lembrar: o espaço escolar é parte do aprendizado das crianças. O mobiliário escolar também pode e deve refletir essa identidade. Uma bela escola indígena em madeira, com cobertura em palha trançada com muita ciência e arte, pode ser equipada com mobiliário de pequenas e boas marcenarias contratadas na região.

O fato de não existir um padrão mínimo nacional não impede que cada secretaria municipal estabeleça suas regras de padronização, definindo as dimensões e a qualidade da infraestrutura, assim como a quantidade de insumos necessários para cada tipo de escola de sua rede. A definição do padrão mínimo, quando discutida e pactuada com a comunidade, pode ser também um elemento mobilizador, provocando um efeito positivo de envolvimento para o alcance das metas do plano.

Melhorando a relação com a comunidade

Os municípios que conseguem transformar o planejamento em efetivo momento de pactuação com a sociedade agregaram a essa ferramenta de gestão outras condições essenciais: a simbologia e a força do desejo coletivo. Esse aspecto é valioso para uma gestão, embora poucas vezes seja observado.

Como foi dito anteriormente, o planejamento começa por um profundo conhecimento dos problemas. E a solução deles depende do seu compartilhamento com os atores que lidam diariamente com eles, especialmente as pessoas que exercem papel de liderança na comunidade escolar, como os diretores, coordenadores pedagógicos e membros de conselhos. Quando



isso acontece, é possível criar um clima favorável para a superação dos desafios, já que todos podem opinar e, assim, assumir responsabilidade pelas mudanças.

O envolvimento das lideranças da comunidade com a solução dos problemas pode acontecer das mais diversas formas. Até mesmo um simples evento da secretaria pode se transformar em uma oportunidade de comprometimento e mobilização em torno de propósitos comuns. Uma determinada secretaria, por exemplo, aproveitou a posse do secretário para dar impulso ao processo de mudanças na educação municipal. No lugar de uma solenidade protocolar ou festiva, transformou o evento em uma reunião de trabalho. Durante o encontro, que contava com a presença da equipe técnica e diretores de escola, o novo secretário assumiu publicamente as dificuldades e apresentou os baixos índices educacionais. E, numa atitude pouco comum, o tom não foi de lamento. Em sua fala explicitou a possibilidade de utilizar melhor os poucos recursos disponíveis e a capacidade dos presentes para enfrentar os inúmeros problemas. Por fim, lançou desafios ousados, mas exequíveis. Os resultados vieram com o tempo, porque cada palavra dita naquele dia foi cuidadosamente escolhida. Havia uma análise criteriosa da situação e clareza de propósitos.

Posturas assim ajudam a quebrar uma cultura dominante no setor público, especialmente na gestão educacional, de esconder os problemas e de não assumir as responsabilidades. Compartilhar os problemas e lançar desafios ajudam a criar cumplicidade e mística para um grupo, indispensáveis para o sucesso do plano. Sem um sonho coletivo, o líder torna-se somente um chefe, tendo de gastar energia com petições e tarefas mais simples, que outras unidades da organização, hierarquicamente inferiores, poderiam realizar sem necessidade de comando, por iniciativa própria, mas que, por carecerem de ânimo e capacidade de autogestão, precisam de comando e controle permanentes.



Por esse motivo, o caráter participativo do planejamento não deve ser entendido de modo utilitarista, com objetivo legitimador de algo previamente decidido. O debate qualifica o projeto. Uma boa proposta pode ficar melhor quando passa pelo crivo dos que vivenciam os problemas. O debate também pode ser assumido como uma estratégia de aperfeiçoamento e qualificação das equipes, através de ambientes (físicos e virtuais) de participação. Nesse aspecto é imprescindível o envolvimento das escolas, das organizações da sociedade e das instituições educacionais, conselhos e câmara municipal. Todos os que de alguma forma têm ou terão relação com o projeto precisam opinar sobre ele.

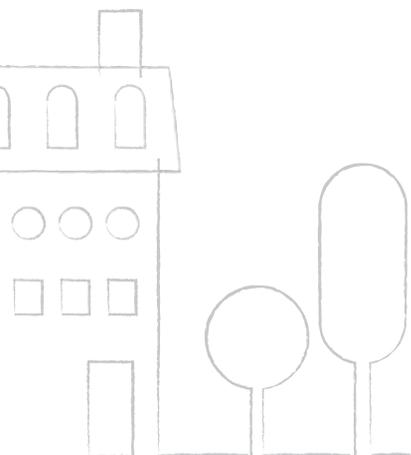
O planejamento estratégico se nutre dos sonhos do secretário, da sua equipe e dos demais atores da educação municipal. Mas é importante ter sempre em vista a objetividade e um indispensável compromisso com a realidade. A feitura do documento inicial, que será submetido a amplo debate, não pode ser terceirizada, produzida por consultores externos ao dia a dia da secretaria, apenas para satisfazer a opinião pública. Da mesma forma, devem ser evitadas atitudes demagógicas, como a elaboração em assembleias, inflando expectativas com metas desconectadas e inexecutáveis. O real diálogo com a sociedade nasce de um posicionamento verdadeiro e público do dirigente municipal perante a realidade da educação municipal. O documento base deve traduzir a análise situacional dos principais desafios e o compromisso da secretaria com um conjunto de metas.

Por todos os motivos apresentados aqui, pode-se dizer que o processo de planejamento acaba sendo mais importante que o plano. Elaboração, legitimação e comprometimento prático e político dos professores, diretores de escola, funcionários e gestores da Secretaria de Educação com o planejamento estratégico são fundamentais para superar desencontros entre projetos fragmentados e ações estanques em uma rede de escolas pulverizadas e desconectadas. A importância do plano está na sua



construção, que deve ser permanente, ter um caráter pedagógico e ser capaz de produzir uma visão de futuro comum.

Um processo participativo pode ser também um importante instrumento de fortalecimento da escola, evitando uma profusão de programas que não guardam coerência entre si e normalmente tumultuam a unidade de ensino, tirando dela o foco no que de fato importa para a aprendizagem do estudante. Uma escola municipal de educação recebe, todos os anos, oferta de algumas dezenas de projetos e programas de todo tipo e natureza, oriundos da própria secretaria municipal, de ONGs, amigos da escola, igrejas, voluntários, da Secretaria Estadual e do Ministério da Educação. À medida que o planejamento cria um fio lógico para alcançar resultados, a escola ganha competência para construir seu próprio projeto e sua agenda, tornando-se cada vez mais seletiva e mais capacitada a fazer suas escolhas, aprendendo a dizer não e compreender que, muitas vezes, mais é menos.



Confiança, participação e consenso são a base de uma condição ampliada de governabilidade, que permite descentralização dos processos de decisão e adequação do plano à realidade da escola, naturalmente instável e imprevisível. Portanto, o planejamento estratégico da secretaria e os projetos pedagógicos das escolas não podem prescindir da participação da sociedade, aproveitando o melhor de cada momento, desde a construção da proposta inicial com a equipe interna até os momentos de ampliação do debate com audiências públicas.

Consolidando a mudança

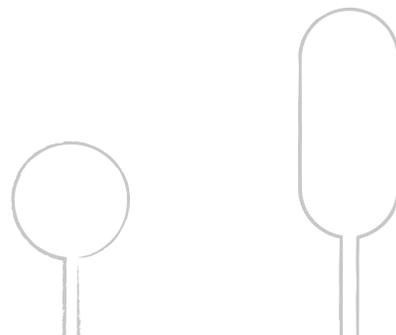
É fundamental lembrar que a Secretaria de Educação precisa consolidar todas as conquistas e instrumentos legais, estabelecendo um novo patamar institucional no município. O diálogo com o Conselho Municipal de Educação, caso esteja instituído, deve ser permanente, ajudando a construir resoluções que orientem o sistema na execução das novas práticas. Portarias e instruções normativas

da secretaria, decretos municipais, leis ordinárias e alterações na Lei Orgânica do Município ajudam a consolidar a nova política educacional.

De fato e de direito, um sistema de responsabilidade e compromisso com a educação deve ser construído e absorvido por todos e cada um na sociedade. Para isso não é necessário contratar consultores nem importar para a secretaria modelos gerenciais próprios do setor privado. Ao contrário, a gestão pública requer soluções simples, mesmo que os desafios sejam (e normalmente são) muito complexos. Mas, para que isso ocorra, os problemas precisam ser bem compreendidos, identificados com base em evidências e solucionados de acordo com a capacidade e as necessidades da secretaria. Nem mais, nem menos.

Por fim, a elaboração e a execução do plano devem valorizar todas as possibilidades de comunicação com a sociedade, para que, aos poucos, a missão e os objetivos estratégicos possam ser assimilados e defendidos por todos. É importante compartilhar os momentos delicados da condução do processo com cada um dos envolvidos, para a colaboração coletiva na correção de rumos e, claro, na comemoração de cada resultado.

Não é um desafio pequeno. Mas a busca pela ampliação do acesso, da qualidade e da equidade em um país tão desigual como o Brasil nunca foi. A diferença é que o dirigente comprometido com a mudança pode mobilizar atores governamentais e sociais importantes para fazer da sua gestão um virtuoso marco na política educacional do município, fortalecendo a escola e avançando na garantia do direito constitucional. O papel primordial da escola pública é garantir o acesso a uma educação de qualidade. E só haverá qualidade se for para todos.



Referências Bibliográficas

(1) FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Educação brasileira: alguns indicadores e desafios. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/links/arquivos/EducacaoBrasileira-Indicadores-versao23-04-13.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

(2) BURGARELLI, Rodrigo. Só 8% dos municípios brasileiros arrecadam mais do que gastam. Estado de São Paulo, São Paulo, 4 jan. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,so-8-dos-municipios-brasileiros-arrecadam-mais-do-que-gastam,174415,0.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

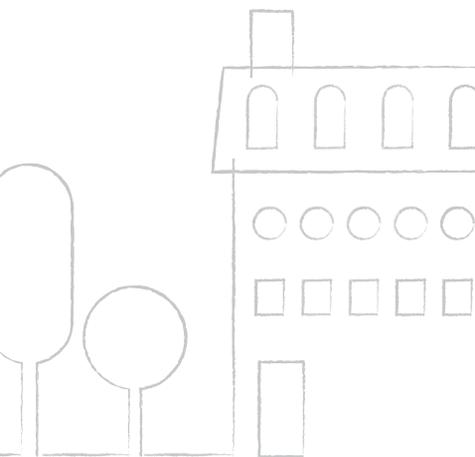
(3) CERQUEIRA, César Augusto; SAWYER, Diana Oya R.T. Tipologia e características dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14, 2004, Caxambu. pp. 1-20.

(4) INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Escolar da Educação Básica 2012: Resumo Técnico. Brasília, 2013. 41 pp. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

(5) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Dúvidas mais frequentes sobre educação infantil. Brasília, 2013. 25 pp. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8169&Itemid>. Acesso em: 15 fev. 2014.

(6) INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010. Brasília, 2011.

(7) DANIEL, Celso. Reforma Administrativa: caminhos para uma gestão pública democrática. Apud BELCHIOR, Miriam. A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais:



possibilidades e limites – os casos de Santo André e São José dos Campos. 1999. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1999, p. 14.

(8) FERREIRA, Caio Marcio Marini. Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 47, v. 120, nº 3, set.–dez. 1996.

(9) MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governantes e governados. São Paulo: Fundap, 1996.

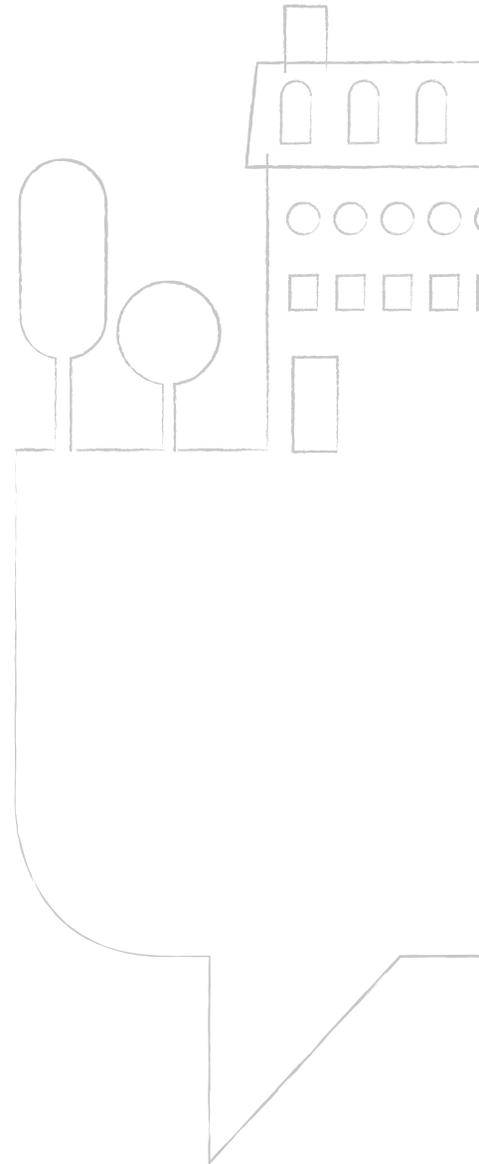
(10) MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSAT, José Luiz (ORG.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006, pp. 115-144.

(11) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO. Planos de Carreira do Magistério: entre a valorização dos professores e a sustentabilidade das prefeituras. No prelo.

(12) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Publicada no DOU de 29 de maio de 2009, Seção 1, pp. 41 e 42. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/05/2009&jornal=1&pagina=41&totalArquivos=216>> Acesso em: 20 fev. 2014.

(13) MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand. 2003.

(14) ALMEIDA JUNIOR, Arnóbio Marques de. O Planejamento Estratégico e a Reforma Educacional do Acre. 2006. 193 f. Dissertação

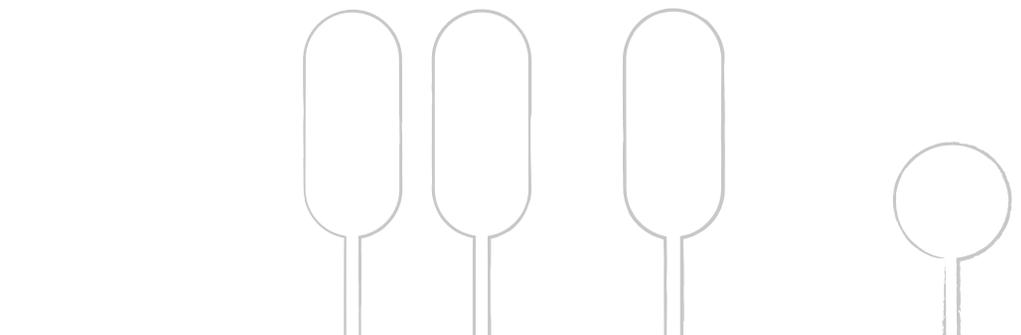


(Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, em convênio com a Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2006.

(15) HARNIK, Simone. Atividades burocráticas consomem 34% das aulas brasileiras. Todos pela educação, 2011. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/15561/atividades-burocraticas-consumem-34-das-aulas-brasileiras/>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

(16) BIONDI, Roberta Loboda; FELÍCIO, Fabiana de. Atributos escolares e o desempenho dos estudantes: uma análise em painel dos dados do Saeb. Texto para Discussão, Brasília: INEP, nº 28, 2007.

(17) BARROS, Ricardo Paes de et al. Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 31, nº 1. Rio de Janeiro: Abril, 2001, p. 142.



5.3.2 – A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios

Remi Castioni

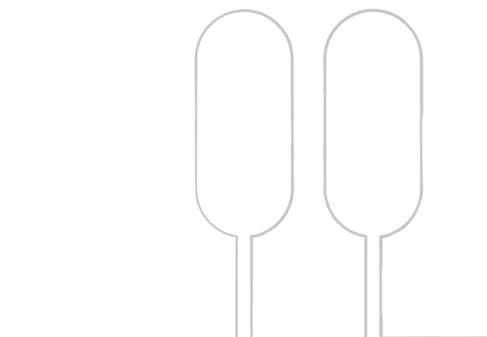
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB

Introdução

O objetivo deste texto é o de refletir sobre o regime de cooperação federativa da política educacional. As iniciativas adotadas pelo MEC, a partir de 2007, como a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para dar vazão às metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2001–2010), suscitaram vários debates sobre a iniciativa e se essa estaria reforçando o caráter centralizador da política educacional, ao não se permitir um maior envolvimento dos entes federados nos temas pertinentes à agenda educacional.

Nessa direção, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), em que pese sejam iniciativas para enfrentarem o regime de colaboração, suscitaram questionamentos quanto ao seu caráter centralizador, uma vez que a União detém grande controle sobre a agenda e os recursos na educação. A descentralização, que fora a marca do pós-Constituinte, estaria convergindo para um tolhimento por parte dos entes federados que, ao se submeterem a tais ordenamentos, estariam transferindo a autonomia ao MEC, que passaria a gerir as iniciativas conforme acordadas nesse instrumento de gestão. Nesse sentido, o previsto na Constituição Federal, de que a política de educação é exercida pelo regime de colaboração entre os que compõem a República trina (União, Estados e Municípios) e não estaria sendo plenamente atendido, embora a Emenda Constitucional n° 59 tenha disciplinado o aprofundamento da colaboração.

O texto percorre, a partir da interpretação do federalismo à brasileira, a discussão no campo educacional sobre a necessidade



ou não da organização de um único sistema de educação e apresenta novos formatos de cooperação federativa de cunho horizontal, a partir de algumas iniciativas contidas no arcabouço constitucional de cooperação nos níveis estaduais e municipais de educação.

1. As origens do nosso federalismo

O artigo primeiro da Constituição Federal (CF) de 1988 declarou que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. No artigo 18, consagrou-se como entes federados a União, os Estados e os Municípios, além de componentes da República Federativa do Brasil. Os constituintes inscreveram ainda, no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, que a federação é cláusula pétrea da CF, não podendo ser modificada sob nenhuma hipótese. Com essa decisão, o Brasil passou a ser um dos poucos países que têm o município como ente federado. Tratamento igual somente ocorre na Bélgica, Suíça, África do Sul e Nigéria, nesses, notadamente, por questões étnicas (TORRECILLAS, 2004).



Com essa afirmação, os constituintes deram cabo ao processo que se iniciou em 1889 com a Proclamação da República, consagrada na Constituição de 1891, notadamente porque, segundo Seabra Fagundes (1971), as aspirações federalistas brasileiras nasceram antes da vastidão do território nacional do que do “empenho de conduzir situações e problemas em conformidade com peculiaridades locais”. Foi nessa perspectiva que o Brasil aboliu o estado unitário e por segregação a União transformou as províncias em estados, que receberam da CF, dentro dos limites impostos, o poder de autorregulação (TORRECILLAS, 2000 p. 57). E isso é o que diferencia o federalismo brasileiro do norte-americano. Embora inspirado nele, o brasileiro nasceu como a junção de estados que ganharam autonomia, que lhes era tolhida, enquanto o norte-americano convencionou seu federalismo com a criação de uma autoridade comum, no caso, o poder central. Sendo assim:

“Federalismo é uma sociedade de Estados autônomos com aspectos unitários porque é enquanto Estado Federal uma unidade territorial, unidade de representação e unidade nacional” (TORRECILLAS, 2008, p. 276).

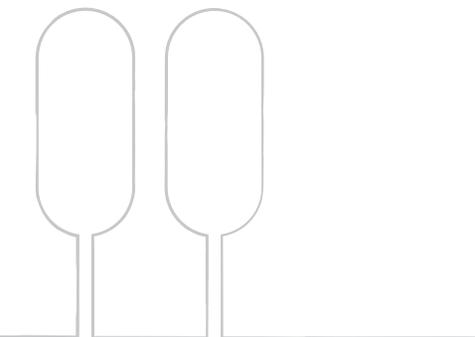
Embora afirmada em vários artigos a autonomia dos estados federados, os artigos 23, 43 e 151 da CF expressaram a assimetria desse federalismo, invocando a cooperação como elemento de compensação entre os entes federados. No caso particular que nos interessa, o artigo 23 assinalou que é competência comum de todos os entes federados proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Inciso V). O Parágrafo Único desse artigo, quando introduzido, já afirmava que: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A emenda do FUNDEB (EC nº 53/2006) revogou o Parágrafo Único original, explicitando no plural a inicial da oração, que passou a ser assim grafada: “Leis complementares fixarão normas [...]”.

Os congressistas externaram aqui o que é o entendimento dos constitucionalistas desde 1988, de que o artigo 23 é órfão de uma série de regulamentações que têm deixado muitas lacunas em matérias importantes como saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento regional, entre outras.

Como discorre Abrucio (2010), o nosso federalismo deriva do processo de construção de uma nação dentro da heterogeneidade presente na sociedade brasileira, fazendo-se necessário estabelecer um discurso entre as instituições que dê conta da unidade dentro da diversidade.

Os autores Obinger (2005), Franzese e Abrucio (2009), em suas análises, procuram demonstrar como as políticas públicas voltadas para promover o estado de bem-estar social em países federalistas têm de levar em conta o momento da implantação da política, além





dos custos de negociação entre as esferas estatais. Dessa forma, a CF de 1988, que, em seu artigo 23, consagrou como princípio a cooperação dos entes federados nas políticas públicas da educação, deve ser vista com maior acuidade, tendo em vista que o momento de sua universalização está circunscrito a um ambiente de refluxo das políticas de bem-estar social, estabelecidas a partir da década de 1990 no Brasil, pelas políticas neoliberais. Nesse particular é o refluxo do Estado-Nação que deve estar no centro da discussão e não das iniciativas locais, uma vez que a União exerce um importante papel de coordenação da federação por deter recursos e capacidade de formulação e poder de coerção sobre os entes federados. Mesmo que alguns estados federados pudessem tirar proveito desse processo de refluxo do Estado-Nação, a federação como um todo perde, pois está subjugada a um processo de dependência com as trocas internacionais, que acabam condicionando a capacidade de formulação de políticas públicas.

Para situar o quadro brasileiro, Franzese e Abrucio (2009), sob as concepções de Obinger (2005), apontam ao menos três singularidades no processo de implantação do federalismo e do estado de bem-estar social no contexto da constituinte de 1988: a descentralização é tratada como democratização, o contexto das políticas de universalização é conjunta ao dismantelamento do estado de bem-estar social e a tendência do federalismo brasileiro ao municipalismo.

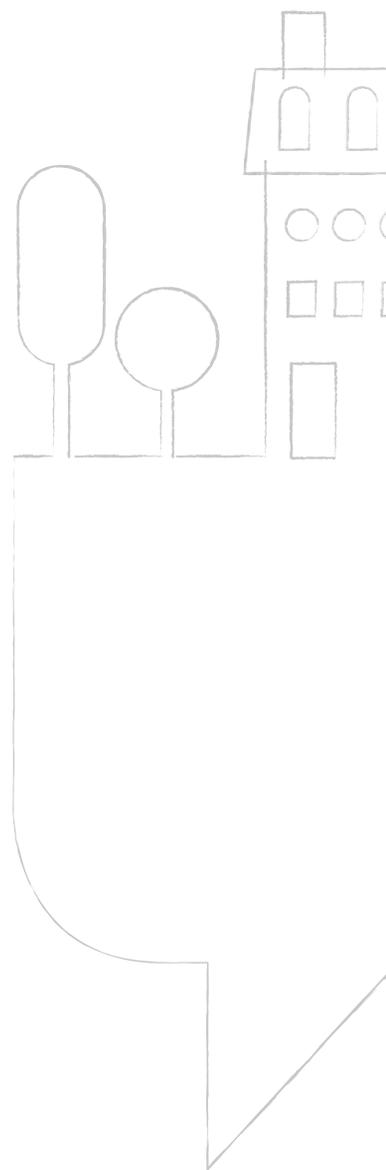
O que Obinger (2005) chama de momento seriam as relações políticas e econômicas que possibilitam as condições de realização de tais políticas públicas. As correlações de forças em determinados contextos podem sinalizar favoravelmente o incremento de políticas sociais ou o seu dismantelamento, embora para a governança entre os entes federados haja um favorecimento à manutenção do status quo. Ou seja, ao incentivo das políticas existe um custo que tende à manutenção da condição inicial, ou, uma vez concretizada, há dificuldades em alterar sua condição inercial, dado o amplo leque de negociações e desigualdades que caracteriza a estrutura federativa brasileira.

Embora Abrucio (2010) veja com bons olhos as tentativas de descentralização, sobretudo no campo das políticas públicas, observa que as dificuldades que alguns municípios encontram estão no seio da histórica desigualdade da sociedade brasileira. “A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional” (ABRUCIO, 2010, pp. 46-47).

Outro elemento é a dificuldade dos governos em estabelecer um pacto federativo em favor da política educacional, invariavelmente devido às disputas partidárias que vão travando e inviabilizando os espaços da construção dessa concertação entre os governos.

A estrutura do pluripartidarismo brasileiro, segundo Arretche (2004), resulta também em uma dificuldade em construir uma coordenação da União com os entes municipais. Para a autora, nenhum dos presidentes democraticamente eleitos teve mais do que 18% dos prefeitos de seus partidos, que, mesmo contando com uma ampla coalizão de apoio formando a base de sustentação, que em vários governos contou com mais de 60% de apoio dos partidos dos prefeitos, não se materializou em uma coordenação de política pública do governo federal com os municípios. Sendo resultado da pouca capacidade de centralização dos partidos com os seus prefeitos. “[...] uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário –, a frágil base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo” (ARRETCHÉ, 2004, p. 20).

O que a autora demonstra é que, com a coordenação vertical, ao que tudo indica, não é a vinculação partidária que determina a participação ou não nos programas, mas sim as bases das relações federativas que irão interferir. Portanto, os partidos pouco atuam como instâncias coordenadoras em favor das políticas sociais do

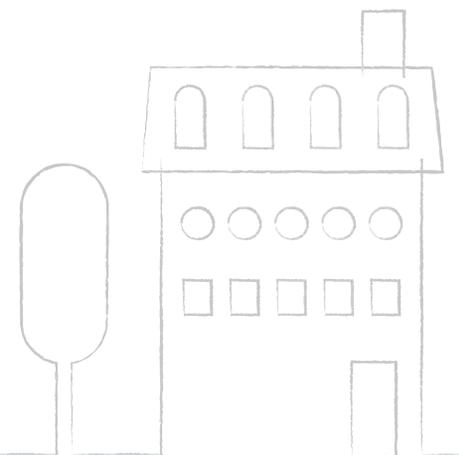


governo federal. “Na verdade, não é este o caso. A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais” (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Exemplos desse processo ocorrem diariamente no âmbito das Comissões da Câmara e do Senado, em que projetos de interesse dos governadores não são necessariamente apoiados pelos representantes dos partidos representados no parlamento. Um dos casos mais recentes foi o Piso Nacional do Magistério (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), em que deputados votaram a favor da lei e os governadores posteriormente questionaram, no Supremo Tribunal Federal, a sua validade.

Não existe fórmula para o sucesso dessa forma de Estado, entretanto Abrucio (2010) sinaliza quatro princípios que devem ser garantidos para minimizar o fracasso, sendo que, dentre esses, em três estão expostos à cooperação o controle mútuo e a coordenação. Entretanto, em um modelo federalista que estimula a concorrência e a disputa entre os entes federados, esses princípios são esvaziados. Os princípios seriam estes:

- I – Compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes. Para isso é necessário pressupor ao menos dois níveis de governo autônomos com atuação cooperativa intergovernamental e ações voltadas à integração nacional;
- II – Garantir os direitos federativos, através de uma Constituição e da sua interpretação. Tendo como objetivo garantir a diversidade sociocultural, trabalhando em favor da redução das assimetrias socioeconômicas;
- III – Assegurar arenas institucionais que garantam aos entes federados três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e decisão de assuntos de impacto intergovernamental;



IV – A política pública deve ser montada com vistas a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010).

O fracasso do regime de colaboração levou à mudança de atuação de FHC e Lula (Abrucio, 2010, p. 62). Os seus méritos foram da criação de critérios para o repasse de recursos, mas é preciso mais, sobretudo no que diz respeito à ação conjunta intergovernamental, pois o regime de colaboração é mais do que repasse de recursos. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Programas e recursos têm sido distribuídos a governos subnacionais ou, como grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito maior à diversidade dos entes federativos.



Na política educacional a formatação de espaços de representação social é muito recente, mais bem desenhada a partir da Constituição de 1988 e, por sua vez, com efetiva participação com a realização da sua primeira Conferência Nacional de Educação, em 2010.

Abrucio (2010), ao procurar sinalizar os desafios do pacto federativo para uma educação que respeite a diversidade e ataque as desigualdades, sinaliza para a necessária construção de um regime de colaboração, que não pode prescindir de três coisas: i. a institucionalização de fóruns de negociação federativa; ii. a indução do papel coordenador do nível estadual e o incentivo ao papel associativo no nível municipal; e iii. repensar o papel do governo federal como centro de gravidade na articulação de um sistema nacional.

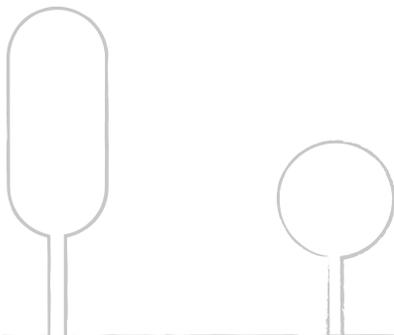
Sobre esses três pontos, é importante ressaltar que, durante o governo Lula, houve um esforço de construção de espaços

ampliados de representação com as Conferências Nacionais. Nota-se, assim, um avanço importante na inserção de novos atores de representação, legitimando as políticas públicas de setores. Como discorre Passos (2012), em um levantamento de todas as Conferências Nacionais de setores realizadas no Brasil, dois terços delas ocorreram após 2003 e sobre os mais variados temas: Educação, Saúde, Assistência Social, Comunicação, Juventude, Promoção da Igualdade Racial, Mulheres, Emprego, Trabalho Decente, etc.

Nos últimos vinte anos, 97 conferências foram realizadas: 21 na área da saúde; vinte relacionadas aos temas das minorias; seis relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; dezessete sobre educação, cultura e assistência social; e onze sobre direitos humanos (AVRITZER, 2012, p. 6).

Esse processo se materializa na política de educação com a Conferência Nacional de Educação, realizada pela primeira vez em 2010 com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Entretanto, o principal produto da CONAE–2010, o Plano Nacional de Educação (PNE) – PL 8.035/2010 – ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional, e uma nova conferência será realizada em 2014 com o seguinte eixo: “PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

As conferências de educação vêm perseguindo a ideia da construção de um Sistema Nacional de Educação. Essa medida concretizaria o que fora previsto na EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modificou o que estava no caput do artigo 214 da CF de 1988, assim estipulando:

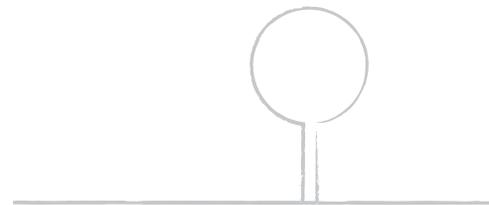


“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a [...]”.

Além do aprofundamento do processo decisório em termos da concepção de políticas públicas, o novo desenho do Estado proposto pelo governo Lula afirmava que era preciso reorganizar o funcionamento do mesmo para ser aplicável, devendo contar com um efetivo de servidores qualificados, para levantamento, controle de informações e dados, desenvolvimento de projetos e ações. Nesse sentido há uma (re)orientação em torno da estruturação dos quadros da administração pública voltada para um “gerencialismo por competência”²². Como discorre o documento: “Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede” (BRASIL, 2003, p. 8).

“O deficit institucional se manifesta tanto na amplitude do atendimento dado pelas instituições públicas, quanto na qualidade desse atendimento. Demandas identificadas nos programas do PPA expressam a incapacidade do Estado em cumprir as funções definidas no quadro legal. A superação do deficit impõe um novo perfil de atuação do Estado que fortaleça, nas instituições públicas, o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados” (BRASIL, 2003, p. 9).

22. Gerencialismo por Competência, de acordo com o documento “Gestão Pública para um Brasil de todos” (BRASIL, 2003).



Para sua implantação, requer:

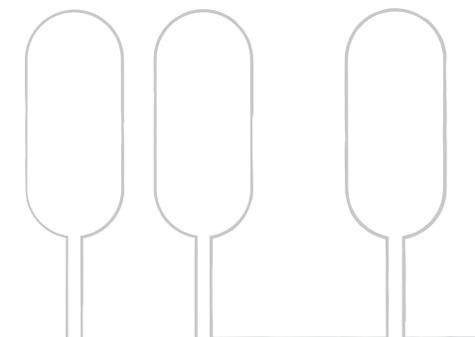
“O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projeto e desempenho institucional;

A adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições;

A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos” (BRASIL, 2003, p. 10).

Cabe saber da real efetivação dessas ações. Se os documentos produzidos pelas conferências têm se materializado em planos efetivos e se as políticas implementadas têm tido mudanças nas práticas entre os governos e a sociedade.

Algumas constatações feitas nos estudos reunidos em Arretche (2012) mostram que houve um aprofundamento do federalismo na direção da sua integração e esse grau de unidade, diferentemente do que ocorre em outros países federados, transfere para a União boa parte das iniciativas em termos de política educacional e onde os estados não operam poder de veto sobre essas iniciativas. De alguma forma isso reforça o que está na nossa CF, que, nos seus artigos 21, 22, 24 e 25, dá a quase totalidade de iniciativas à União em matéria de políticas públicas. Os casos em que as demais unidades podem legislar ou são concorrentes ou se submetem à iniciativa maior, no caso da União.



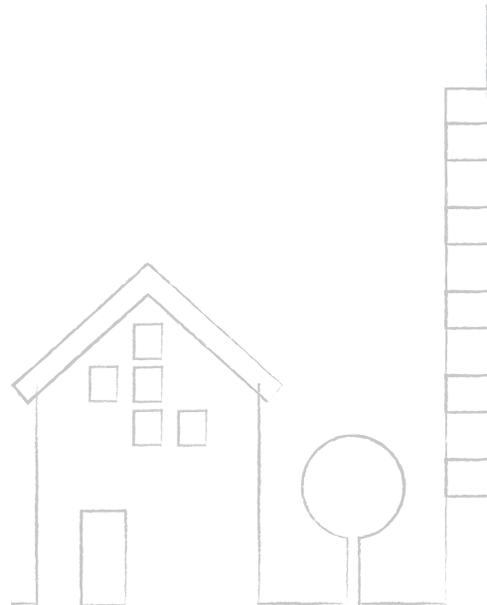
2. Os desafios da coordenação federativa e a política pública em educação

O estudo de Abrucio (2010) ressalva a importância do entendimento da estrutura federativa brasileira para situar os impactos dessa nos resultados das políticas públicas de educação, sendo um tema que sofre de pouca atenção da literatura e que o autor defende para compreender o quadro educacional no país e mesmo para buscar soluções. Tanto a dinâmica federativa no seu sentido mais amplo, como na política pública específica do setor. Seus estudos são reforçados pela análise de Arretche (2004), que demonstra os problemas gerados pelo modelo federalista como um subterfúgio para produzir níveis mais baixos de gastos sociais.

“O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. [...] nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Seguindo o autor, no federalismo vigora o princípio da autonomia entre os governos para com os cidadãos, expostos a vários agentes governamentais legítimos. Contudo, no campo das políticas públicas o resultado foi uma ausência de responsabilização na garantia da política educacional.

A descentralização em favor dos municípios, manifestada na CF de 1988, não significou descentralização de competências com responsabilização para os entes locais e trouxe impactos que necessitam de uma ação coordenadora em nível nacional.

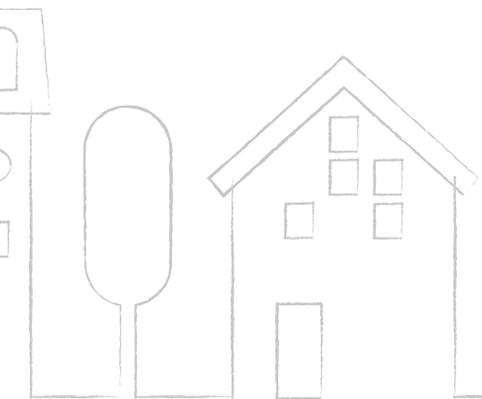


“Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987–88 (Souza, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. **Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas**” (ARRETHCE, 2004, p. 22 – negritos nossos).

Outro elemento que deve ser visto com acuidade é a dificuldade regional de construção dessa coordenação, digo entre Estados e Municípios. Com a definição constitucional dando autonomia aos entes estaduais e municipais resultou, por vezes, em políticas contraditórias em seu modelo pedagógico e curricular, causando problemas na organização do ensino. Vale como exemplo a implantação da Escola Plural em 1994 no município de Belo Horizonte e a diretriz distinta da rede estadual de Minas Gerais.

“As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Em 1996, os municípios do estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$ 1.039 para os municípios e de R\$ 569 para o governo estadual” (ARRETCHE, 2004, p. 23 – negritos nossos).

A Constituição de 1988, por ter maior sentido à participação municipal, mesmo sendo o ente que possui a menor capacidade de



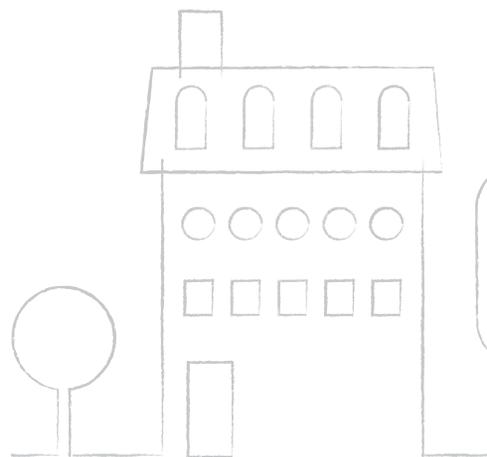
manobra financeira, resultou em várias medidas que visam ao repasse de recursos da União diretamente aos municípios, reforçando as desigualdades intermunicipais, como sinalizado por Arretche (2004).

Houve avanços significativos nesse processo. O primeiro foi a intensificação do processo de descentralização iniciado com a CF de 1988. Posteriormente, nos governos FHC e Lula, houve um processo intenso de mudanças no sentido de aproximar e partilhar com os entes federados a execução de políticas públicas (ABRUCIO, 2005). Entretanto, a coordenação federativa é ainda o grande problema a ser suplantado.

É importante olhar mais atentamente para a situação do papel redistributivo, pois para Arretche (2004) não é garantido que o repasse de recursos irá atacar as desigualdades regionais e locais, embora o elemento coordenativo, possa, sim, cumprir essa possibilidade.

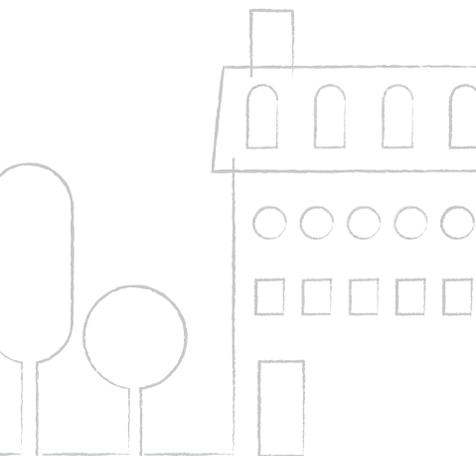
O elemento próprio do nosso processo federalista, que foi dar um tom de descentralização como sinônimo de democracia e a incorporação do município como ente federado, abriu espaço para uma decretação de emancipação municipal fervorosa. Muitas regiões sem condições orçamentárias conquistaram sua emancipação e tiveram de contar com recursos do governo federal para garantir sua sobrevivência. Um exemplo: antes da Constituição de 1988, em 1980, havia 3.974 municípios e em 2000, 5.560 (TOMIO, 2002). Municípios que não possuem mínimas condições administrativas veem esvaziadas as condições de promoção de uma política pública de educação de qualidade e quantidade.

Como já sinalizado por Arretche (2010), ao comparar as políticas de saúde, assistência, saneamento básico e educação básica, há dificuldades em se constituir a autoridade coordenativa do governo federal no campo da educação, tornando os seus custos mais elevados para ser um indutor financeiro, normativo e coordenador da política educacional.



Além da capacidade de financiamento, dando ao ente federal maior margem de manobra para agir a favor e corrigir as distorções regionais e locais. Uma das soluções encontradas pelo governo federal:

“Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal. Esta foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intraestaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. Na área da saúde, esta foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde” (ARRETCHE, 2004, p. 24).



Uma outra forma também foi a União agir diretamente sobre temas da educação que considerava pouco atendidos. Exemplo nesse sentido é a Lei nº 11.892/2008, da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ação essa que visou reorganizar a rede de escolas técnicas federais e a sua ampliação teve o objetivo, além de aumentar a presença da União na oferta de matrículas para o ensino técnico, de servir de efeito demonstração sobre os demais sistemas de ensino e cuja aprovação aconteceu com amplo apoio da base aliada, graças à forte coalizão construída no mandato do governo Lula.

“Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do

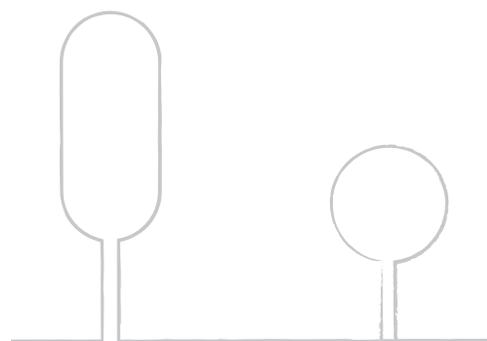
presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar” (ARRETCHE, 2004, pp. 24–25).

Entretanto, a construção de políticas como a expansão da Rede Federal, tanto dos Institutos Federais como das universidades, aproxima os anseios de uma educação pública de qualidade, porém implementada diretamente pela União em vários municípios, inclusive pequenos e médios, e em cidades localizadas no interior do país, distantes dos principais centros urbanos, não tem necessariamente a participação dos demais entes federados, a não ser secundariamente quando os municípios são envolvidos, em geral, na realização de infraestrutura. O efeito dessas medidas também desperta grande interesse nas lideranças locais, que acionam seus representantes para propor Projetos de Lei criando campi de escolas técnicas ou de universidades.

Essas ações, ligando diretamente a União ao município, sem contar, efetivamente, com a participação das esferas estaduais e secundariamente, municipais, pelos motivos acima assinalados, colocam no centro da discussão a engenharia federativa. Por outro lado, podem potencializar os mecanismos de cooperação, como os consórcios públicos, quando estruturas federais em relação ao território podem atuar na coordenação nesses espaços, por delegação da União.

Numa outra direção, também há iniciativas no âmbito do Congresso Nacional, que tem cobrado da União maior participação na execução das políticas de educação. É o caso, por exemplo, das iniciativas do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que tem insistido que a educação tem de ser federalizada e não federativa.

Em alguma medida essa discussão coloca como central o debate sobre o papel do federalismo na educação. Com a centralização



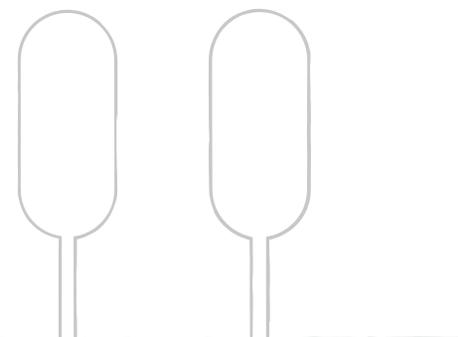
de recursos cada vez maior no seio da União, sendo ela autora sistemática de iniciativas, inclusive a que estabeleceu o piso nacional do magistério, cujo questionamento dos estados no STF é legítimo do ponto de vista legal, pois a União não deve criar encargos dos quais não participe, coloca em xeque a efetiva coordenação federativa na educação.

A realização da próxima Conferência Nacional da Educação, neste ano, trará novamente para o debate a questão do Sistema Nacional da Educação. Se de fato esses elementos não estiverem presentes, mais uma vez a definição do papel da coordenação federativa nas políticas de educação será adiada. Se os atores sociais que atuam no campo da educação não produzirem suficiente entendimento sobre a questão do federalismo na educação, muito provavelmente continuaremos a ter esse tensionamento e essa desconfiança entre União, Estados e Municípios e também o adiamento do enfrentamento dos reais problemas da educação brasileira.

2.1 Como coordenar federativamente a educação – existência ou não de sistema

Ao se introduzir a discussão da construção do Sistema Nacional de Educação, estaria em curso a ideia de que o “sistema” deva respeitar uma certa centralidade, quando, na realidade, no regime de colaboração federativo, a execução da política é exercida por intermédio dos entes federados, que têm competências definidas nas três esferas de governo, devendo ser respeitados os limites e as autonomias dos entes federados na oferta educacional, e o processo de repartição deveria prever, além das questões definidas pelo marco legal, uma ambiência de concertação. Há uma interpretação recorrente de que o fato de não ter sido consagrado o Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1988 seria a causa dessa falta de articulação.

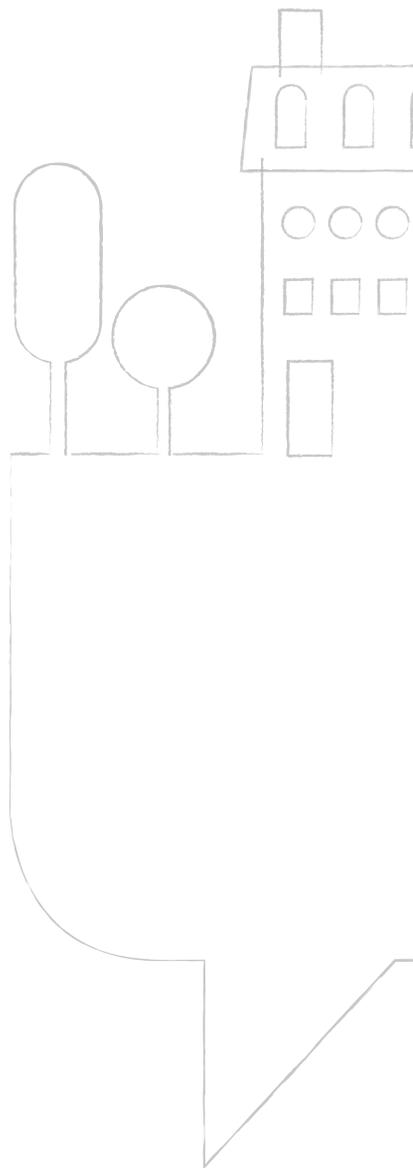
No nosso ponto de vista, parece estar havendo um preciosismo com os termos e pouca iniciativa no uso de mecanismos existentes no



âmbito federativo para encarar os desafios da política educacional. Algumas interpretações, como, por exemplo, a da federalização da Educação Básica, têm surgido como contraposição aos insuficientes recursos aplicados, particularmente para combater os desequilíbrios regionais e, principalmente, para garantir condições igualitárias de acesso e permanência na escola. Essa tem sido uma das questões recorrentes dos que defendem que a União gradativamente assuma a condução das escolas da Educação Básica, alegando para isso que a educação tem de ser federal e não municipal (BUARQUE, 2011).

O que caracteriza um regime federativo de um unitário são as formas de distribuição da autoridade política. Estados federados são uma forma de dividir o governo verticalmente sobre a mesma população e o seu território. A experiência brasileira do federalismo fruto dos diversos embates foi consagrada na Constituição Republicana de 1891 e, desde então, com exceção dos períodos em que tivemos regimes autoritários, o federalismo foi sendo moldado. Os períodos em que isso não ocorreu foram na década de 1930, no período Vargas e, particularmente, o foi com o golpe militar de 1964, em que além do centralismo provocado pelas ações do governo no que tange aos recursos, as próprias cidades e a governança local eram obra do regime da época. Mesmo os planos setoriais em educação instituídos na esteira do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972-1974, não tiveram avanço significativo, o que demonstra que planejamento federal em educação nunca foi uma marca da tradição brasileira²³. De certo modo a ideia do sistema tende à centralização e parece que todos os argumentos dos defensores de um sistema único na educação caminham no sentido inverso ao que ocorre com as demais políticas, uma vez que na educação assumiria um caráter centrífugo, diferente das políticas de saúde, por exemplo, que têm características de cooperação.

23. WILLINGTON, Germano José. Estado Militar e Educação no Brasil (1964–1985). São Paulo: Cortez, 1993. O autor classifica a existência de três planos setoriais na esteira dos PNDs. Foram eles: I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), 1972–1974; II PSEC (1975–1979) e III PSEC (1980–1985). O PNE aprovado pelo Conselho Federal de Educação sob a relatoria de Anísio Teixeira foi aprovado em setembro de 1962 e tinha validade até 1970, mas logo após o golpe militar foi totalmente descaracterizado.



Saviani (2009), no texto que subsidiou o lançamento da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, lança dúvidas sobre o formato que se criou para a educação. Fruto das suas análises no período da tramitação do projeto da LDB (Lei 9.394/2006), o autor destaca na sua reflexão os mesmos pressupostos que embasaram suas análises entre os projetos da Câmara e do Senado Federal. Ao capturar a ideia de sistema sob o aspecto filosófico, elucida o que, na sua opinião, deveria ser e não é a organização da educação brasileira. Dá ênfase ao aspecto financeiro, destacando, no caso do FUNDEB, a relação assimétrica entre o aumento das matrículas e o aumento dos recursos destinados ao Fundo.

Da mesma forma, Cury (2008) destaca, na análise que faz da trajetória das constituições brasileiras, que o Brasil precisa romper com o aparato jurídico-político, segundo ele a causa da não instituição de um sistema nacional de educação. Diferentemente de Saviani, Cury, a partir de vasto conhecimento jurídico, lança mão da análise dos diversos períodos da Constituição e apresenta as lacunas existentes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional para concluir com uma pergunta no seu texto. Por que não afirmar de fato um verdadeiro sistema nacional de educação no âmbito do marco regulatório brasileiro. Segundo ele, é necessária essa afirmação.

Em que pese reconhecermos que a não regulamentação de determinados artigos da Constituição Federal, como o artigo 23, tenham de fato criado dificuldades na gestão federativa, parece-nos que os autores citados acima atribuem papel exagerado ao mecanismo regulatório e muito pouco avançam sobre as dimensões da arena de atuação dos atores, o papel dos conselhos, a participação das representações municipais, o parlamento, enfim, tudo aquilo que se processa nas etapas da implementação da política. É do caráter da esfera da educação o aspecto regulamentatório. Às vezes, chega a ser excessivo, mesmo reconhecendo a tradição cartorial que se tem na educação. No caso

do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por exemplo, em abril de 2007, mais de 47 atos, entre Resoluções, Portarias, Decretos e Projetos de Lei, tiveram de ser baixados para pôr em marcha o audacioso programa, que em última instância visava à melhoria da qualidade da educação brasileira. Talvez a adoção de um processo de coordenação federativa que contemplasse distintos interesses alcançasse o mesmo resultado.

Outro aspecto a destacar é que boa parte dos exemplos a que particularmente se subsidia Saviani (2009) não encontra respaldo no nosso modelo federativo.

Sem dúvida, por conta das dificuldades de se definir o sistema é que Anísio Teixeira, quando da tramitação da primeira LDB de 1961 e depois, ele mesmo, quando relatava o Plano Nacional de Educação (PNE), em 1962, para o Conselho Federal de Educação, optava por tratar o tema de outra forma. Não é à toa que, instado a participar da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 1952, e quando perguntado pelo deputado Rui Santos no sentido de que definisse o termo sistema educacional ou sistema de ensino, assim se posicionou:

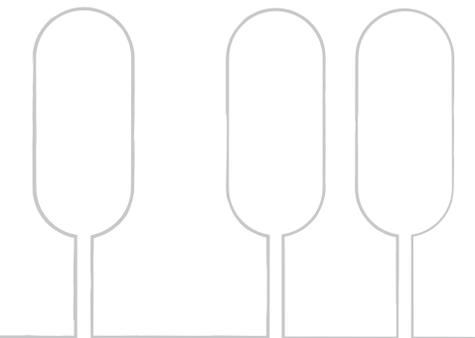
“Considero a palavra ‘sistema’, sem dúvida alguma, equívoca, pois tanto pode significar sistema de ideias quanto conjunto de escolas ou instituições educativas. Deixemos, porém, o debate semântico ou, digamos, lógico, sobre a palavra ‘sistema’. A verdade é que, à luz da Constituição, os Estados passam a ser responsáveis pela educação primária, pela secundária e, parcialmente, pela superior, porque esta, em virtude de outro artigo constitucional, que dá ao Governo Federal o direito de regular o exercício das profissões, a ele pertence em parte. [...] O que os legisladores, a meu ver, deverão, portanto, defender, relativamente ao problema do que se chama sistema estadual de educação, é que toda educação ministrada dentro do território do Estado fique sob a ação do respectivo governo



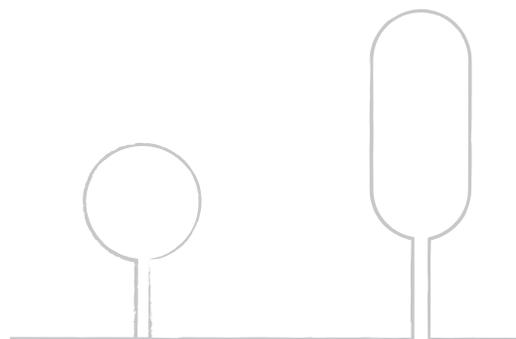
estadual. Este é o que está lá, executando a Lei de Diretrizes e Bases, sofrendo as sanções do Governo Federal, se, por acaso, cometer erro, e, na realidade, pela proximidade, pelo conhecimento da sua comunidade, pela subordinação à sua opinião pública, em condições de dirigir e fiscalizar o ensino em seu território. Toda a ação federal deverá ser, apenas, supletiva” (TEIXEIRA, 1999, p. 223).

Posteriormente, mesmo depois da morte de Anísio Teixeira, em março de 1971, o Conselho Federal de Educação (CFE) se debatia ao pôr em marcha a Lei 5.592, de 11 de agosto de 1971, que sucedeu a Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, e, portanto, ambas sucedâneas da LDB, de 1961. Coube a Ferraz (1972) expor longamente numa conferência em São Paulo o que se entendia por sistema àquela altura. Mesmo no momento de restrições de liberdades vividas e com a interdição do modelo federativo por parte dos militares, muitas das questões parecem conduzir ao debate que estamos tratando hoje. Mesmo naquele momento a tradição municipalista e, portanto, de descentralização da oferta educacional estava presente. Em várias citações a autora sentencia que há um sistema, mas que ele não pode ser único e não se pode tolher as iniciativas de estados e municípios. E inspirada em Pontes de Miranda (1933), a quem se atribui boa parte da inspiração dos constitucionalistas para o capítulo da educação, tanto da Constituição de 1946, como a de 1988, assinala:

“A verdade, pois, é que esse sistema não passa do somatório dos vários sistemas organizados no Brasil, o federal e os locais. Ele é nacional exatamente porque reflete, com autenticidade, toda a realidade brasileira na multiplicidade e suas variantes locais. É nacional porque é plural como é plural o Brasil. Mas também é nacional porque, nessa uniformidade existe além do nosso denso lastro cultural comum – aquilo que também é comum em virtude da obediência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (FERRAZ, 1972, p. 12).



Esse aspecto foi consagrado na Constituição de 1988, ao declarar a existência do sistema federal, do sistema estadual e do municipal. O debate municipalista esteve muito presente desde a Constituição de 1946 no campo educacional. O próprio Anísio Teixeira, no IV Congresso das Municipalidades, em 1957, atuou fortemente nessa perspectiva. Aliás essa observação foi caracterizada por Araújo (2005) como a primeira concepção de um “federalismo tridimensional”. Anísio Teixeira era muito influenciado pela experiência norte-americana e o papel que as comunidades locais exercem sobre a escola, a ponto que, quando ocupou a gestão da Secretaria de Educação e Cultura da Bahia, propôs em 1947, na gestão do governador Octávio Mangabeira, uma lei inovadora que estabelecia grande autonomia para as escolas, colocando-as no centro do processo educacional (TEIXEIRA, 2009).



2.2 O caso da Saúde – o SUS

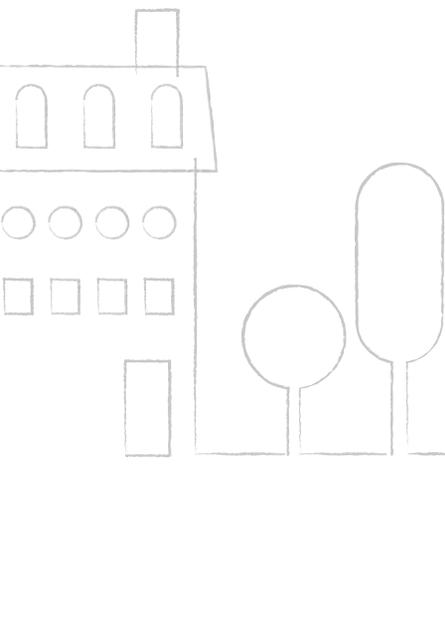
É curiosa a interpretação entre os educadores, que reivindicam tratamento à educação nos moldes que teriam sido consagrados na área da saúde, com o Sistema Único de Saúde – SUS. No entanto, a discussão no âmbito da saúde classifica como exemplo o modelo adotado pela educação, ao ter garantido, na Constituição Federal de 1988, as competências de cada um dos entes federados (artigo 211) pela oferta educativa e de assegurar o financiamento para tal, previsto pelo artigo 212, com a adoção dos percentuais mínimos fixados e, posteriormente, com a criação dos fundos FUNDEF (1996) e FUNDEB (2007), instituindo um valor de referência mínimo de aplicação de recursos por aluno-ano. Já a saúde, apenas com a regulamentação da EC nº 29, de 13 de setembro de 2000, por intermédio da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, obteve alguma vinculação e, ainda assim, com limitada obrigação de recursos se comparada com as vinculações existentes na área da educação.

Num estudo comparado que procurou caracterizar os traços da cooperação intergovernamental, Costa (2008) lançou olhares sobre

a dinâmica da condução de determinadas políticas brasileiras e destacou que o fator central na dinâmica política do federalismo não está na forma de separação de competências e recursos, mas na forma como as unidades políticas subnacionais se fazem representar nos processos decisórios de âmbito nacional. Ao analisar particularmente o SUS, mostra que, em que pese que haja uma centralidade da União, no caso o Ministério da Saúde, a pressão organizada de baixo, reunindo técnicos, médicos e representantes de organizações de saúde em todos os níveis, deu a esse movimento centrípeto certa virtuosidade. Esse imbricamento na temática da saúde é um fato reconhecido no âmbito das políticas sociais brasileiras, uma vez que esse conjunto de atores sobreviveu de forma muito organizada ao regime militar, o que possibilitou, no período de redemocratização do país, a construção do SUS.

Porém, se comparado com a educação, o sistema tem elementos verdadeiramente de coordenação federativa, a cargo do Ministério da Saúde, e os espaços de negociação e de arbitragem de conflitos conferem a ele uma sofisticada engenharia, tendo como lócus o atendimento municipal como porta de entrada do sistema, chegando a situações mais complexas em outras instâncias com claras definições de competências, o que demonstra ser evidente a arena da construção da política. As bases do SUS foram inscritas nas chamadas Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº 8.080/1990, na qual claramente foram definidas as atribuições do sistema, e a Lei nº 8.142/1990, que regulamentou o controle social a ser exercido.

Uma das questões pertinentes a assinalar, quando se compara o sistema da educação com o da saúde, é o avanço que essa última atingiu, uma vez que na saúde o setor privado também integra o sistema nacional e se beneficia de recursos públicos no atendimento, o que já é uma diferença fundamental em relação à educação, que trata os recursos públicos somente para a escola pública. O desafio de ser único, na saúde, parte das especificidades de atendimento que são definidas pelas diversas Normas Operacionais Básicas do SUS –



NOBs, emitidas a partir das Conferências Nacionais de Saúde ou do próprio Conselho Nacional de Saúde.

Nesse particular a primeira NOB, 1/96, do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual foi definido pela Portaria nº 1.742, de 30 de agosto de 1996 e Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996, definiu claramente como se organiza o SUS. A leitura do documento mostra nitidamente que a orientação é única. Cada ente federado tem sua responsabilidade definida nessas normas. O que o faz único é o fato do atendimento à saúde e não que ele seja, diríamos, absoluto. Essa nos parece ser a grande questão.

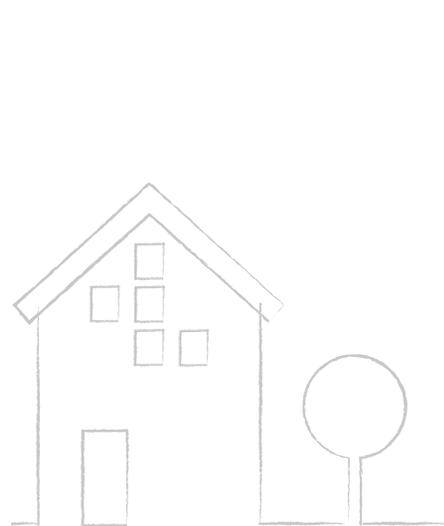
2.3 O Sistema Único de Assistência Social – SUAS

O SUAS tem forte inspiração no SUS. Fruto da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1998 e tendo por referência a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), o SUAS se organiza nos mesmos moldes do SUS.

Da mesma forma que o SUS, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) por meio da Resolução 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), materializou a gestão do SUAS.

Por essa NOB é disciplinada a gestão pública da política de assistência social de forma federativa com base nos enunciados da legislação. O conteúdo estabelece as funções da política pública de assistência social para a extensão da proteção social, os níveis de gestão do SUAS e as instâncias de articulação de modo sistêmico e foi o balizador para a sua estruturação.

A Lei nº 8.035, de 8 de janeiro de 2004, que reorganizou a assistência social, a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a incorporação do Programa Bolsa Família e do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram decisivas para a sustentação financeira da nova Política Nacional de Assistência Social. A exemplo do SUS, que tem como sua porta de entrada



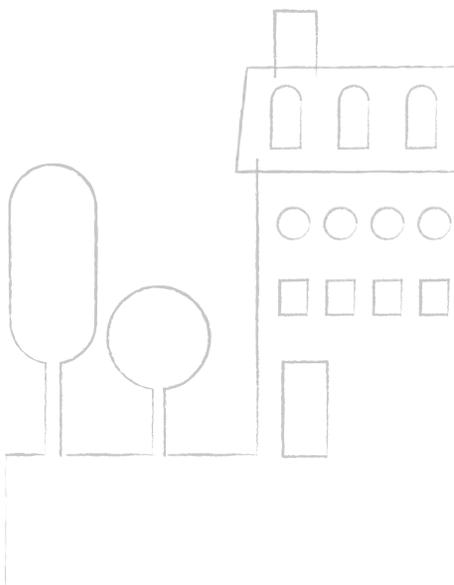
os postos de atendimento, a assistência social, com a criação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), se constituiu em elemento integrador das políticas de assistência social no que diz respeito aos territórios.

O estudo de Couto (2012), embora mostre as limitações da implantação do SUAS nos municípios, aponta para o avanço importante que tem ocorrido na política de assistência social. Embora não apresente aspectos ligados às dimensões ou entraves do federalismo de cooperação, as autoras concluem que, numa área tradicionalmente permeada pelo assistencialismo, a implantação de um sistema orgânico e estruturado em menos de dez anos tem cumprido um papel relevante na política de assistência social.

3. As possibilidades de cooperação federativa no âmbito horizontal

Autores do campo da educação como Cury (2008, 2010), ao analisarem as possibilidades existentes, mesmo não havendo a regulamentação de vários artigos da Constituição Federal afeitos à temática da educação, entre eles o artigo 23, atribuem papel insignificante ao que incluiu a EC 19/98, que disciplinou, no artigo 241 da Carta Magna, a figura dos consórcios públicos. Seus argumentos, particularmente Cury (2010), estão em reconhecer avanços nas constituições de 1934 e 1946, que teriam assumido um federalismo centrípeto, ao contrário das constituições de 1891, 1930 e mesmo as que ocorreram no regime militar, em que houve concentração na União. Entretanto, ao destacar que o federalismo de cooperação aparece embrionariamente na Constituição de 1946 e fortemente na Constituição de 1988, destaca Cury (2010) que, mesmo nesse modelo de federalismo, a União devesse ter um papel preponderante e, nesse sentido, angular, sendo a cabeça do sistema.

Entendemos que os ingredientes trazidos pela medida contida na Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17/1/2007, é, a nosso ver, poderoso instrumento de coordenação



federativa, basicamente por permitir o gerenciamento federativo. Diferentemente do autor, nos filiamos aos princípios da lei que em última instância visa criar uma autarquia intermunicipal com vistas a enfrentar problemas que são comuns a um conjunto de municípios brasileiros e afeitos a áreas como saúde, meio ambiente, educação, entre outros.

A nosso ver a Lei dos Consórcios é a primeira voltada para a cooperação federativa e está relacionada à necessidade de se obter escalas adequadas para as políticas públicas, com o objetivo da sua implementação de forma eficiente. Nesse caso, o consorciamento interessa principalmente aos pequenos municípios, pois são os que mais sofrem com a falta de escala na aplicação das políticas públicas.

A Lei dos Consórcios introduziu a possibilidade da cooperação horizontal, que seria formada de um município para outro município, ou a cooperação vertical, em que necessariamente devam estar a União, os Estados e os Municípios. A formação do consórcio é precedido de um processo de autorização legislativo das Câmaras Municipais, e a alocação de recursos segue os mesmos princípios impostos pela administração pública.

Embora estimulados pela Lei do SUS, os consórcios não só existem na área da saúde, mas são mais frequentes nela. Num levantamento do IBGE (2009) contido no Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), num total de 5.564 municípios brasileiros, mais de 80% declararam fazer parte de alguma modalidade de consorciamento, sendo o mais comum o da área de saúde, em que 42% dos municípios (2.323) declararam alguma participação e exatamente a maior frequência era entre os menores municípios. Na área de educação, apenas 7% dos municípios (398) tinham alguma associação na forma de consórcio.

A Lei dos Consórcios Públicos trouxe algumas questões inovadoras, entre elas: i. o consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa horizontal e vertical; ii. introduzido o



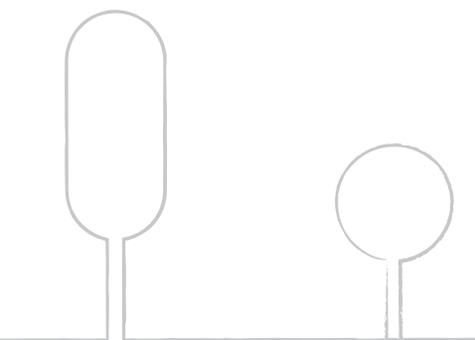
instituto do convênio de cooperação entre entes federados;

iii. a exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por lei entre os entes que cooperam entre si; iv. introduzido o conceito de gestão associada de serviços públicos; v. reconhecida a possibilidade de que, na cooperação federativa, haja a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

São as seguintes as combinações previstas pela Lei dos Consórcios:

i. Consórcios entre Municípios; ii. Consórcios entre Estados; iii. Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal; iv. Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal; v. Consórcios entre Estado(s) e Município(s); vi. Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s); vii. Consórcios entre União e Estado(s); viii. Consórcios entre União e Distrito Federal; ix. Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s); x. Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s). Ou seja, estão abarcadas todas as possibilidades previstas no nosso sistema federado. O artigo 2º da Lei dos Consórcios introduziu o princípio da subsidiaridade, pelo qual “A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”. Esse preceito estabelece que primeiro deve o Estado colaborar com o município e, sendo insuficiente a atuação desse, a União poderá atuar. Observe-se que esse formato é particularmente adequado para a área da educação, em que os três entes federados participam do consorciamento.

Esse mecanismo é extremamente inovador no nosso marco regulatório. Inspirado nas Constituições mais avançadas do mundo, a subsidiaridade tem como elemento de ativação os direitos do indivíduo. Embora alguns constitucionalistas considerem que várias constituições continham o princípio da subsidiaridade, entendemos que com a ativação da Lei dos Consórcios Públicos isso se tornou mais factível, embora encontremos a presença do ideário nos artigos 23; 197; 198, III; 205; 206, VI; 225; 227, § 1º.

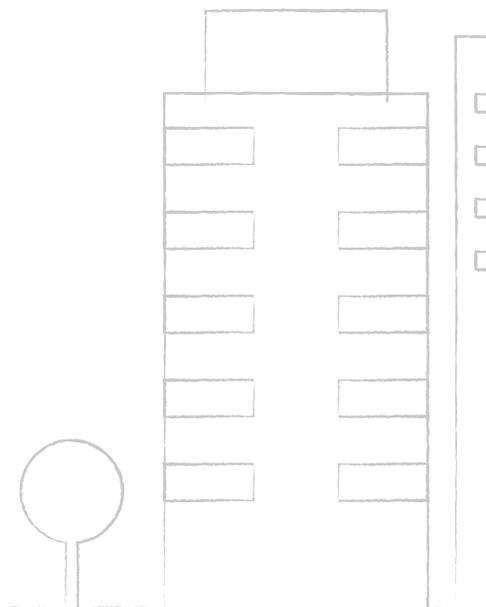


Considera-se Consórcio Público as pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I).

Os consórcios públicos poderão ser constituídos como pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado, conforme preceitua o art. 6º da Lei 11.107/2005. Como pessoa jurídica de Direito Público será denominado de “associação pública”, um tipo de “autarquia”. Como pessoa jurídica de Direito Privado, poderá ser denominado de “associação civil”, porém subordinada ao regime jurídico público no que se refere à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (art. 6º, par. 2º). Quanto aos valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, pode-se conceituar os convênios públicos perante a lei como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criados mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos.

A referida lei deu alguns privilégios ao convênio público, independentemente de sua natureza pública ou privada:

- Poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, parágrafo 1º, Inciso II);
- Possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, parágrafo 1º, Inciso III);
- Limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de



licitação (os valores são contados em dobro quando o consórcio é constituído por até três entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três consorciados); e

- Poder de dispensar a licitação na celebração de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de convênio público ou em convênio de cooperação.

Embora o art. 3º da Lei 11.107/05 estabeleça que o convênio seja constituído por contrato, na realidade outras normas contidas na lei permitem a conclusão de que a constituição do convênio público se fará com observância de todo um procedimento, que envolve as seguintes fases:

- Subscrição de protocolo de intenções;
- Publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial;
- Lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções ou disciplinando a matéria;
- Celebração de contrato; e
- Atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de convênio com personalidade de direito privado.

A ratificação do protocolo de intenções é dispensada pelo art. 5º, parágrafo 4º, desde que o ente da Federação, antes disciplinado por lei, celebre o contrato de constituição do convênio. No caso de o convênio ser instituído como associação pública, o contrato poderá ser utilizado como instrumento para a aprovação do estatuto da entidade.

No caso de o convênio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o art. 6º, inciso II, determina que a personalidade jurídica seja adquirida “mediante atendimento dos requisitos da legislação civil”. Quanto a alteração ou extinção do convênio, o art. 12 da lei determina que dependa de instrumento aprovado pela assembleia-geral e ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

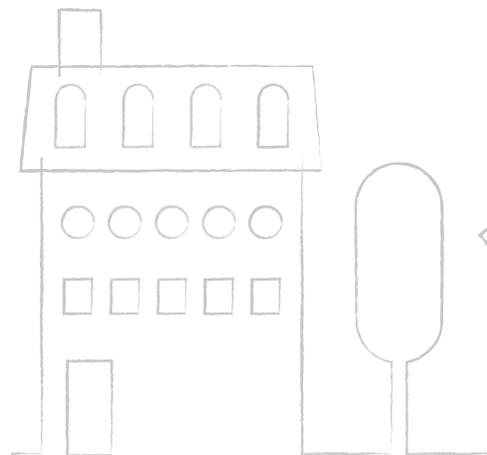
A Lei 11.107/05 prevê dois tipos de contrato a serem firmados pelos entes consorciados: o contrato de rateio e o contrato de programa.

Para fins de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o parágrafo 4º do art. 8º exige que o convênio público forneça as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

O contrato de rateio, que se encontra previsto no art. 8º, constitui instrumento mediante o qual os entes consorciados entregarão recursos ao convênio público. Esses convênios devem ser devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do convênio, após prévia suspensão e sob pena de improbidade administrativa.

O contrato terá de ser firmado anualmente, e seu prazo de vigência não pode ser superior ao das dotações que o suportam, com duas exceções:

- No caso de contrato que tenha por objeto projetos contemplados em plano plurianual; e
- No caso de contrato de gestão associado a serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.



O contrato de programa é referido, inicialmente, no art. 4º, XI, que, ao mencionar as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, inclui a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando, dentre outras coisas, as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgãos ou entidades de um dos entes da Federação ou consorciados.

No art. 13, há referência de como é o instrumento utilizado para a constituição e regulação de obrigações que um ente da Federação ou para com convênio público no âmbito de gestão de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

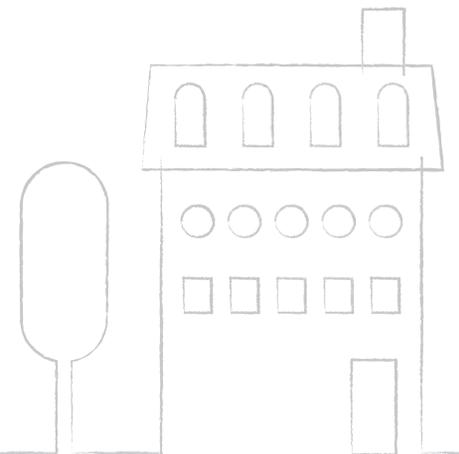
Da combinação dos dois dispositivos extraia-se a conclusão de que a gestão associada pode ser feita:

- Mediante a constituição de convênio público, como pessoa jurídica, na forma disciplinada pela Lei 11.107; e
- Mediante os acordos de vontade, como o convênio de cooperação, o contrato de programa ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada.

O contrato de programa pode ser celebrado em duas hipóteses: no próprio âmbito do convênio público ou fora do âmbito do convênio. Em qualquer das duas hipóteses, o instrumento utilizado deverá indicar como condição de validade as obrigações que um ente da Federação constitui para com outro ente da Federação ou para com um convênio público, quando haja a prestação de serviços públicos, ou a transferência total ou parcial de encargos e serviços transferidos.

3.1 Algumas experiências de consorciamento horizontal na educação

Na avaliação dos autores da área de educação, a primeira LDB a



permitir a figura do município com o caráter que ele aparece hoje no diploma legal foi a Lei 9.394/1996. Há uma convergência que nega a figura do município como protagonista e com capacidade para gerir seu sistema de ensino. De fato, a primeira LDB (Lei 4.024/1961) não explicita o município como detentor do sistema, como a própria Constituição de 1946, da qual derivou a LDB/1961, também não o faz. Entretanto, a Constituição de 1946 determinou a aplicação de percentuais mínimos (20%) das receitas em educação no município. Dessa feita, a interpretação sistemática da Lei derivaria no entendimento de que, se há vinculação de receitas do município para a educação, por extensão, há a presença de um sistema de ensino. Essa polêmica somente foi suplantada com a Lei 5.592/1971, que para resolver essa questão inscreveu a interpretação dos sistemas de ensino. Observe-se que o próprio Anísio Teixeira (1957), na direção do INEP, já tinha a interpretação muito clara do sistema municipal de ensino, quando afirmava que “confiar no Brasil é confiar nos municípios, onde está e se processa a mais nova e mais profunda revolução democrática da vida brasileira”.



Entretanto, mesmo depois da LDB/1996, aceita-se a figura de sistema de ensino municipal somente nos municípios que assim o declararem e conforme preceitua o artigo 18 da LDB, que inclusive tipifica a sua composição:

- I. As instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo poder público municipal;
- II. As instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III. Os órgãos municipais de educação.

Andrade (2012), ao problematizar o papel dos municípios na organização de sistemas próprios, classifica que menos de um quinto dos municípios do Nordeste constituiu sistemas municipais de ensino, sendo os demais classificados como regimes autônomos.

Uma vez que não existem registros da criação dos sistemas próprios e como não houve uma demanda que constrangesse os municípios a criá-los, é bem provável que esse número seja até inferior a 20%.

Nota-se a necessidade exaustiva no campo da educação de regular ao extremo as orientações no que se refere à organização. Dessa feita, é de extrema importância a busca de novas formas de composição dos municípios, inclusive criando equipamentos e ordenamentos comuns para fugirem dessa tipificação exagerada que o campo da educação gerou no aparato municipal.

Essa dificuldade de caracterizar o que são sistemas municipais de ensino é que ensejou a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação a propor consulta ao Conselho Nacional de Educação, que está contida no Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000, pelo conselheiro Jamil Cury. Na sua análise, ele conclui depois de vasta justificativa que “Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino”. Então, embora ele recomende sua institucionalização, não há dúvida de que os municípios são detentores de seu sistema, não precisam declarar que o são, se o mandato legal já assim os classificou.

Com a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos e o trabalho desenvolvido pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), subordinada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), da Presidência da República, foi desenvolvido o Portal Federativo, em que se busca disseminar a ideia da Lei dos Consórcios, que foi gestada pela própria SAF, na gestão do ministro Aldo Rebelo, tendo como subchefe Vicente Trevas. O portal reúne algumas experiências e disponibiliza uma série de orientações dos municípios, além de sediar o Comitê de Articulação Federativa²⁴, que foi criado durante o primeiro mandato do presidente Lula, na forma de um protocolo e posteriormente institucionalizado por meio do Decreto nº 6.181, de

24. <http://www.portalfederativo.gov.br>

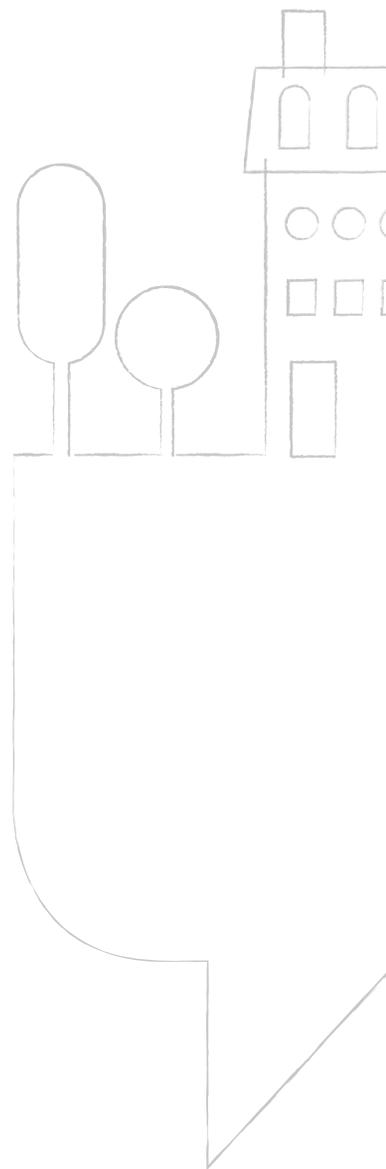
3 de agosto de 2007, como uma instância de diálogo entre União e os municípios brasileiros. Além do ministro de Estado das Relações Institucionais, que preside o Comitê, participam do CAF dezoito ministérios cujas políticas têm maior impacto no âmbito municipal e dezoito integrantes das entidades nacionais de representação de municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

A maior parte dos consórcios situa-se nas áreas de saúde, segurança alimentar, desenvolvimento urbano e infraestrutura. Quase não há registros de consórcios ligados à área de educação. A questão federativa no campo da educação suscitou a criação no âmbito do Ministério da Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), criada pelo decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. A secretaria vem acompanhando a criação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação, bem como do Plano Nacional de Educação e experiências de consorciamento.

Um dos poucos registros de consorciamento já com resultados importantes é o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina: Território Colaborativo pela Educação. O consórcio, que está na fase de estruturação a partir da aprovação nas respectivas Câmaras Municipais, reúne os municípios de: Andaraí, Bonito, Boquira, Boa Vista do Tupim, Ibitiara, Iraquara, Itaitê, Lençóis, Marcionílio Souza, Palmeiras, Pindobaçu, Piritiba, Seabra, Souto Soares, Tapiramutá. O consorciamento é fruto do trabalho desenvolvido pelo Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP)²⁵, que tem uma trajetória de ações importantes na área da educação na região.

A cooperação horizontal, como no caso em destaque, tende a gerar benefícios importantes aos municípios, particularmente em partilhar serviços e insumos para a educação. É o caso, por exemplo, da

25. O ICEP é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que foi fundada em 1997 como um projeto de intervenção nas escolas da Chapada. Sua missão contida na página da internet é contribuir para a melhoria da educação e como visão de futuro a de ter 100% de estudantes até os 8 anos de idade lendo e produzindo textos, na região de atuação. Mais informações em: <http://www.institutochapada.org.br>

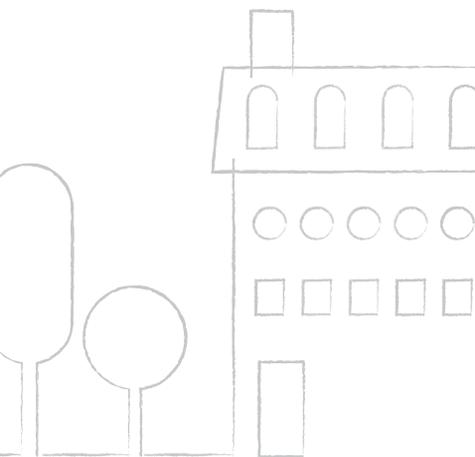


merenda escolar, transporte escolar, que têm a participação supletiva da União, mas que necessitam de complementação dos municípios. A criação, por exemplo, de “fábricas” de merenda escolar coletivas podem proporcionar grande estímulo às compras de produtos da agricultura familiar local, podendo para tanto adotar o Regime Diferenciado de Compras (RDC) para beneficiar produtos da economia local. Um programa de recuperação da infraestrutura escolar ou a adoção de ações comuns de capacitação têm grande possibilidade de ganhar escala em municípios pequenos com a adoção de consorciamento. Ou seja, todas as ações necessárias no terreno da educação poderiam ter grandes vantagens com o consorciamento.

Considerações finais

Na nossa reflexão consideramos que a federação brasileira é única ao introduzir o município como ente federado. O federalismo brasileiro, nascido da Constituição de 1891, aprofundou o seu caráter federado na Constituição de 1988, ao disciplinar o município como membro da República trina. Nesse sentido, o vazio provocado pelo não estabelecimento do aperfeiçoamento do regime de colaboração trouxe alguns problemas de coordenação. Na questão da educação, faz-se necessária a criação de mecanismos de coordenação federativa para vencer os desafios da qualidade da oferta educativa. É emblemática, por exemplo, a situação do ensino médio brasileiro, em que a União tem a incumbência de regular as diretrizes e bases, porém a oferta compete aos Estados, que podem ou não adequar-se aos preceitos, mesmo tendo os preceitos emanados do MEC força de obrigatoriedade. Esbarra-se na incapacidade muito mais técnica do que financeira, embora seja relevante, por parte dos Estados, para fazer valer as orientações.

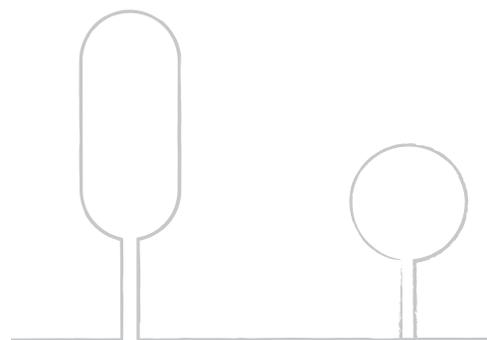
Esse a nosso ver é o grande desafio. Nesse sentido, atribuímos muito mais um papel de coordenação federativa do que propriamente de mecanismos regulamentadores, como são as proposições feitas para a criação de um amplo e emaranhado Sistema Nacional de Educação. A sua adoção, como pretendida, derivaria mudança de vários



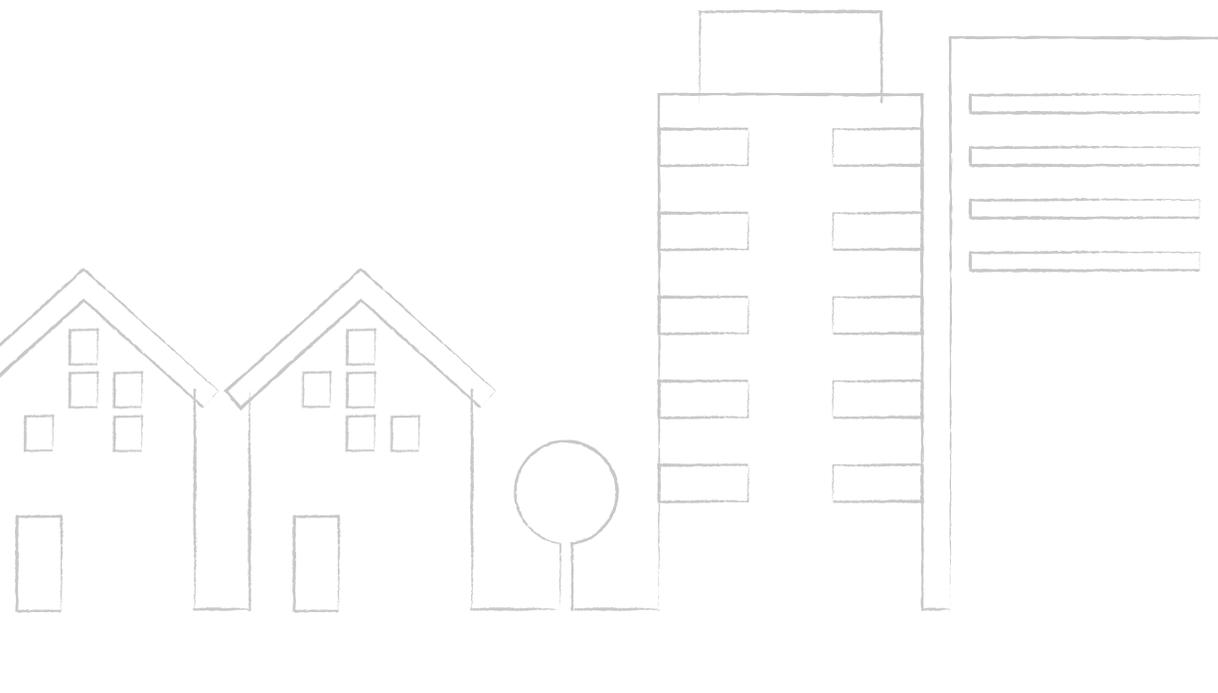
artigos da Constituição Federal e de um amplo processo negocial no Congresso Nacional. Exacerbaria também os adormecidos interesses do setor privado, que por ora não são tão externados, mas quando jogados na seara parlamentar aparecerão com vigor, como apareceram durante a tramitação da LDB e como aparecem na tramitação em curso do PNE (PL 8.035/2010), notadamente quando estão reunidos vultosos recursos e é o caso da recente aprovação pelo Senado Federal do Plano Nacional de Educação. Evidente que é importante declarar a existência de um sistema nacional de educação, mas que deva respeitar a existência dos sistemas locais, para incorrer de ser absoluto e não único.

Além disso, cabe destacar que, diferentemente da saúde, a educação tem definidos os percentuais de aplicação de recursos: 18% da União, 25% para Estados e Municípios; tem definidas as atribuições na oferta; tem um mecanismo de redistribuição de recursos, o FUNDEB, cujo aperfeiçoamento agora levou em conta a experiência decenal do FUNDEF, obrigando-se a União a colocar parcela fixa de recursos. Existe a figura dos Conselhos Estaduais e Municipais e o Conselho Nacional de Educação. O que é necessário é dar a essas instâncias caráter mais de negociação e menos de “cartório” e caminhar para o seu aperfeiçoamento com a criação de outros parâmetros de vinculação, como o custo-aluno-qualidade, ideia essa proposta no primeiro Plano Nacional de Educação, de 1962, por Anísio Teixeira.

Em outra direção reconhecemos que falta aos educadores, e aos que se inscrevem enquanto tal, o papel de dinamizar a sua participação na esfera educacional, fortalecendo o papel dos conselhos e exigindo a gestão pública e transparente das ações em educação. O caso recorrente que nos inspira é o da saúde. Nesse sentido, ante ter de remover obstáculos enormes e de criar uma sofisticada engenharia jurídica, a educação poderia experimentar outras formas de vencer os enormes desafios colocados pela educação brasileira, olhando para o exemplo das políticas-irmãs, como é o caso da saúde.



Aspecto importante no consorciamento deve ser dado à animação territorial. Nesse particular é importante contar com quadros técnicos comprometidos com os novos desafios da gestão pública. As experiências de animação em relação ao território são a base do êxito de determinadas comunidades que conseguem com o desenvolvimento do capital social estabelecer laços de reciprocidade importantes para a condução e mobilização de valores e de recursos em prol da comunidade. Esse é um elemento ainda muito pouco presente nas políticas de educação. Evidente que para esse esforço é importante que se valorize a figura do professor, pois é nele que recairá a síntese dessa mobilização. Além disso, processos que tendem a aproximar a gestão das políticas dos seus beneficiários é de singular importância.



Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, pp. 39-70, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: Caderno EIAPP. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009.

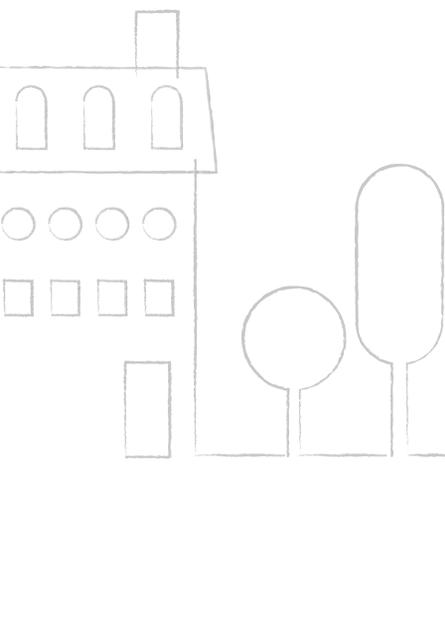
ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33º Encontro Anual da Anpocs. Grupo de Trabalho 32: Políticas Públicas, Caxambu, 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 24, pp. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1998). "Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro." Pesquisas, nº 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

AFFONSO, Rui. "Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil." São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, v.10, nº 3, pp. 3-11, jul.-set. 1996.

ANDRADE, Edson Francisco de. Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2012.



ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. "Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?" Dados, 53 (3): 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº 80, pp. 25-48, setembro, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo padrões de participação social no Brasil. Textos para Discussão, 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 2012.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A Educação Brasileira e o Direito. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BORDIGNON, Genuino. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento final do CONAE 2010. <http://tinyurl.com/4nqvagz> (acesso em 8 de janeiro de 2014).

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.934/1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um país de todos. Um plano de gestão para o governo Lula. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000. Brasília: MEC/CNE. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf (acesso em 8/1/2014).

BREMAEKER, François E. J. de. "A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios." Estudos Especiais. Rio de Janeiro: Ibam/Ensuf/Ibamco. 39 pp. (Séries Estudos nº 194), 2007. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/media/esp194p.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras, 2001a.

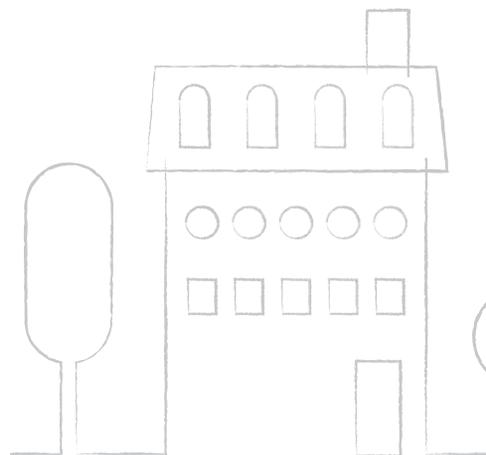
BUARQUE, Cristovam. A Revolução Republicana na Educação – ensino de qualidade para todos. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

CAGGIANO, Mônica Herman S. "Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências". Revista de Direito Mackenzie. São Paulo, nº 2, pp. 31-44, mar. 2003. Disponível em: http://www.mackenzie.br/num2_ano1.html

CARVALHO, Ailton Mota de. "Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil." In: Economia, Sociedad y Territorio. Toluca/México, v. 3, nº 12, pp. 539-556, 2002. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11112304.pdf>

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional Didático. 8ª Edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. "A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada." In: Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto (Orgs.). Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.



Teresina/PI e Unijuí/RS: UFPI:UNIJUÍ, pp. 185-222, 2008.

COUTO, Berenice Rojas, et al. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "A questão federativa e a educação escolar." In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, pp. 148-168, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa." Educação & Sociedade. Campinas-SP: CEDES, v. 29, nº 105, pp. 1187-1209, set.-dez. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº 80, pp. 168-200, setembro/2002.

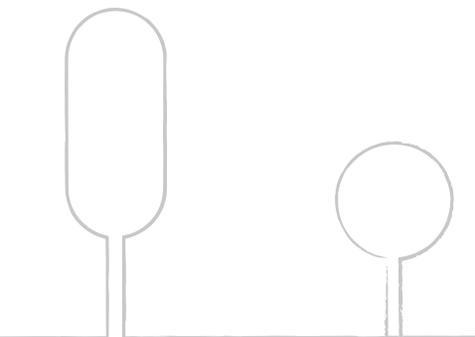
FERRAZ, Esther de Figueiredo. Conceituação de Sistema de Ensino. Conferência pronunciada na IX reunião conjunta dos Conselhos de Educação. São Paulo: Secretaria de Estados dos Negócios da Educação, 20 a 25 de novembro de 1972. Mimeo, 16 pp.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. Federalismo à brasileira. Questões para discussão, v. 8, Brasília: IPEA, 2012.



MIRANDA, Pontes de. Direito a Educação. Rio de Janeiro: Editorial Alba Limitada, 1933.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (Orgs.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

PASSOS, Najla. "Com Lula e Dilma, conferências explodem. Mas dão resultado?" Revista Carta Maior, 15 de janeiro de 2012 – http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19380 (pesquisado em 11 de fevereiro de 2013).

SAVIANI, Demerval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC. Mimeo, 31 pp., 2009.

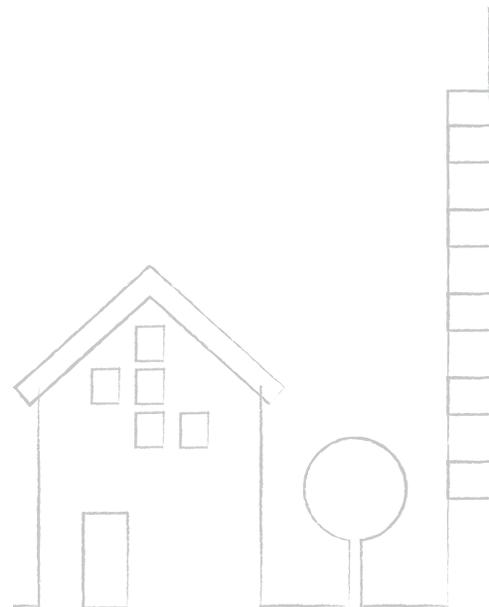
SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. Campinas: Autores Associados, 10ª ed., 2008.

SAVIANI, Dermeval. "Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil." 31ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu-MG. GT-05: Estado e Política Educacional, 19-22 de outubro de 2008.

SEABRA FAGUNDES, Miguel (1970). "Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro." Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, v. 99, pp. 1-11, jan./mar.

SOUZA, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política. Jun., nº 24, pp.105-121.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (2004).



“Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96.” Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 12, nº 45, pp. 925-944, out./dez.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educação é um Direito – apresentação de Clarice Nunes; posfácio de Marlos B. Mendes da Rocha. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil – apresentação de Ana Waleska P. C. Mendonça. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educação Não é Privilégio. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio. A Municipalização do Ensino Primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 27, nº 66, abr.-jun. pp. 22-43, 1957.

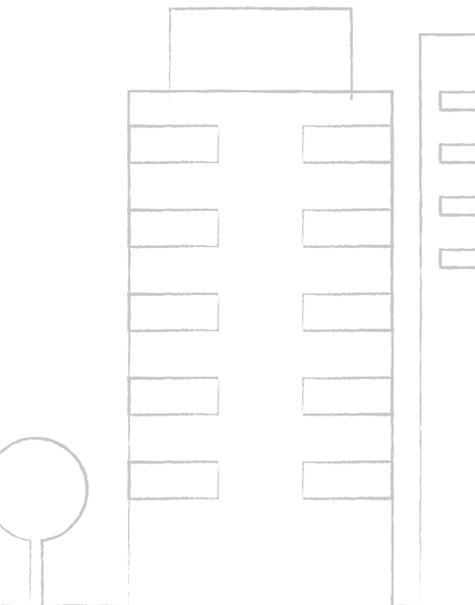
TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, nº 48. São Paulo, fev. 2002.

TORRECILLAS, Dircêo Ramos. A Federalização das Novas Comunidades: a questão da soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TORRECILLAS, Dircêo Ramos. O Federalismo Assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

VIANA, Ana Luiza d’Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. Descentralização e Coordenação Federativa: a experiência brasileira na saúde. Ciência & Saúde Coletiva, 14(3): 807-817, 2009.

WERLE, Flávia Obino (org.). Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2006.



www.fundacaoitausocial.org.br

Coordenação Técnica



Apoio



Iniciativa

