

Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos

Municipal Education Plans: Political, economics and methodological constraints in preparing and monitoring at municipalities of Bahia

Moacir Freitas Borges¹
Universidade do Estado da Bahia
mfborges2011@gmail.com

Sérgio Henrique Conceição²
Universidade do Estado da Bahia
shconceicao@uneb.br

Resumo: O trabalho por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica em abordagem exploratória e descritiva evidencia o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs) em municípios baianos, tanto na compreensão dos aspectos que ratificaram o cenário de fracasso e metas frustradas no plano nacional do decênio anterior (2001-2010) quanto na adoção de novas diretrizes para o decênio atual (2014-2024). Os resultados obtidos ratificam o cenário de metas frustradas do Plano Nacional de Educação (PNE) no contexto educacional baiano, pois identificaram que a reconfiguração das forças de poder no arranjo político nacional e a consequente (re)compreensão do papel do estado brasileiro no âmbito das políticas sociais impediram a regulamentação das fontes incrementais de financiamento, a efetivação da instância federativa no plano educacional e a sistematização metodológica na efetivação do papel dos conselhos de acompanhamento e avaliação (CAAs) preconizados nas diretrizes do novo PNE.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação (PME), avaliação, monitoramento.

Abstract: The work through a documental and bibliographic research in an exploratory and descriptive approach evidences the process of elaboration of Municipal Education Plans in municipalities of Bahia, both in the understanding of the aspects that ratified the education context of failure and goals frustrated in the national plan of the decade (2001-2010) and in the adoption of new guidelines for the current decade (2014-2024). The results obtained confirm the scenario of frustrated goals of the National Education Plan (PNE) in the Bahian educational

¹ Professor de Geografia da Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Pesquisador do grupo Educação, Federalismo e Controle Social (EFeCS) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Rua Silveira Martins, 2555, 41150-000, Salvador, BA, Brasil.

² Professor Adjunto na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) no Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias. Rodovia BA 512, Km 1,5, 42810-440, Camaçari, BA, Brasil. Professor no Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Gestão e Tecnologias aplicadas a Educação no Departamento de Educação. Rua Silveira Martins, 2555, 41150-000, Salvador, BA, Brasil.

context, because they identified that the reconfiguration of the forces of power in the national political arrangement, and the consequent understanding of the role of the Brazilian state in the scope of social policies, impeded the regulation of incremental sources of financing, the effectiveness of the federative authority in education, and the methodological systematization of the effectiveness of the monitoring and evaluation councils recommended in the guidelines of the new Municipal Education Plan.

Keywords: Municipal Education Plans, evaluation, monitoring.

Introdução

O processo de concepção e elaboração de planos educacionais tem historicamente pontuado o contexto da administração educacional no Brasil, e, consequentemente, resultado em iniciativas que buscaram estabelecer diretrizes sistematizadas às políticas educacionais brasileiras.

Ora frustrados por cenários de ruptura do estado democrático de direito, sacrificados por agendas que os subordinam a uma suposta racionalidade fiscal-orçamentária, ora suprimidos de condições materiais e metodológicas que lhe dessem substância, a concepção e elaboração de planos educacionais no cenário educacional brasileiro nunca cumpriu um papel efetivo de diretriz política das ações operacionais, administrativas e pedagógicas para nossos sistemas públicos de educação básica (Teixeira, 2005).

Do mesmo modo, as tentativas de inserção e efetivação de planos educacionais no país não conseguiram materializar um sistema articulado e colaborativo das redes públicas de educação básica (municipais, estaduais e federais), tampouco conseguiram mobilizar em esforço mais amplo de sistematização de recursos, meios e propósitos que lograssem alcançar em patamares relevantes de qualidade.

A despeito da produção teórico-metodológica que norteia o campo da administração educacional no contexto nacional e internacional, o Brasil somente em 2001 consegue efetivar a tríade normativa do planejamento educacional com a Prescrição Constitucional (Brasil, 1988), Lei de Diretrizes e Bases Educacionais (LDB) (Brasil, 1996), Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2001).

A execução dos planos educacionais ao longo daquele decênio, entretanto, seja pelo elevado número de metas propostas, sejam pela ausência de instrumentos metodológicos de acompanhamento e monitoramento, ou, por ausência de condições materiais objetivas para efetivá-los em sua plenitude, tanto pela restrição de recursos financeiros quanto pela desarticulação com

os demais instrumentos de planejamento público redundou em incomensurável fracasso (Aguiar, 2010; Conceição, 2016a).

O trabalho explora os elementos diferenciados entre a proposta do plano atual e a da experiência do plano nacional do decênio anterior, desses destacando a proposta de incremento de financiamento da educação básica a partir da tributação da atividade de exploração petrolífera e da implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a regulamentação da instância federativa no contexto educacional, e, a inserção dos Comitês de Acompanhamento e Avaliação (CAA). O presente esforço de pesquisa assume como recorte o Território de Identidade Portal do Sertão, e, especialmente, o município de Coração de Maria (BA), localizado nesse território, para construir um referencial teórico-metodológico para análise e compreensão da sistematização e articulação das prováveis *práxis* no processo de elaboração, implantação e acompanhamento desses planos municipais.

Deste modo, o trabalho tem como objetivo geral identificar o cenário de elaboração, dos planos municipais de educação para o decênio de 2014-2024 no estado da Bahia de acordo com as diretrizes preconizadas no Plano Nacional de Educação, e, como objetivos específicos evidenciar aspectos não efetivados no contexto educacional do estado na perspectiva do plano educacional do decênio anterior e compreender o processo de inserção dos Comitês de Acompanhamento e Avaliação.

O trabalho de natureza descritiva e exploratória, preliminarmente, empreendeu uma análise documental e bibliográfica no propósito de constituir um panorama histórico e documental acerca da inserção dos planos educacionais no cenário das políticas públicas brasileiras, das diretrizes preconizadas no PNE 2001-2010, sua avaliação e constatação do desempenho aquém do esperado bem como dos aspectos norteadores a elaboração do novo PNE 2014-2024, e, dos elementos que os diferenciam na perspectiva do financiamento, arranjo federativo e acompanhamento e avaliação.

O trabalho está organizado em quatro seções, essa introdução que apresenta o tema e objetivos do trabalho,

uma seção que apresenta o referencial teórico acerca da literatura relacionada aos planos educacionais, uma seção de análise dos resultados obtidos na pesquisa em campo e finaliza-se com a seção de considerações finais e recomendações para futuros estudos.

Referencial teórico

Histórico dos planos educacionais no Brasil

As primeiras conjecturas referentes a plano educacional no Brasil acontecem nos primórdios da instituição da República.

Em 1932, um grupo de intelectuais e educadores brasileiros lançam o Manifesto dos Pioneiros da Educação. Nesse documento, evidenciou-se os problemas educacionais brasileiros daquele período histórico, notadamente, relacionados a desarticulação e descontinuidade dos currículos e ciclos escolares, problemas estes, que persistem até os dias atuais.

O manifesto teve grande influência e repercussão no cenário educacional, chegando a propor, sendo recepcionado, posteriormente, na Constituição de 1934, diretriz acerca da construção de um Plano Nacional de Educação. Com o golpe do Estado Novo em 1937, muito daquele espírito se perde e todas as tentativas de prosseguir com um plano educacional fracassaram.

Somente em 1946, com a retomada da democratização do país, a constituição sinaliza para a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases Educacionais, numa tentativa de refazer o planejamento educacional para o país, porém a ideia de plano só materializa-se em 1961 com a Lei nº 4.024/61. Segundo Cury:

No capítulo de Recursos para a Educação, instituiu-se o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Ao Conselho Federal de Educação – CFE – cabia a obrigação de estabelecer o plano referente a cada fundo (Cury, 2011, p. 803).

Para este mesmo autor:

Essa elaboração, em boa parte fruto do empenho de Anísio Teixeira, se deu em 1962, com verbas vinculadas a planos específicos com metas a serem atingidas. Acabou se tornando um plano de aplicação dos recursos federais para a educação (Cury, 2011, p. 804).

Durante a ditadura militar a partir de 1964 e até 1985, a centralização do poder produziu um planejamento

mais burocrático do Estado e a educação deixa de ser prioridade para o governo, limitando, inclusive, outros direitos sociais (Pinto, 2000).

A partir da Constituição Federal de 1988, no *caput* do artigo 214, ressurgiu a ideia de um Plano Nacional de Educação com força de lei, posteriormente, publicada sob nº 10.172/2001, o PNE para o decênio de 2001-2010. A execução desse plano, entretanto, evidenciou vários problemas na sua elaboração e implementação, resultando não alcance para a maioria de suas metas fixadas (Aguiar, 2010; Conceição, 2016a).

Ao término daquele decênio, seguiu-se nova discussão e tramitação de plano educacional para o decênio vindouro então a partir de 2010 e deu-se a apresentação do Projeto de Lei nº 8.035/2010 com contribuição de várias entidades educacionais e muitas discussões, especialmente, acerca do pérfido desempenho e avaliação do PNE anterior.

O *caput* do artigo 211 da Constituição Federal (CF), reproduzido no *caput* do artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que: a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Para Saviani:

O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. [...] as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação (Saviani, 2011, p. 6).

Nesse sentido, compreende-se centralizadas nos planos educacionais as diretrizes na condução da gestão educacional, especialmente, no âmbito dos sistemas públicos de educação sejam esses federais, estaduais ou municipais.

Metas frustradas no PNE anterior versus processo de acompanhamento dos planos atuais

O cenário educacional brasileiro é bastante complexo, marcado por desigualdades sociopolíticas e econômicas, contribuíram para inviabilizar e limitar significativamente objetivos e metas do PNE 2001-2010.

O estado brasileiro tradicionalmente enfatiza as políticas públicas de governo, deixando de lado aquelas tratadas como políticas de Estado nesse sentido subordina as políticas sociais a suposta racionalidade fisco-orçamentária.

A Lei 10.172/2001 (Brasil, 2001), apesar de ter sido aprovada para servir como documento norteador da política de planejamento educacional, acabou não desempenhando esta função. De outro modo, aspectos da própria compreensão e da formação do campo da administração educacional também justificam a não efetividade de esforços relativos ao planejamento educacional, especialmente, no contexto brasileiro.

O processo de influência da teoria geral de administração na construção de pressupostos teóricos ao longo do tempo à administração educacional, por vezes resultou em adoção acrítica de modelos mais afeitos ao contexto empresarial que ao educacional, o que, historicamente, pode explicar a imprecisão metodológica na concepção e implantação de políticas públicas educacionais, e, talvez, explique o fracasso de várias iniciativas nesse campo (Barroso, 2005).

Dentre os fatores que levaram ao fracasso de algumas metas do PNE 2001-2010, podemos citar a reduzida articulação dos setores do governo com a sociedade civil organizada tanto no processo de elaboração quanto na implementação deste plano, desprezando via de regra as contribuições processadas no âmbito das conferências nacionais de educação; na ausência de instância específica para o monitoramento do plano; na ausência de indicadores capazes de medir os avanços das metas; da grande quantidade de metas (298) fixadas no plano; nas dificuldades político-econômicas para regulamentar e por em prática o regime de colaboração entre os entes federados (Aguiar, 2010; Conceição, 2016a).

Todas estas dificuldades acabaram por resultar em um cenário de descompasso entre as ações propostas no PNE e aquelas efetivamente cumpridas. De acordo com Aguiar:

Para assegurar a efetivação do PNE, especialmente no que concerne à articulação com estados, Distrito Federal e municípios, a União deveria exercer um papel relevante. Ao governo federal caberia a responsabilidade de ser o principal articulador da política nacional de educação, em estreita parceria com os estados/Distrito Federal e municípios. [...] Por outro lado, é fundamental reconhecer a complexidade do processo e, nesse contexto, que esta articulação não é fácil de ser realizada, tendo em vista que supõe o estabelecimento de pactos entre estas instâncias e seus múltiplos atores, em contextos políticos muitas vezes adversos, bem como a renovação e a criação de novos instrumentos de execução do plano. Este cenário ostenta maior complexidade, tendo em vista que os acordos e arranjos institucionais internos atinentes à máquina administrativa e ao poder político, bem como as iniciativas e a capacidade de intervenção de setores organizados da sociedade desempenham um papel fundamental na implementação e sucesso do plano (Aguiar, 2010, p. 716-717).

Apesar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Plano de Metas Todos pela Educação, decreto nº 6.094/2007 terem contribuído técnica e financeiramente com estados e municípios para executarem ações do PNE, a ausência de mecanismos financeiros adicionais, face ao comprometimento dos já existentes, contribuíram para limitar a ação desses entes federados no processo. De acordo com Conceição:

[...] nota-se no período de 2001-2010 ampla responsabilidade dos Estados e Municípios, pelo financiamento para a manutenção da educação básica no Brasil, sendo que 80% dos recursos investidos são originalmente arrecadados pelos entes locais, ficando a União responsável pelos 20% restantes, daí incluídas as cotas daqueles primeiros, repassadas pela União. A partir da análise dos dados daquele estudo, infere-se que a criação dos fundos educacionais (Fundef/Fundeb), não conseguiu equilibrar o nível de responsabilidade entre União, Estados e Municípios, embora o Fundeb tenha propiciado uma ampliação no complemento da União (Conceição, 2016a, p. 5).

Em síntese, poucos foram os avanços alcançados pelo plano anterior, dentre eles, à universalização do acesso e permanência dos alunos da educação básica (Quadro 1).

No mesmo período os Planos Municipais de Educação (PME) baianos incorreram em semelhantes equívocos a condição do PNE, resultando em frustrações para as metas estaduais, especialmente, a reduzida adesão de municípios.

Vale destacar que em relação aos PMEs baianos, 281 municípios não chegaram a elaborar seus planos até o final do prazo do PNE anterior. Destacamos neste cenário o Território do Portal do Sertão, que naquele momento aprovou o PME, em consonância com a Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014b), em apenas 6 dos seus 17 municípios.

O fato do estado da Bahia ter aprovado seu plano em 2006, portanto, com cinco anos de atraso em relação ao PNE, a inexistência de uma instância responsável pelo monitoramento e avaliação das metas e a ausência de uma política clara de investimento público nas ações previstas no Plano Estadual de Educação (PEE), acabaram comprometendo, principalmente, as metas relacionadas à universalização do ensino público básico.

Em relação ao município de Coração de Maria, tomado em contexto específico nesse trabalho, a despeito do aumento dos repasses do Fundeb, a ausência de parcerias, de programas específicos, de capacidade técnica, de recursos humanos e de profissionais qualificados foram os principais problemas para se fazer cumprir, e determinantes para frustrar as previstas.

Quadro 1. Acompanhamento das metas do PNE 2001-2010.

Chart 1. Follow-up of National Education Plan 2001-2010.

Nível e modalidade de ensino	Principais metas PNE 2001-2010	Resultado
Educação Infantil	Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% para a população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% para as crianças de 0 a 3 anos e 80% de 4 e 5 anos.	Na faixa de 0 a 3 anos oferta em 17,1% Ampliação do percentual (77,6%) de crianças atendidas nas instituições de educação infantil.
Educação Fundamental	Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação do plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrarem necessários programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.	Em 2008, 2,4% dos brasileiros de 7 a 14 anos ainda estavam fora da escola, uma queda de 1,1% em relação aos dados de 2001. Em números absolutos, são 680 mil crianças sem estudar, 450 mil delas negras e pardas, a maioria vivendo nas regiões Norte e Nordeste. Desafio em garantir a permanência.
	Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade.	Em 2009, 59% das matrículas foram feitas no novo sistema de seriação. A expectativa é de que em 2010 o índice tenha chegado à casa dos 100%.
Ensino Médio	Atendimento de 50% da demanda (população de 15 a 17 anos) em cinco anos e de 100% da demanda (população de 15 a 17 anos) em dez anos.	Atendimento de 50% da demanda (população de 15 a 17 anos).
	Assegurar a formação superior para todos os professores, em cinco anos, e programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de ciências e matemática.	93,9% dos professores atuando no ensino médio possuem formação superior; 87,5% dos professores atuando no ensino médio possuem formação superior com licenciatura.
	Implementar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos.	Meta não alcançada.
Ensino Superior	Assegurar, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.	Entre 2001 e 2008, a taxa de oferta de educação superior foi de 24,3%.
	Ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas.	Entre 2001 e 2008, a taxa de oferta de educação superior pública foi de 25,9%.
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Erradicar o analfabetismo adulto, em dez anos.	Entre 2001 e 2008, a taxa de analfabetismo caiu de 13% (16 milhões de pessoas) para 10% (14,5 milhões).
	Assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos ou mais que não a possui, em cinco anos.	Entre 2001 e 2007, 10,9 milhões de pessoas fizeram parte de turmas de Educação de Jovens e Adultos, o que representa 30% dos mais de 29 milhões de pessoas que não chegaram à 4ª série; não atacou a evasão, em 2007 na ordem de 43%.

Quadro 1. Continuação.**Chart 1.** Continuation.

Educação Especial	Assegurar o atendimento de todos os alunos com necessidades especiais no ensino fundamental, em dez anos.	Em 2007 estima-se que 22,7 mil crianças com deficiência estavam matriculadas em creche. Estima-se que 66,5 mil crianças com deficiência estavam matriculadas em pré-escola no mesmo período.
	Garantir escolas adaptadas e com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos.	Estima-se em 16,8% a taxa de inclusão de estudantes com apoio especializado.

Fonte: Ministério da Educação (Brasil, 2014c, 2014d).

Após levantamento dos recursos do Fundeb para a série histórica 2005-2011, correspondente ao encerramento do decênio do PNE 2001-2010, e relacioná-los com a evolução da matrícula e o desempenho do Ideb do município de Coração de Maria, percebemos que, apesar do aumento substancial da receita do Fundeb e da queda do número de matrícula, o Ideb somente superou sua projeção em 2009, frustrando todas as expectativas de cumprimento das metas do plano quanto o incremento de qualidade e desempenho desse sistema.

Almejando equacionar os aspectos frustrados do plano anterior (2001-2010), quanto à elaboração, execução e acompanhamento das metas educacionais, o atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (2014-2024), determina que todos os estados e municípios deveriam adequar ou elaborar seus planos até um ano após sua aprovação, reduziu o número de metas, determinou previamente indicadores para monitoramento, indicou a necessidade de institucionalizar uma instância federativa para articulação do trabalho entre os diferentes entes federados (União, estados e municípios), criou os Conselhos de Avaliação e Acompanhamento e sinalizou quanto a provável inserção de novos recursos direcionados ao

financiamento da educação (tributação da atividade petrolífera e efetivação do custo aluno qualidade).

Algumas iniciativas complementares também se apresentaram por parte do Ministério da Educação (MEC), tais como a elaboração do Plano Plurianual de Ações (PPA) 2011-2015, alinhamento dos programas educacionais as metas propostas no PNE e o apoio técnico e financeiro através do Plano de Ação Articulada (PAR).

De outro modo, o imobilismo político vivenciado já a partir de 2015, o *impeachment* presidencial, a operação do Ministério Público Federal e Polícia Federal denominada “Lava Jato”, um estado sistemático de denúncias que contaminam todos os campos políticos, um desarticulado novo governo, o reordenamento da agenda nacional a uma proposta de suposta racionalidade fiscal que prevê “congelamento” de investimentos públicos, inclusive para as áreas sociais como saúde e educação, através da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, mas que passou ao largo da discussão da qualidade do gasto público, da eficiência fiscal e do custo da dívida pública e sua auditoria, na prática, revogou a estratégia de vinculação de recursos públicos para educação, e, nos fazem questionar sua legitimidade política e capacidade administrativa.

Quadro 2. Evolução do Fundeb, Matrícula e Ideb.**Chart 2.** Income evolution and indicators of education.

Anos	Receita Fundef/ Fundeb	Matrícula na E.I./E.F.	Ideb	
			Projetado	Observado
2005	3.312.171,65	5.117	-	2,7
2007	3.989.426,31	4.419	2,8	2,5
2009	5.788.151,67	4.333	3,1	3,2
2011	8.502.359,74	3.272	3,5	3,4

Notas: E.I. = Educação Infantil; E.F. = Ensino Fundamental. Valores nominais.
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOPE [s.d.].

Esse novo contexto político reposicionou historicamente o cenário educacional brasileiro a períodos ditatoriais em que, similarmente, as vinculações constitucionais de recursos para educação foram suprimidas (Pinto, 2000; Conceição, 2016b), e, por fim, sonou a educação condições materiais que, eventualmente, pudessem propor um novo panorama aos sistemas públicos educacionais, conseqüentemente, fragilizou materialmente a efetividade no PNE 2014-2024 e desarticulou politicamente os Planos Municipais de Educação aprovados em lides distintas ao que o cenário político-econômico denota atualmente.

O fato do PNE atual ter buscado regulamentar o regime de colaboração através da instância federativa, tendo reafirmado esta política através de ações concretas como a criação da Secretaria de Articulação das com os Sistemas de Ensino (SASE) para assessorar os entes federados resgatou o papel supletivo da União preconizado pela Constituição Federal.

Antes mesmo da aprovação do PNE 2014-2024 a SASE foi criada para atender estados e municípios no processo de elaboração/adequação dos respectivos planos. Esta Rede de Assistência continuou atuando e iniciou em 2015 o processo de assessoramento para o monitoramento e avaliação dos planos dos entes federados.

Em relação aos Conselhos de Avaliação e Acompanhamento de estados e municípios que foram criados somente a partir de 2015, obedecem, razoavelmente, o cronograma do novo PNE, pois foram constituídos tão logo a publicação dos novos PMEs.

Já a questão do financiamento da educação o PNE, em função dos aspectos evidenciados anteriormente, deixa uma lacuna que compromete as metas e estratégias propostas nos planos, pois apesar da lei aprovar o uso de 75% dos royalties da exploração do petróleo para educação, não ocorreu essa regulamentação, assim como da implementação do Custo Aluno Qualidade. O processo político atual do país parece ter descartado tal intento (Brasil, 2016).

Resultados obtidos

A pesquisa segregou para uma análise exploratória prévia sete municípios baianos: Brejões, Elísio Medrado, Itaquara, Mutuípe, Planaltino, Irajuba e Nova Itarana, que pertenciam ao mesmo território de identidade, o Vale do Jiquiriçá mais o município de Coração de Maria do território do Portal do Sertão que já dispunham de planos educacionais e fizeram sua adequação dentro do período preconizado pelo PNE, até 24 de junho de 2015.

Considerando que dentre esses municípios, somente Coração de Maria havia passado por experiência de um

PME anterior (2001-2010) e ter experimentado um processo de avaliação/adequação para o PME, selecionamos o Território do Portal do Sertão e o Município de Coração de Maria (BA) dentre os municípios identificados para o aprofundamento do trabalho, e, em perspectiva complementar, compreender o processo de inserção dos Comitês de Acompanhamento e Avaliação.

O cenário dos planos educacionais no estado da Bahia

O processo de elaboração/adequação dos PMEs no Estado da Bahia ocorreu no período de setembro de 2014 a junho de 2015, com a colaboração da Rede de Assistência Técnica instituída pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), através da Coordenação de Apoio à Educação Municipal (COAPEM), com o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

Neste contexto, dos 417 municípios do estado que participaram do processo, 385 tiveram suas leis sancionadas até o dia 30 de setembro de 2015, data de corte para este trabalho.

Atualmente, existem 413 municípios com lei sancionada no estado da Bahia relativa a seus respectivos planos municipais de educação. A Figura 1 demonstra o alcance dos municípios que publicaram seu respectivo plano educacional.

Com base no levantamento dos relatórios da SASE/MEC e COAPEM, dos municípios baianos com PME sancionado com base na Lei nº 13.005/2014, em especial, municípios que participaram do processo de adequação, ou seja, já tinham seus PMEs aprovados, mas não estavam em consonância com o novo PNE e tiveram que passar por um processo de avaliação antes da adequação foram identificados 73 municípios baianos nestas condições (Quadro 3).

Para o território de Identidade do Vale do Jiquiriçá, delimitação espacial com maior número de municípios com planos educacionais aprovados, a pesquisa investigou elementos relevantes ao processo de elaboração desses planos. Neste sentido, aplicou-se questionário a três dos membros do Comitê de Acompanhamento e Avaliação do PME daqueles municípios.

Esse recorte também considerou a constatação que os municípios desse território haviam elaborados o plano municipal de educação atual, entretanto, não haviam conseguido elaborar o plano de educação do decênio anterior.

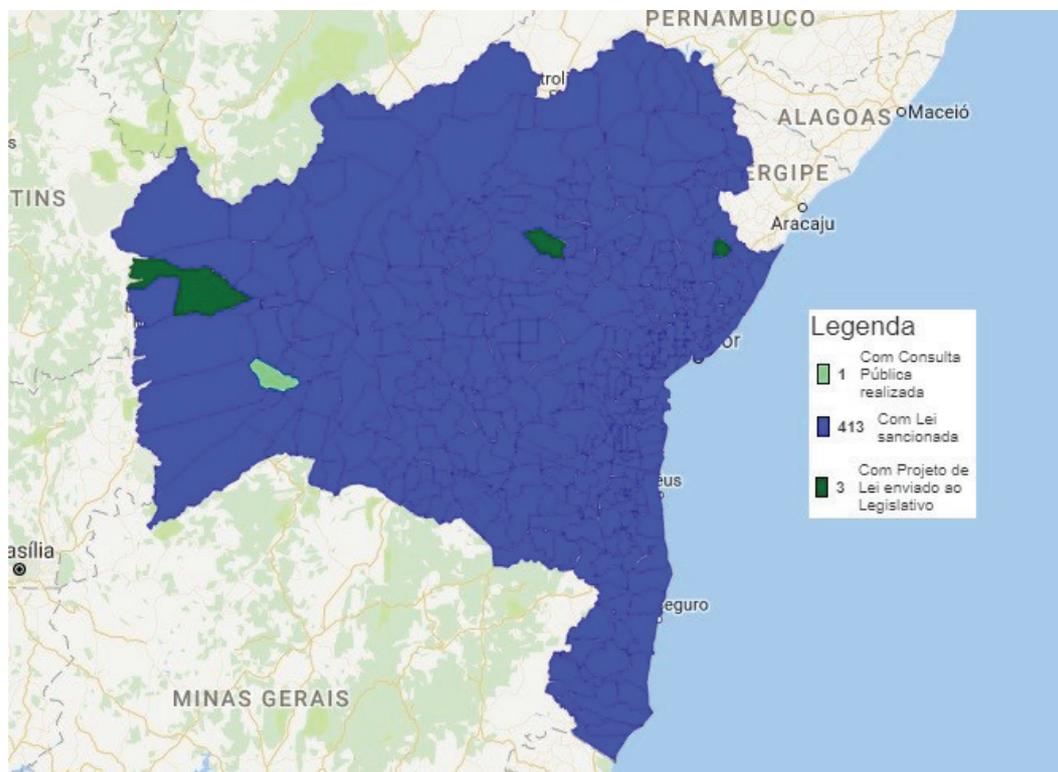


Figura 1. Abrangência do processo de assessoramento a elaboração de PME na Bahia (2014-2017).
Figure 1. Comprehensiveness of the advisory process for the elaboration of municipal education plans in Bahia.

Fonte: Brasil (2014a).

Dos participantes que receberam o questionário, quatro responderam as questões, dois do município de Planaltino e dois de Nova Itarana, ou seja, 44% (quarenta e quatro por cento) de taxa de retorno dos respondentes dos membros do CAA/PME que responderam as seguintes questões exploratórias iniciais:

- (i) Por que você acha que o PME atual de seu município foi elaborado com sucesso em relação ao insucesso do plano anterior do período 2001-2010?
- (ii) Uma vez aprovado o PME, o que o CAA de seu município tem feito para efetivar as ações de acompanhamento e monitoramento e colaborar para o alcance das metas previstas no prazo estabelecido?

A análise do resultado das questões aplicadas aos membros do CAA em estudo exploratório (Quadro 4) evidenciou algumas dimensões subjacentes ao suposto êxito na elaboração dos planos municipais naqueles municípios, tais como, uma dimensão administrativa/organizacional, quando os membros reconhecem a dedicação da equipe gestora no desenvolvimento das atividades propostas, tanto na Secretaria da Educação

quanto no processo de organização da gestão local; uma dimensão política, ao sinalizar a melhoria do processo democrático de participação de diversas instâncias no processo, da transparência, da publicização das ações; e uma dimensão pedagógica, ao reconhecer o preparo e a existência de treinamento e assessoramento para a execução das atividades propostas, contribuindo para a compreensão do cenário de elaboração dos planos educacionais dos municípios baianos.

Em sentido complementar, selecionamos no Território do Portal do Sertão, o Município de Coração de Maria, por ter passado por um processo de implantação e avaliação do seu PME anterior para compreendermos o processo de organização do trabalho do CAA no contexto de um município baiano.

Para compreensão do cenário educacional desse município, procedemos a sistematização das metas do plano educacional anterior e o nível de cumprimento daquelas metas (Quadro 5).

O PME de Coração de Maria foi elaborado em 2010 com validade até 2020, passou por revisão e avaliação em 2015 em função da publicação do novo plano nacional de

Quadro 3. Municípios com PME sancionados antes da publicação do PNE 2014-2024.

Chart 3. Cities that have approved education plans before National Education Plan 2014-2024.

Territórios	Municípios
Irecê	São Gabriel
Velho Chico	Barra
Sisal	Barrocas, Conceição de Coité, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Retirolândia, São Domingos, Teofilândia, Tucano e Valente
Litoral Sul	Canavieiras, Ibicaraí, Itabuna, Itajuípe e Ubaitaba
Baixo Sul	Cairú, Camamu, Gandú, Taperoá e Valença
Extremo Sul	Itamarajú e Medeiros Neto
Médio Sudoeste	Itapetinga, Itarantim e Macarani
Vale do Jiquiriça	Amargosa, Jaguaquara, Laje, Nova Itarana, Maracás, Planaltino e São Miguel das Matas
Sertão do São Francisco	Sobradinho e Uauá
Rio Grande	Cotegipe
Piemonte do Paraguaçu	Iaçu e Rui Barbosa
Bacia do Jacuípe	Serra Preta
Piemonte da Diamantina	Capim Grosso, Jacobina e Serrolândia
Semiárido Nordeste II	Cipó e Fátima
Agreste Baiano	Acajutiba, Conde, Entre Rios, Olindina e Ouriçangas
Portal do Sertão	Água Fria, Antônio Cardoso, Coração de Maria, Feira de Santana, Iará e Tanquinho
Vitória da Conquista	Cordeiros e Mirante
Recôncavo	Cabaceiras do Paraguaçu, Castro Alves, Dom Macedo Costa, Santo Antônio de Jesus e São Francisco do Conde
Médio Rio de Contas	Congogí, Nova Ibiá e Ubatã
Bacia do Rio Corrente	Correntina e Santa Maria da Vitória
Itaparica	Abaré
Piemonte Norte Itapicuru	Andorinha
Metropolitana de Salvador	Lauro de Freitas e Simões Filho
Costa do Descobrimento	Itabela

educação. Através deste percurso, o documento da avaliação/adequação do PME de Coração de Maria chegou aos seguintes resultados: das 149 metas analisadas, foram realizadas 59, ou seja, 40,1% das metas (Quadro 5).

Após o período de elaboração e aprovação do plano, formou-se uma comissão, formalizada através de uma Portaria nº 31, publicada em 18 de março de 2015, com membros do Conselho Municipal de Educação designados para assumir a função do CAA, e, assim, acompanhar, avaliar e adequar o PME. Este grupo traçou um panorama dos indicadores educacionais no município, identificando as metas executadas, durante o período de vigência do PME.

Certamente, a relevância desta autonomia municipal, se traduz em vantagem para a população local quando o município consegue avançar nas ações de planejamento educacional, com a perspectiva de superar os desafios existentes nos espaços educativos da esfera municipal e proporcionar o direito à educação de qualidade a seus municípios.

O CAA do município de Coração de Maria elencou algumas prioridades para a avaliação e adequação do PME, tais como a análise das metas e construção do quadro de indicadores educacionais de todos os níveis, etapas e modalidades, além dos itens de gestão, valorização e financiamento da educação.



Figura 2. Mapa do Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá.
Figure 2. Map of the Jiquiriçá Valley Identity Territory.

Nota: Escala: 1:1250.000.

Fonte: Secretaria de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), Bahia (2016).

Em contraposição com os aspectos positivos da avaliação do plano anterior, sua adequação as premissas do plano atual na implementação do CAA de Coração de Maria, percebeu-se que o referido comitê igualmente encontra dificuldades quanto a sistematização metodológica para a realização do trabalho, e, uma produção muito limitada, considerando o período decorrido desde sua implantação (2 anos), talvez justificada por uma ausência de uma experiência colegiada específica anterior e pela restrição de acesso a apoio material que, provavelmente, o atual contexto político-econômico tem pautado as políticas educacionais (Brasil, 2016).

Considerações finais

Este trabalho buscou compreender o panorama de elaboração, implantação e acompanhamento dos planos municipais de educação no estado da Bahia, e, parti-

cularmente o processo de articulação e sistematização do trabalho no âmbito do Comitê de Acompanhamento e Avaliação no sentido de cumprir seu papel institucional de acompanhamento e monitoramento desses planos, especialmente, considerando que a atual reconfiguração do cenário político educacional acabou por negligenciar aspectos relacionados ao incremento de financiamento da educação e da regulamentação da instância federativa preconizadas no PNE 2014-2024, e, que acabaram por tornar os CAAs únicos elementos efetivados, atualmente, na perspectiva do novo plano decenal educacional.

Para isso, toma como recorte a compreensão do cenário de elaboração, implantação e monitoramento da experiência baiana no pós-PNE 2014-2024 no sentido de identificar dimensões fundantes a compreensão dos fenômenos processados nesse contexto educacional.

Os resultados obtidos, tomando o estado baiano, o território do Vale do Jiquiriçá e o CAA do município

Quadro 4. Síntese dos resultados com a aplicação dos questionários.

Chart 4. Results after the application of questionnaires.

Questões	Síntese das respostas tabuladas		
<p>Questão 1 Fatores para o sucesso na elaboração do PME</p>	<ul style="list-style-type: none"> Desempenho na organização da secretaria e do gestor municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> A gestão entendeu a importância do documento para a melhoria da educação municipal. O apoio do assessoramento do Proam nas etapas de elaboração do PME. 	<ul style="list-style-type: none"> Antes havia pouca participação e a construção era fechada, levando ao fracasso na aprovação da lei. Atualmente, há mais transparência e envolvimento de diversas instâncias proporcionando que o PME esteja mais próximo da realidade. A publicização das atividades com envolvimento da população local no planejamento coletivo com o diagnóstico fiel a condição atual do município.
<p>Questão 2 O que o CAA tem feito para acompanhar e monitorar as metas fixadas no plano</p>	<ul style="list-style-type: none"> O CAA se reúne para o atendimento das ações com necessidades específicas, atuando e acompanhando com ênfase o PME. 	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilização de cópias do PMEs para as Unidades Escolares e toda a rede municipal. As ações prioritárias são de fácil execução, estão elencadas e executadas, as demais são discutidas em reunião com a equipe gestora das Unidades Escolares e do município, que analisam as estratégias e metas fazendo a reanálise do PME. 	<ul style="list-style-type: none"> Tem se produzido pouco. Estão organizando o trabalho de análise do documento e identificação das causas e consequências com o propósito de cobrar do poder executivo municipal e do gestor da educação local.

Quadro 5. Resumo da avaliação das metas educacionais de Coração de Maria.

Chart 5. Summary of educational plans assessments.

Relação das metas por nível/modalidade	Nº de metas	Metas executadas	Metas não executadas	Metas parcialmente executadas
Educação Infantil	12	01	02	09
Ensino Fundamental	20	05	05	10
Ensino Médio	12	04	04	04
Educação Profissional	02	-	01	01
Educação Jovens e Adultos	17	08	06	03
Educação do Campo	20	04	06	10
Educação Especial	09	02	04	03
Educação Superior	03	-	01	02
Gestão da Educação	20	11	09	-
Valorização do Magistério	17	12	03	02
Recursos Financeiros	17	12	03	02
Total	149	59	44	46

de Coração de Maria no território do Portal do Sertão demonstram que aspectos relacionados a uma rede institucionalizada de cooperação técnica envolvendo a secretaria estadual e as gestões municipais foram capazes de cumprir razoavelmente a agenda de elaboração e implantação desses planos mas que o processo de reconfiguração política da agenda nacional, como a fragilização dessas instâncias já denotam, resultaram na precarização das perspectivas de execução e monitoramento desses planos, materializadas tanto pela ausência de incremento de recursos ao financiamento da educação básica, preconizado no PNE através da tributação da atividade de exploração de petróleo e do custo aluno qualidade não efetivado, a limitação a acesso de recursos financeiros através de emenda constitucional que limitou os investimentos sociais a taxas de correção inflacionária (Brasil, 2016) quanto na ausência da regulamentação da instância federativa que pudesse efetivar uma assessoria técnica que possibilitasse a construção metodológica de acompanhamento e monitoramento dos planos pelos CAAs municipais já se fazem perceptíveis pela baixa produção dessas instâncias e por uma crescente precarização objetiva desse processo.

A investigação do cenário educacional baiano na perspectiva de seus planos municipais para o decênio atual, revelou que, apesar do relativo sucesso na adequação e implantação desses planos, faz-se necessário aprofundar a pesquisa com os membros do CAA quanto a investigação de suas práticas e arranjos metodológicos de trabalho, e, o impacto da nova configuração política educacional no desempenho dos planos educacionais para esse decênio, considerando os sucessivos fracassos, frustrações e subordinação restrita a uma suposta racionalidade fiscal, que historicamente têm marcado essa experiência educacional brasileira.

Os resultados da pesquisa sugerem o reconhecimento de dimensões políticas, organizacionais e pedagógicas como perspectivas metodológicas possíveis a compreensão das práticas processadas por esses colegiados (CAA), e, sugerem futuras pesquisas em que explorem a efetivação dessas instâncias ao longo do período decenal de acompanhamento e avaliação dos atuais planos municipais de educação tanto no cenário baiano como em outros contextos sócio-políticos.

Referências

- AGUIAR, M.A.S. 2010. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. *Educ. Soc.*, **31**(112):707-727. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>
- BARROSO, J. 1995. Para uma abordagem teórica da reforma da

- administração escolar: a distinção entre direção e gestão. *Revista Portuguesa de Educação*, **9**(1):33-56.
- BAHIA. 2016. Lei nº 13.559. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências (PEE 2016-2026). *Diário Oficial do Estado da Bahia*. Bahia, 11/05/2016. Disponível em: <http://diarios.egba.ba.gov.br/html/DO12/fotos/executivo.pdf>. Acesso em: 20/05/2016.
- BAHIA. 2015. Panorama Educacional do Estado da Bahia. Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC). Disponível em: <http://institucional.educacao.ba.gov.br/nre>. Acesso em: 20/02/2016.
- BRASIL. 1988. *Constituição de República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20/02/2016.
- BRASIL. 1996. Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). 20 de dez. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21/12/1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20/02/2016.
- BRASIL. 2001. Lei nº 10.172. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (PNE 2001-2011). 09 de jan. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09/01/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 20/02/2016.
- BRASIL. 2014a. *Planejando a Próxima Década: Situação dos Planos de Educação*. Brasília, MEC/SASE. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=BA. Acesso em: 20/05/2016.
- BRASIL. 2014b. Lei nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (PNE 2014-2024). 25 de jun. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26/06/2014 - Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20/02/2016.
- BRASIL. 2014c. *PNE em movimento: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, MEC/SASE. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 16/02/2016.
- BRASIL. 2014d. *PNE em movimento: Monitoramento e Avaliação*. Brasília, MEC/SASE. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 12/02/2017.
- BRASIL. 2016. Emenda Constitucional nº 95. Altera Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 15 de dez. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15/12/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20/02/2016.
- CONCEIÇÃO, S.H. 2016a. Perspectivas e Desafios do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) no Contexto do Financiamento da Educação Básica. *Educação em Revista*, **17**(1):35-54.
- CONCEIÇÃO, S.H. 2016b. *Conselhos do Fundeb: gestão democrática e qualidade da educação pública*. Saarbrücken, Novas Edições Acadêmicas, 109 p.
- CURY, C.R.J. 2011. Por um Novo Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, **41**(144):790-811. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>
- PINTO, J.M.R. 2000. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, Plano, 181 p.
- SAVIANI, D. 2011. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. In: Fórum Nacional de Educação da Região

- Metropolitana de Campinas, 6, Paulínia, 2011. *Anais...* Paulínia. Disponível em: http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise_Demerval_Saviani.pdf. Acesso em: 05/04/2016.
- SISTEMA DE INFORMAÇÕES DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE). [s.d.]. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relatórios Municipais. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 08/04/2016.
- TEIXEIRA, A.S. 2005. *A educação e a crise brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ, 420 p.

Submetido: 22/02/2015

Aceito: 02/05/2017