



**(In)capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades**

*(In) capacity to implement public educational policies in the municipality of Miracema do Tocantins: perspectives, complexities and possibilities*

*(In) capacidad para implementar políticas educativas públicas en el municipio de Miracema do Tocantins: perspectivas, complejidades y posibilidades*

Rosilene Lagares<sup>1</sup>  
Meire Lúcia Andrade da Silva<sup>2</sup>

**Citação:** LAGARES, R; SILVA, M, L, A. (In) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, e72406. Setembro de 2020.



<http://10.5380/jpe.v14i0.72406>

**Resumo:**

O presente artigo apresenta a fundamentação teórica e elementos para discussão a respeito da (in)capacidade de implementação de políticas públicas educacionais pelos Municípios no Brasil; e descreve programas, projetos e ações implementados no Município de Miracema do Tocantins, resultantes do PME, como implementação de políticas públicas educacionais. Orientamo-nos pela abordagem qualitativa, a qual, segundo Silva e Menezes (2001) considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto

<sup>1</sup> Pós-Doutora em Educação (Unoesc, 2019), Doutora e Mestre em Educação (UFG, 2007; 1998). Graduada em Pedagogia (UFG, 1989). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus de Palmas, Curso de Pedagogia e Programa de Pós-Graduação em Educação (acadêmico e profissional). Palmas, TO, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2959-5573>. E-mail: [roselagares@uft.edu.br](mailto:roselagares@uft.edu.br)

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestra em Educação (2019) pela Universidade Federal do Tocantins (PPGE/UFT). Professora na Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Gurupi-TO. Gurupi-TO, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1237-6422>. E-mail: [melucia26@hotmail.com](mailto:melucia26@hotmail.com)

é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números [...]. Realizamos revisão bibliográfica que para Lima e Mioto (2007) implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório e pesquisa documental amparada em Gil (1999). Os resultados apontam dependência financeira e técnica dos Municípios por parte do governo federal é uma problemática histórica, sustentada por diversos fatores, dentre eles, a vinculação de programas, projetos e ações realizadas via Plano de Ações Articuladas (PAR).

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas Educacionais, Educação Municipal, Plano Municipal de Educação, Planejamento, Metas e Estratégias.

#### **Resume:**

This article presents the theoretical foundation and elements for discussion regarding the (in) capacity of implementing educational public policies by the Municipalities in Brazil; and describes programs, projects and actions implemented in the Municipality of Miracema do Tocantins, resulting from the PME, such as the implementation of public educational policies. We are guided by the qualitative approach, which, according to Silva and Menezes (2001) considers that there is a dynamic relationship between the real world and the subject, that is, an inseparable link between the objective world and the subjectivity of the subject that cannot be translated into numbers [...]. We performed a bibliographic review that for Lima and Mioto (2007) implies an ordered set of procedures for searching for solutions, attentive to the object of study, and that, therefore, cannot be random and documentary research supported by Gil (1999). The results point to financial and technical dependence of the Municipalities on the part of the federal government is a historical problem, supported by several factors, among them, the linking of programs, projects and actions carried out through the Plan of Articulated Actions (PAR).

**Keywords:** Educational Public Policies, Municipal Education, Municipal Education Plan, Planning, Goals and Strategies.

#### **Resumen:**

Este artículo presenta los antecedentes teóricos y los elementos para la discusión sobre la (in) capacidad de implementar políticas públicas educativas por parte de los municipios de Brasil; y describe los programas, proyectos y acciones implementados en el Municipio de Miracema do Tocantins, resultantes del PME, como una implementación de políticas educativas públicas. Nos guiamos por el enfoque cualitativo, que según Silva y Menezes (2001) considera que existe una relación dinámica entre el mundo real y el sujeto, es decir, un vínculo inseparable entre el mundo objetivo y la subjetividad del sujeto que no puede ser traducido a números [...]. Realizamos una revisión bibliográfica que para Lima y Mioto (2007) implica un conjunto ordenado de procedimientos para buscar soluciones, atentos al objeto de estudio, y que, por lo tanto, no puede ser una investigación aleatoria y documental respaldada por Gil (1999). Los resultados apuntan a que la dependencia financiera y técnica de los municipios por parte del gobierno federal es un problema histórico, respaldado por varios factores, entre ellos, la vinculación de programas, proyectos y acciones llevadas a cabo a través del Plan de Acciones Articuladas (PAR).

**Palabras clave:** Políticas públicas educativas, Educación municipal, Plan de educación municipal, Planificación, Objetivos y estrategias.

## **Considerações preliminares**

A ideia de planejamento da educação, estabelecida na legislação vigente, conclama todas as instâncias do Poder Público a elaborarem seus planos de educação, integrando-os às políticas de educação da União, do Estado e do Município, delimitados pelos princípios constitucionais de autonomia entre os entes federados, o regime de colaboração e a gestão democrática.

Na instância municipal, o planejamento da educação é definido pelo PME, com responsabilidade determinada na LDB (BRASIL, 1996) e na Lei Orgânica de cada

Município, constituindo-se como o momento de planejamento conjunto entre o governo e a sociedade civil, devendo ser garantido amplo caráter político ao processo, com a participação de diferentes setores, entidades e suporte técnico, para que sejam definidas as bases científicas e os recursos necessários para atendimento das necessidades sociais de um projeto de educação emancipatória (SILVA; NOGUEIRA, 2014).

Assim, para as autoras, o PME deve constituir-se, então, em um planejamento orgânico da administração pública, apontando os problemas, as capacidades, as prioridades, os prazos, os recursos e as ações, de forma objetiva, organizada, atendendo ao que se apresenta como **“indispensável para que sejam alcançados os resultados pretendidos, que expressam as diretrizes estabelecidas pela política pública educacional”** (SILVA; NOGUEIRA, 2014, p.3). (Grifos nossos).

Conforme o Documento Base da III CONAE 2018 (BRASIL, 2018), historicamente, a não institucionalização do Sistema Nacional de Educação vem contribuindo para fragilizar a educação no País, requerendo, portanto, a consolidação de referenciais nacionais de qualidade, ações continuadas, programas integrados e esferas de governo que se articulem em arenas federativas e instâncias permanentes de negociação e pactuação democráticas e robustas, a fim de empreender ações conjuntas para a implementação das políticas públicas e dos planos de educação, visando a superação das desigualdades que marcam o Brasil.

O mesmo documento (BRASIL, 2018, p. 16-18), rememora:

o PNE estabeleceu um prazo de 2 (dois) anos para que essa nova organização da educação nacional (SNE) se efetive em lei específica. A definição do art. 214 da Constituição Federal é clara, ao sinalizar que o PNE é o articulador do SNE [...].

o SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal, e as instituições de ensino, de que trata o Art. 206, Inciso III, da Constituição Federal, dos níveis básico e superior [...].

o SNE deverá materializar instrumentos e mecanismos, instâncias e normatizações de caráter vinculante, que efetivamente viabilizem a cooperação entre os entes federativos e a colaboração entre os sistemas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à garantia do direito à educação, ao cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Para tanto, é indispensável à participação social qualificada e expressiva.

Plano e Sistema devem ser analisados, considerando-se a articulação entre as dimensões extraescolares e intraescolares que conforma o

conceito de qualidade social, fundante para as discussões na CONAE, para a implementação do PNE e a instituição do SNE.

Compreendemos como papel do MEC “apoiar tecnicamente Estados e Municípios no trabalho de elaboração ou adequação de seus planos ao PNE [...]” e ainda, dispor de meios (programas) e subsídios teóricos para que as municipalidades cumpram com as metas de seus planos. Foi a partir do esforço conjunto entre os órgãos da administração pública nas três esferas, que os entes federados conseguiram a adequação dos planos, cumprindo o disposto art. 8º da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o que só pode ser considerado algo histórico.

Para tal, foi criada a rede de assistência técnica<sup>3</sup>, objetivando prestar assistência técnica, em conformidade com os documentos reguladores/orientadores advindos da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) e ainda acordados com o Consed<sup>4</sup> e também com a Undime<sup>5</sup>.

Assim, o PNE foi aprovado e o MEC tem como compromisso o esforço contínuo e conjunto para o alcance das metas do PNE e dos PME, eliminando as desigualdades, históricas no país BRASIL, 2014. Para apoiar os entes federados a alcançarem as metas do PNE, o MEC vem divulgando seus principais programas sendo<sup>6</sup>:

Quadro 1 – Principais programas desenvolvidos pelo MEC (2018)

<b>Meta 1 Educação Infantil</b>	-Brasil Carinhoso; Creches e Pré-escolas.
<b>Meta 2 Ensino Fundamental</b>	-Acompanhamento de frequência escolar do Programa Bolsa Família; Caminho da Escola; Educação Digital; Mobiliário Escolar; Olimpíadas Escolares; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).
<b>Meta 5 Alfabetização Infantil</b>	-Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).
<b>Meta 6 Educação Integral</b>	-Ensino Médio Inovador; Mais Educação e Quadras Escolas.

<sup>3</sup> A assistência técnica a qual o texto refere-se diz questão “[...] às comissões coordenadoras e às equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios”. (Fonte: <http://pne.mec.gov.br/>)

<sup>4</sup> Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

<sup>5</sup> União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

<sup>6</sup> A definição de cada programa poderá ser consultada nos sites:

<http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/municipio/muncod/1713205/captcha/dis/1> e <http://pne.mec.gov.br/trabalhando-juntos/programas-do-mec-metas>.

<b>Meta 7 Qualidade da Educação Básica/IDEB</b>	-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB); Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); Pacto Nacional pelo Ensino Médio; Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Salário Educação.
<b>Meta 15 Profissionais da Educação</b>	-Formação Inicial e Continuada de Professores e de Profissionais da Educação Básica; Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID); Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Universidade Aberta do Brasil (UAB).
<b>Meta 16 Formação</b>	-Formação Inicial e Continuada de Professores e de Profissionais da Educação Básica; Pós-Graduação e Universidade Aberta do Brasil (UAB).
<b>Meta 18 Planos de Carreira</b>	-Articulação com os Sistemas de Ensino e Controle Social e Piso Salarial Profissional Nacional.
<b>Meta 19 Gestão Democrática</b>	-Articulação com os Sistemas de Ensino e Controle Social.

Fonte: <http://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas> (2018)

O quadro representa os programas e projetos que o governo federal disponibiliza para os Municípios. Conforme a definição dos programas e projetos disponíveis no site do MEC, menos de 30% foram criados após a aprovação do PNE (2014/2024), e mais de 80% deles, a adesão acontece pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), via Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>7</sup>. O Plano tem sua origem na compreensão de que o sistema de cooperação entre os entes federados necessita ser bem definido, de modo a delinear as responsabilidades e competências na/para execução das políticas públicas.

Para Saviani (2007), o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Enquanto para Sousa (2011), não obstante esses problemas e limites estruturais da proposta do PAR, a sua metodologia de elaboração permite o estabelecimento de regras claras para o atendimento do MEC aos entes federativos, historicamente marcado pelo clientelismo político. Todavia, diferentemente disso, o planejamento da educação precisa estar

---

<sup>7</sup> PAR é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e **planejamento de política educacional**, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. Trata-se de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino. (BRASIL, 2018, site do FNDE, Grifos dos autores).

legitimado em ampla participação dos atores envolvidos e considerar, também, variáveis intra e extra-escolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas.

Sobre o Plano em si, há críticas por parte da comunidade acadêmica, que pesquisam sobre o tema, pelo fato de ser considerada ação exclusiva do governo federal e, ainda, o PNE ser vinculado a ele, uma vez que para o desenvolvimento das metas e estratégias, executam-se por meio de adesão ao primeiro.

A educação como um bem público que apresenta como características para promover a cidadania, além de qualificar para o mundo do trabalho, sendo gratuita e obrigatória nos diferentes níveis de ensino, materializada pelas normas e políticas públicas educacionais, como a LDB (BRASIL, 1996) e, posteriormente, o PNE (BRASIL, 2014), o PDE (BRASIL, 2007), entre outros. E, com um novo modelo gerencial, presente nas políticas públicas educacionais, a influência do discurso neoliberal, da nova gestão pública “[...] pode ter influenciado a elaboração do Plano Nacional da Educação (PNE) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foram construídos neste contexto” (IVO, 2008, p. 11).

Partimos do ponto de vista que o atual cenário no qual estão inseridas as políticas públicas no Brasil nos remete a várias discussões, reflexões e estudos acerca do tema das políticas educativas e da gestão educacional, permeado de um resgate histórico de como os últimos governos estão encaminhando suas políticas educacionais, a partir de uma perspectiva crítica do discurso neoliberal no campo educacional.

Ivo (2008) acrescenta que o Estado vem sendo reorganizado, a partir de um discurso neoliberal, com uma crítica ao Estado intervencionista, promovendo políticas de minimização da atuação do Estado nas políticas sociais. Além disso, estabelece uma nova forma de organização e gestão do Estado por meio de uma administração pública gerencial.

Para Gentili (1996, p. 20), no campo educacional, a estratégia do neoliberalismo está centrada em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, questionando assim seu caráter de direito e reduzindo-a a sua condição de propriedade.

Segundo Sousa (2012, p. 22-23), no período compreendido entre as décadas de 80 e 90, ao mesmo tempo em que a escola tinha ampliada a sua responsabilidade, a ineficiência do sistema educacional brasileiro tradicional ficava mais evidente e os olhares, também, foram voltados para a melhoria da qualidade, e,

a escola começou a ser cobrada por seus resultados e a reprovação e o abandono passaram a não ser mais encarados como naturais no trabalho escolar. Iniciava assim a avaliação externa nas escolas públicas brasileiras, com o objetivo de diagnosticar as causas do problema da 'baixa qualidade' e orientar as políticas públicas que seriam implantadas com vistas à solução desse problema a partir de então. É neste contexto de cobrança de resultados educacionais e escassos recursos financeiros, que surge o PDE-Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola) no final da década de 1990.

Nas palavras de Sousa (2012, p. 24), citando o documento de criação do PDE (BRASIL, 2002), a proposta do programa era “atuar de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o Ensino Fundamental”, ao dotar as escolas e os sistemas educacionais de instrumentos e recursos que viabilizem ações e tomadas de decisão mais efetivas e reforçar o papel da escola e sua relação com a comunidade, melhorando o desempenho do ensino público.

Ainda, para o autor, na proposição inicial da constituição do PDE-Escola, este aparece como sendo um instrumento para auxiliar o planejamento da gestão escolar, garantindo, dessa forma, uma gestão eficaz dos resultados educacionais, pois proporcionaria ao gestor uma maior e mais coerente organização das atividades escolares levando em conta a relação entre ações e recursos financeiros destinados a cada uma delas (SOUSA, 2012).

Em consonância ao assunto, para Saviani (1999, p.134), uma proposta alternativa de “Plano de Educação” manterá, por certo, a ideia de plano como um instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, “buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação”. Minha expectativa é a de que,

no processo de instalação dos sistemas de ensino e elaboração dos planos municipais de educação, as administrações locais, em sintonia com as populações das quais receberam o mandato para governar, adotem a via alternativa acima indicada já que este me parece ser o único caminho que podemos trilhar tendo em vista o objetivo de resgatar a qualidade da educação pública de modo a garantir um ensino que corresponda efetivamente às aspirações e necessidades das pessoas que habitam cada um dos Municípios que formam o nosso país (SAVIANI, 1999, p. 134).

Acerca desse Programa, Saviani (2007, p.1239) discorre que, confrontando-se a estrutura do PNE com a do PDE, constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. “Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE”. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. Para o autor, a conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. É claro que a palavra “plano”, no contexto do PDE, não corresponde ao significado que essa mesma palavra adquire no contexto do PNE.

Um verdadeiro e consistente planejamento da educação, que evidencie políticas e ações de longo prazo no âmbito local, precisa considerar toda a educação oferecida, seja no estado ou município, para além das etapas sob responsabilidade de cada ente federativo, estabelecendo mecanismos de cooperação com União, estados e municípios e também com o segmento privado na oferta da educação escolar.

### **Miracema do Tocantins em foco**

A realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAE 2010 e 2014) e a aprovação do PNE (BRASIL, 2014) trazem o planejamento como pauta das discussões nas associações de professores, sindicatos, universidades e demais entidades comprometidas com a educação. Nesse sentido, considerando a importância histórica do planejamento educacional e, atualmente, seu papel como mecanismo para o delineamento das diretrizes e metas das políticas públicas educacionais em nível nacional, estadual e municipal, apresentamos aspectos a respeito da implementação de políticas públicas no Município de Miracema do Tocantins, em especial, como implementação do PME.

O quadro que segue traz informações sobre os programas, projetos e ações do MEC, até 2018, no Município de Miracema do Tocantins, como estratégia de apoio técnico para a elaboração ou ajuste do plano. Apresenta também iniciativas do próprio município e outras colaborações.



Quadro 2 – Programas e projetos no Município de Miracema do Tocantins (MEC, SEDUC, privados, outras Instituições e próprios), 2018

(Continua)

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Realização</b>
Projeto Escola Aberta: Gerando Cidadania	-Incentivar a integração entre os moradores do bairro e as ações de cidadania no espaço escolar.	-Semed -1 escola.
Circuito Campeão	-Melhorar a qualidade de ensino dos anos iniciais das Redes Públicas, através de Monitoramento dos Indicadores de Sucesso do programa, visando oferecer oportunidades de desenvolvimento a crianças e jovens brasileiros. -Qualificar a aprendizagem dos alunos da 1ª fase do Ensino Fundamental através de processos gerenciais e pedagógicos; -Acompanhar sistematicamente o alcance de metas definidas para indicadores do sucesso de alunos e redes de ensino, e; -Fortalecer, nas unidades escolares e nas secretarias de educação, equipes comprometidas com resultados positivos para todos os alunos.	-IAS -Seduc -Semed
Formação pela Escola	-Contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.	-MEC -Seduc -Semed
PARFOR	-Oferecer graduação a professores da Educação Básica já atuantes na rede pública por meio de parcerias entre o Governo Federal, e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).	-MEC -Semed
PNAIC	-É a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3º ano do Ensino Fundamental, de todas as crianças das escolas municipais e estaduais, urbanas e rurais, brasileiras.	-MEC -Semed
PNAE	-Oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.	-MEC -Semed
PNATE	-Custear as despesas como manutenção, seguros, etc da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.	-MEC -Semed
PDDE	-Prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. -Fortalecer a participação social e a autogestão escolar.	-MEC -Semed
Novo Mais Educação	-É uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola.	-MEC -Semed
Mais Alfabetização	-É uma estratégia do Ministério da Educação para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.	-MEC -Semed
Escola Acessível	-Promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular.	-MEC -Semed
Brasil Carinhoso	-Garantir o acesso e permanência da criança na Educação Infantil, disponibilizando recursos para custear despesas, com o desenvolvimento da Educação Infantil; -Contribuir com a manutenção e aquisição de móveis.	-MEC -Semed

	Contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, das crianças.	
Educação Conectada	-Apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica, em consonância com a estratégia 7.15 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014.	-MEC -Semed
PAR	-Oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e; -Gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.	-MEC -Semed
PNLD	-Provê as escolas de educação básica pública com obras didáticas, pedagógicas e literárias, bem como com outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita.	-MEC -Semed

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do PAR e observações *in lócus* realizadas na SEMED. (2018).

Da análise das informações apresentadas no quadro anterior, apreendemos que os programas e projetos em desenvolvimento pela Secretaria Municipal de Educação de Miracema do Tocantins, como implementação das políticas educacionais, são mais políticas do governo federal. Assim, no que se refere ao processo de implementação do PME e a geração de novas políticas públicas educacionais, derivadas do Plano, não foram apreendidas iniciativas do governo municipal, também não será possível detalharmos as ações planejadas no Plano de Ações Articuladas (PAR) ciclo 2016/2019, pois, devido à falta de análise pelo FNDE da nova composição do Conselho CACS-FUNDEB, ainda não foi liberado para o Município a aba de “Planejamento”, reiterando a tese de Camargo e Martins (2015, s/p) ao escreverem a respeito da necessidade de o planejamento da gestão municipal dialogar com as metas e estratégias previstas no PME.

do ponto de vista do financiamento, deve haver uma sintonia entre o PME e o Plano Plurianual de prefeitos e governadores, da mesma forma que as metas devem estar previstas também nas LDOs [Leis de Diretrizes Orçamentárias] e LOAs [Leis Orçamentárias Anuais]”.

a União deve aumentar os recursos em estados e Municípios para que as metas e estratégias do PNE possam ser concretizadas. Os recursos financeiros são o ponto chave, principalmente considerando que o país vive uma crise econômica e que os Municípios acabaram de estabelecer metas arrojadas na área da educação.

Para Camargo e Martins (2015, s./p.), a despeito de a União ser a grande responsável pelo aumento de recursos para a área educacional no país, os Municípios e Estados também deverão aumentar seus esforços para que a meta de 10% do PIB na educação, conforme previsto no PNE, vire realidade ao final dos dez anos de vigência do documento nacional e municipal. “Grande parte deste investimento será da União, mas os próprios Municípios e estados terão que aumentar seus esforços”.

Arretche (2012, p.17) argumenta que “a partir da segunda metade da década de 1990, o Governo Federal, de modo a corrigir essas assimetrias, passou a promover iniciativas de coordenação federativa” com intenção de fomentar nos entes federados a criação de seus sistemas próprios, no caso em tela, de educação.

Ainda, na visão da autora, o argumento legal que propiciou tal fomentação é a “[...] própria Constituição que, além de transferir competências de execução de políticas para os Municípios, garantiu ao Governo Federal a possibilidade de iniciar legislação em quase todas as áreas de políticas públicas [...]”. (ARRETCHE, 2012, p.17).

A respeito da capacidade de implementação das políticas públicas, Silva e Melo (2000, p. 3) ponderam:

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais senão a variável central para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o ‘elo perdido’ nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuí-los.

Para os autores, a maior parte da literatura concorda com a ideia de que a implementação é responsável pelo sucesso ou fracasso de uma intervenção governamental na realidade. Os implementadores, se devidamente preparados e motivados, podem mobilizar os recursos necessários para suplantar as dificuldades que venham a surgir ao longo do processo da política pública. Entretanto, se despreparados e insatisfeitos, também, podem inviabilizar ou sabotar a realização apropriada da política pública, desvirtuando-a. No entanto, reiteramos que as intenções societárias não poderão ser desconsideradas no processo de implementação de políticas públicas.

Segundo Silva e Melo (2000, p. 10), os problemas mais relevantes na implementação de políticas públicas seriam:

- a) conflitos de coordenação e cooperação intergovernamentais;
- b) ambiguidade dos objetivos da *policy*<sup>8</sup>;
- c) ambiguidades, brechas e omissões legais;

---

<sup>8</sup> “Policy” se refere à diretriz, aos princípios, à filosofia, à linha de ação, implantada por qualquer tipo de organização, até mesmo o próprio governo. Entendida aqui como programa de ação (AZEVEDO, 2004, p. 59).

- d) conflitos interjurisdicionais entre órgãos e entidades ou conflitos interorganizacionais;
- e) limitação de recursos;
- f) escassez de informações sobre a *policy*; e
- g) “*viabilidade política*” da *policy*, pois a opinião pública ou grupos dominantes da sociedade podem oferecer obstáculos à execução de uma ação.

E esses problemas seriam decorrentes dos seguintes fatores:

- a) os formuladores de políticas possuem conhecimentos limitados;
- b) eles não controlam, tampouco conseguem antever as contingências capazes de afetar o contexto no qual a política está inserida num momento futuro;
- c) há uma extensa margem de discricionariedade dos agentes implementadores nesse sentido, a adesão normativa dos implementadores constitui variável decisiva para o êxito da política pública; e
- d) os implementadores estão expostos a fortes influências políticas, o que enfraqueceria a racionalidade técnica manifestada na formulação da política pública. (SILVA; MELO, 2000, p. 10).

Para a capacidade de implementação, é necessária, ainda, a mobilização dos atores cujos interesses são por ela afetados, e esses são tanto agentes públicos como o público em geral, inclusive os que, eventualmente, sejam prejudicados com a *policy* em questão.

[...] por isso, é indispensável que: **se faça o acompanhamento, o monitoramento e o controle do processo de implementação de uma política pública**, considerando-se variáveis como: o tipo de política pública e de arena política, o contexto inter e intraorganizacional no qual ocorre a implementação, e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto (SILVA; MELO 2000, p. 11) (Grifos nossos).

Os implementadores compreendem um variado conjunto de atores, em sua maioria, distantes do topo da pirâmide política. Em virtude disso, o acompanhamento de uma política pública deve indagar se as suas ideias e percepções são consistentes com as que regem a política em cuja implementação estão envolvidos. Isso nem sempre ocorre, isto é, nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sequer têm consciência de que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato quanto uma política pública (SILVA; MELO, 2000, p. 21-22).

Para Mainardes (2006, p. 53), o contexto da prática, onde a política como texto pode ser reinterpretada e recriada, é presumidamente o espaço ao qual a política se refere e foi destinada. Os textos políticos, no contexto da prática, produzem efeitos que podem

representar várias interpretações e transformações significativas na política como discurso, haja vista que são recriados a cada leitura. Assim, “as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem ‘recriadas’”.

Nesse movimento, há um conjunto de elementos necessários, sendo os atores, as ações concretas e os recursos para que a ação seja concretizada, passando pela formulação (às vezes formulações em processo), decisão, capacidade de implementação e avaliação dos resultados. Para tanto,

a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. (RUA, 1997, p.13).

Mainardes (2006), ao empreender análise sobre a perspectiva do ciclo de políticas, evidencia que o processo de análise de políticas públicas, no campo da macropolítica está circunscrito à função do Estado, no que diz respeito às políticas educacionais, em nível global e local. A esfera micropolítica, refere-se a como os profissionais, na prática, reinterpretam e reformulam o discurso da política na prática. Portanto, cenário em que é possível verificarmos processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Com relação à importância do planejamento como estratégia de política pública educacional no Município, Vieira (2014, p. 66) complementa nossa análise, ao escrever que, “embora possa parecer haver plena sintonia entre planos e políticas públicas educacionais, nem tudo se passa assim, nem em termos de forma, nem de conteúdo”. E, destaca, ainda:

a) mesmo os planos concebidos em passado recente pouco dialogam entre si; b) há pontos em comum, é verdade, mas também muitas dissonâncias; c) as arenas onde se movimentam os diferentes atores do jogo da política educacional respondem pelos compassos e descompassos na condução dos planos e projetos que informam ou não, as ações que se configuram como iniciativas do poder público.

Do exposto, corroboramos a ideia de Senna (2014, p.10) de que o planejamento é um processo político, pois envolve decisões e negociações acerca de escolhas de objetivos e caminhos para concretizá-los. Com ele, não se confunde o plano, o meio que instrumentaliza o processo. Enquanto aquele coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, este garante a coerência entre meios e fins. Produto de decisão política, o plano é também uma peça técnica que passa a ser a referência para a ação pública.

E, também, de Bordignon (2014, p. 37), para quem o planejamento educacional consiste na elaboração e na execução do projeto de transformação da educação que temos para a educação que queremos, constituindo-se no referencial legal e político para o processo de tomada de decisões dos gestores públicos com vistas à melhoria da qualidade social da educação. Sem plano sobriariam ações improvisadas, fragmentadas, rotineiras, idiossincrásicas. Seria uma caminhada personalista, sem rumo coletivo, sem direção conceitual, sem visão estratégica de futuro, sem objetivos socialmente referenciados.

Nas ideias de Antunes (2005), ao considerar o contexto da política educacional brasileira, a partir da década de 1990, houve maior intensidade de implementação de programas e projetos coordenados pelo poder central (governo federal/União) para serem desenvolvidos pelo poder local, em especial nos Municípios. Tais programas e projetos se tornaram mecanismos utilizados pelos governos para descentralização esperada e almejada, sendo eles necessários para organização da educação, da gestão e dos sistemas de ensino, dentro da lógica gerencialista da educação. A descentralização passa a ser o alvo central de tensão na formulação e implementação da política educacional.

Para Lagares (2007, p. 206), a organização e a gestão da educação municipal na forma da efetiva institucionalização do sistema municipal de educação, ao contrário do que se possa crer em uma análise apressada, não é um processo livre e voluntário. Assim,

deve ser encarada compreendendo o Município como parte integrante de um sistema mais amplo, como uma construção social, valendo-se de experiências concretas, mediatizadas pela realidade cultural, política, econômica e social, incluindo as forças externas e locais, marcadas por interesses contraditórios e conflitivos.

Não se pode esquecer que a gestão reflete, portanto, posições e concepções culturais, políticas, de sociedade, de educação (LAGARES, 2007, p. 206). Significa, então, um processo múltiplo e contraditório.

Para Dourado (2010) na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado.

Ainda para o autor, tal perspectiva alerta-nos para a complexa relação entre proposição e materialização de políticas, seus limites e possibilidades históricas, bem como para a necessária efetivação de políticas de Estado que traduzam a participação ampla da sociedade brasileira. Portanto, a avaliação na arena educacional deve considerar as condições sócio-político e culturais, a legislação (regulamentação), o quadro complexo e desigual em que se efetivam as políticas e, ainda, as diferentes formas de regulação que interferem na materialização das políticas e que resultam da ação de vários atores institucionais ou não (professores, estudantes, pais, gestores, sindicatos).

Quadro 3 – Comparando ideias dos pesquisadores (o ideal), diretrizes SASE/MEC (o escrito/política pública) e políticas públicas em Miracema do Tocantins (o realizado), 2018

O <b>Escrito</b> (política pública) O que a SASE/MEC fez (refere-se a documentos oficiais nacionais)	O <b>realizado</b> (política pública) O que aconteceu em Miracema. (refere-se a documentos gerados a partir do escrito)
-Meta 1, acompanhada de 18 estratégias. -Garantia de educação básica (modalidade infantil). -Universalizar para (4 e 5 anos) e ampliar a oferta (0 a 3 anos).	-Foram avaliadas 6 estratégias. -Aumentou o número de aluno por turma. -Construção de uma sala de aula.
-Meta 2 com 14 estratégias. -Universalizar o ensino fundamental de forma gratuita e laica.	-Foram avaliadas 3 estratégias. -Houve a municipalização de uma escola que pertencia à rede estadual. -Por outro lado, parou a municipalização das turmas, o Município só recebeu do 1º ao 3º ano.
-Meta 5 com 6 estratégias. -Alfabetizar as crianças até o 3º ano.	-Não quantifica quantas estratégias foram avaliadas. -Adesão ao PNAIC. -Percentual mínimo de alunos avaliados pela ANA.
-Meta 6 com 7 estratégias. -Oferecer educação integral.	-Foram avaliadas 3 estratégias. -Plano Plurianual (PPA) de 2017-2019, traz a previsão da construção de escolas no campo para atender a modalidade.
-Meta 15, com 12 estratégias. -Regime de colaboração. -Política Nacional de formação dos profissionais da educação.	-Foram avaliadas 3 estratégias. -Rede Municipal tem 8 professores, só com o curso Técnico em Magistério.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprimento da Lei nº 9.394/96, art. 61.</li> <li>- Formação específica de nível superior.</li> <li>- Curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parcerias com a SEDUC, UFT e com programas do FNDE.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Meta 16, com 6 estratégias.</li> <li>- Formar, em nível de pós-graduação.</li> <li>- Garantia de formação continuada em sua área de atuação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não quantificou quantas estratégias foram avaliadas.</li> <li>- Várias estratégias estão em andamento, em regime de colaboração como o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), Pós-graduação em Coordenação Pedagógica (UFT), Pós-graduação em Educação Infantil (UFT).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meta 18, com 7 estratégias.</li> <li>- Assegurar a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foram avaliadas 3 estratégias.</li> <li>- Lei Complementar de nº 274/2011 – Plano de Cargo, Carreiras e Remuneração – PCCR dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública Municipal.</li> <li>- Cumprimento do Piso Salarial.</li> <li>- Cumprimento da Jornada de Trabalho.</li> <li>- Cumprimento de reajustes, data-base, bem como progressões horizontais e verticais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Meta 19, com 8 estratégias.</li> <li>- Efetivação da gestão democrática da educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dois Decretos e Editais para realização de eleição de diretores, com a participação da comunidade escolar.</li> <li>- Decreto e Regimento do Fórum Municipal de Educação (FME) atuante.</li> <li>- Existência dos Conselhos Municipais: De Educação, do CACS/FUNDEB, e PNAE.</li> <li>- Existência de Projeto Político Pedagógico em todas as escolas da rede;</li> <li>- Existência de órgãos colegiados nas escolas, sendo: Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Conselho de Classe Participativo, Grêmios Estudantil e dentre outros.</li> <li>- Gestão financeira centralizada na Secretaria de Finanças.</li> </ul>

Fonte: Relatório de Monitoramento do PME de Miracema do Tocantins, 2017.

As colunas intituladas “o escrito” e “o realizado” demonstram que o monitoramento e avaliação do PME de Miracema do Tocantins vêm acontecendo de forma parcial, ou seja, nem todas as estratégias foram monitoradas e avaliadas, o que não nos permite apresentar uma real situação ou percentual do cumprimento de cada meta. Entendemos que, embora seja uma estratégia da SASE/MEC, isso pode fragilizar o cumprimento da lei que aprovou o PME, bem como, sua implementação.

No contexto do PME pesquisado, no período de 2015 a 2017, observamos que o documento apresenta as mesmas diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), coadunando com Lima (2014, p. 36), para quem o planejamento da gestão educacional é uma ação reflexiva, organizadora e articuladora da política educacional do Município, e suas metas devem estar em consonância com as dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação.



O Município teve seu PME elaborado e aprovado no ano de 2015, assinou termo de adesão para o monitoramento e avaliação junto ao MEC/SASE e se encontra em fase de monitoramento e avaliação. Desta forma, é perceptível a iniciativa das políticas públicas implantadas pelo MEC, tendo como elementos iniciais a articulação entre os sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), por meio do regime de colaboração. Isso nos traz a hipótese de que se o MEC não tivesse tomado à iniciativa de começar a avaliação e o monitoramento dos PME, é possível que o Município não o tivesse iniciado. Também, é necessário abordarmos e refletirmos que mesmo o Município tendo seu plano elaborado e aprovado, ainda, não está atuando conforme estabelecem as normas e diretrizes nacionais.

Assim, parafraseando Gracindo (1994), há a hipótese de que são os partidos políticos, em última instância, que traçam a política educacional, ao elaborarem as leis de ensino, nos diversos níveis do poder legislativo e ao traçarem diretrizes e programas educacionais, quando assumem o comando da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal do executivo.

Fernandes e Gentilini (2014, p. 489) consideram que, no decorrer dos anos 2000, parece ter ocorrido uma retomada do tema do planejamento educacional, devido a autonomia dos Municípios:

fortalecimento dos Municípios como entes federativos, com capacidade de formular, implementar e executar suas políticas públicas de educação; à necessidade de esclarecimento sobre a cooperação entre os entes federativos no financiamento e na implementação de programas e projetos; à formulação dos planos nacional, estaduais e municipais de educação e; à necessidade de efetivar os aportes institucionais necessários para a sua concretização, como os conselhos de educação

Ainda, na visão dos autores, essa retomada parece está contribuído para o retorno do planejamento do cenário acadêmico a atuação do governo federal na coordenação da política nacional de educação, uma vez que:

a forma como o MEC tem assumido a função normativa, redistributiva e supletiva, tal como definido na LDB nº 9394/1996 (BRASIL, 1996), por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e dos Planos de Ações Articuladas (PAR), tem proporcionado uma perspectiva de planejamento fundamentada na resolução de problemas e compromissada com a execução de políticas públicas na área da educação (FERNANDES; GENTILINI, 2014, p. 489).

Esses aspectos têm sido abordados por diversos autores na área, ocupados com as “relações de cooperação entre os entes federativos, os pactos estabelecidos entre diferentes níveis da administração pública e a capacidade institucional de Estados e Municípios para formular suas políticas e angariar recursos financeiros do governo federal” (FERNANDES; GENTILINI, 2014, p. 489).

No texto, A UNDIME e os desafios da educação municipal, publicado na Revista Estudos Avançados 15 (42), o autor, Neroaldo Pontes de Azevedo (2001, p.141-142), destacou:

as definições legais têm sido instrumentos necessários para a melhoria do desempenho da educação nos Municípios, mas elas só acontecem e têm desdobramentos favoráveis em função do empenho da sociedade organizada e do poder público [...].

é justo constatar que vem crescendo, hoje, no Brasil, a consciência de que a educação é um direito de todos. Um instrumento fundamental para a construção da democracia brasileira, para a afirmação da nossa cidadania. Multiplicam-se os seminários, os encontros, os prêmios, a divulgação de experiências exitosas, as parcerias, o debate em torno da importância da educação.

[...] municipalização, financiamento, regime de colaboração são questões centrais no panorama da educação municipal, além de outras, não menos importantes, como formação de professores, avaliação de desempenho, autonomia das escolas, gestão democrática, projeto político-pedagógico [...].

[...] o crescente papel dos Municípios na educação infantil, no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos tem exigido um perfil diferenciado dos dirigentes municipais de educação, que inclui formação técnica e, ao mesmo tempo, capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais. **Em face desse novo cenário da política educacional no país, ficou evidente a necessidade de adoção de mecanismos para a melhoria da gestão municipal da educação. Um dos passos importantes desse processo consiste em conhecer o perfil das pessoas que estão à frente dos órgãos municipais de educação. Hoje a escolha do secretário municipal de educação a partir de critérios técnicos e a sua inserção em processos de formação continuada é uma exigência para que a administração do ensino público municipal atenda às necessidades da população quanto à escola pública, no que diz respeito à eficiência, à competência, à prática da democracia e da cidadania.**

**Planejar sem prever recursos é transformar o PME em uma carta de intenções.** Abre-se uma verdadeira batalha pela derrubada dos vetos. Difícil, mas possível. Só uma relação de colaboração, de respeito à autonomia, de divisão de responsabilidades e de consciência do papel da

educação pode contribuir para a melhoria do atual quadro de dificuldades da educação do país. **(Grifos nossos)**.

Do texto de Azevedo (2001) apreendemos elementos importantes em relação à educação, e como deve ser sua gestão em âmbito municipal; primeiramente, a necessidade de ter-se um gestor cada vez mais democrático e técnico e não tecnicista, ou seja, alguém que conheça dos termos legais, mas que não seja alienado a ponto de preocupar-se com divagações da letra da lei, contudo deve (o gestor) saber definir bem os objetivos em termos legais, de forma que os PME não sejam meras cartas de intenções, mas sim, planos executáveis e próximos o suficiente da realidade local.

Para Vaz (2006, p. 37), após a redemocratização da década de 1980,

[...] três forças direcionaram a evolução do serviço público brasileiro: a racionalização do uso de recursos crescentemente escassos; a demanda por novo patamar de qualidade dos serviços; e a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

Nesse contexto, o embate entre os defensores do Estado mínimo e aqueles que defendem uma maior intervenção governamental na economia foi transportado para discussão sobre o tamanho da máquina pública e, conseqüentemente, do quadro necessário de servidores públicos, incluindo-se na discussão a problemática do adequado investimento em capacitação do pessoal empregado.

Para Lagares (2014, p. 97), a maior atuação municipal, [...] passa a ser “defendida em enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas, ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público”. Sem dúvidas, para a autora “essas ideias constituem o núcleo de sustentação do consenso sobre a ideia do neomunicipalismo”.

A esse mesmo respeito, Peixoto (2016, p. 2-3) escreve que “os Municípios enfrentam alguns desafios que retardam o processo de modernização da administração local”. E que, “[...] ainda, persistem modelos de administração marcados pelo patrimonialismo e pela burocracia”, e apresenta como problemas na gestão municipal:

### **1) Autonomia limitada**

Na prática, a autonomia dos Municípios enfrenta algumas limitações, principalmente financeiras e constitucionais. A autonomia municipal está atrelada à execução das ações, principalmente das políticas públicas,

porém, muitas dessas políticas são adesões a programas federais, em que há repasse de verbas que dependem do cumprimento de vários critérios para que esse repasse seja realizado restringindo assim a autonomia dos Municípios.

### **2) Ineficiência na prestação de serviços públicos**

Segundo a Constituição, os Municípios devem organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de interesse local.

### **3) Baixo capital humano**

Outro problema da gestão municipal é o corpo técnico de funcionários. Muitas vezes apresentam qualificação baixa: a grande maioria dos servidores públicos municipais não possui ensino superior. A gestão pública municipal requer o desenvolvimento de competências básicas para o gestor, que deem conta da complexidade da administração do Município, assegurando a qualidade dos serviços prestados à população[...].

### **4) Municípios de pequeno porte: dependência financeira**

Dos mais de 5.570 Municípios brasileiros, a grande maioria deles é de pequeno porte, ou seja, possui menos de 20 mil habitantes. Além disso, Municípios de pequeno porte reproduzem, ainda na atualidade e apesar das reformas administrativas que têm ocorrido no Brasil desde 1988 as características da gestão patrimonialista, sendo comuns práticas personalistas, clientelistas e a troca de favores, como forma de permanecer no poder e garantir privilégios.

Dentre essas características peculiares e desafiadoras estão: **Receita Economia e Renda.**

Desse modo, as políticas públicas educacionais são concebidas e planejadas sob a lógica econômica, portanto, a rigor, não existem concepções antinômicas no planejamento das políticas sociais e econômicas. Em outros termos, o que existe, de forma pontual, é o domínio da racionalidade econômica no planejamento da política social.

Com isso, entendemos que o Município, enquanto ente federado, tem sua autonomia, capacidade de criação e implementação de políticas públicas, principalmente, na área educacional, por se tratar da existência de todo um planejamento elaborado. Sendo necessário esclarecer que toda gestão educacional se insere em um contexto mais amplo, caracterizado por uma política educacional.

Todavia, reiteramos que, a despeito das reproduções, no PME há possibilidades de não ser apenas um instrumento formal, com resultados na medida em que for elaborado, criado e implementado pelos principais agentes de educação municipal sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das realidades e necessidades locais. Sendo assim, o “PME poderá se firmar e significar uma ferramenta e uma promessa de melhoria da qualidade dos sistemas locais de ensino” (GADOTTI, 1993, p. 11). Isso, por compactuarmos com a ideia de que há continuidades, mas, também, poderão ser construídas algumas rupturas.

## **Algumas Considerações Parciais**

Concluimos, então, que a capacidade de implementação de políticas públicas pelo Município de Miracema está perpassada por um conjunto de fatores, como intenções societárias/disputa de classes, autonomia financeira, capacidade técnica, administrativa e de gestão. Miracema como município de pequeno porte apresenta problemas de dependência financeira da União, em questão de repasses, e a existência de um bloqueio para recebimento de verbas advindas do FNDE, para construção de obras do tipo (novas escolas, quadras poliesportivas, laboratórios escolares, adequação de espaço físico para inclusão, dentre outros). Este bloqueio existe em virtude da não conclusão e prestação de contas da obra de uma creche/pré-escola, tipo 01 do programa PAC 2<sup>9</sup>, paralisada desde 2011, com apenas 54,33% do valor montante aplicado. Diante disso, o Município enfrenta problemas quanto à liberação de verbas para construção. Na gestão 2013-2016, a Prefeitura teve 3 (três) projetos para construção de escolas aprovados, mas, não foram executados, tendo assim, as verbas bloqueadas.

Soma-se a isso, a realização de um concurso público em 2007 de forma irregular, no qual cerca de 200 servidores, ocupantes de diversos cargos, inclusive professores, foram aprovados, tomaram posse, mesmo o gestor municipal da época tendo conhecimento de que o concurso estava irregular. De 2007 até a presente data, a situação permanece a mesma, os servidores não tem carreira profissional, a cada ano o Ministério Público encaminha parecer deferindo o cancelamento do concurso, e o Município, juntamente com os servidores, recorrem à situação em questão. Situação esta, julgada nas três instâncias (Regional, Estadual e Federal), com parecer emitido, e, com isto, o Município também, fica impossibilitado da realização de novos concursos, o que gera o aumento no número de servidores contratados/comissionados, que na maioria das vezes, não pertence à rede e nem tem formação específica para atuação nos cargos e funções da administração pública, comprometendo o desenvolvimento, bem como a continuidade dos trabalhos, implicando no planejamento educacional.

---

<sup>9</sup> Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) foi criado em 2007, no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Fonte: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/perguntas-respostas>>.

Em relação a essa gerência, é importante destacarmos a ideia de um trabalho contínuo, que atravesse as gestões, o que se daria da melhor forma, com menor rotatividade do DME e equipe, evitando assim, rupturas no trabalho e descontinuidade da linha adotada, considerando ainda, que a troca do DME, na maioria das vezes implica também na troca de sua equipe de trabalho.

Percebemos, ainda, na leitura do material de revisão bibliográfica, que a falta de participação da sociedade civil de forma qualitativa na elaboração/monitoramento/avaliação destes documentos os tornam ineficientes e carentes de representatividade, pois aqueles por eles representados, pouco ou nada cooperam, e quando ocorre, por vezes, pelas próprias orientações advindas da esfera federal, os documentos acabam sendo quase que transcrição dos documentos federais. Tornando os documentos produzidos na esfera municipal inadequados às realidades locais.

No Município, apreendemos um acervo documental municipal produzido a partir das diretrizes, documentos e orientações da SASE/MEC, desde 2013, quando da elaboração do PME, que fundamentou a elaboração do Plano e que fundamenta seu processo de monitoramento e avaliação. Contudo, tendo como base o Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME do Primeiro Biênio-2015/2017, apreendemos que as metas e estratégias do Plano foram minimamente implementadas. Ainda, assim, na sua maioria foram por meio de programas, projetos e ações emanadas do governo federal. Esse fenômeno nos chamou a atenção, pois a elaboração do Plano, como estimulado nas diretrizes, documentos e orientações nacionais, deveria ter se constituído como o momento de um planejamento conjunto governo e sociedade civil, com base científica, com a utilização de recursos previsíveis e respondendo às necessidades sociais. Por isso, devem participar desse processo político-educativo o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Ministério Público e a Sociedade Civil organizada.

Para a alteração desse contexto, compreendemos como necessário que o PME seja visto como um processo, envolvendo, a partir da sua aprovação, a implementação, o monitoramento e a avaliação; que, no monitoramento e avaliação, devem ser propostas, obrigatoriamente, a vinculação orçamentária a cada uma de suas metas e estratégias; que se pense em ações sistêmicas de cumprimento de todas as metas e estratégias, como previsto legalmente.

## Referencias

ANTUNES, A. **Democracia e Cidadania na Escola: do Discurso à Prática**. Texto atualizado em agosto de 2008, publicado inicialmente em Conselhos de Escola: formação para e pela participação. São Paulo: Cortez, 2005.

ARRETCHE, M. **Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV/Fiocruz. 2012.

AZEVEDO, N. P. **A Undime e os desafios da educação municipal**. Estudos Avançados (USP. Impresso). v. 15, p. 141-153, 2001.

AZEVEDO, J. M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56) 78p.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmica do nosso tempo; vol. 56).

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. Donaldo Bello de Souza, Angela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município: sistema, Conselho e plano**. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Assembleia Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em [www.planalto.org.br](http://www.planalto.org.br). Acesso em 01/01/2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014a. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01/01/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) Documento Base**. Vol.: I e II. Brasília, 2014b. Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 01/01/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação**. MEC/SASE, Brasília, DF, 2013a. [Mímeo].

CAMARGO, R.; MARTINS, M. **Quatro compromissos que o município deve assumir após a aprovação do Plano Municipal de Educação**. 2015. Post publicado em Notícias, Planos de Educação e marcado com a tag avaliação, Fórum Municipal de Educação, Manuelina Martins, monitoramento, Plano Municipal de Educação, UNDIME em 13 de agosto de 2015 por Administrador. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/veja-quatro-compromissos-que-o-municipio-deve-assumir-apos-a-aprovacao-do-plano-municipal-de-educacao/>. Aceso em 30/01/2020.

LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. (In) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.**

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008. Políticas, Programas e Ações do Governo Federal. Luiz Fernandes Dourado. **INEP, 2009.**

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, S. F.; GENTILLINI, J. A. Planejamento, Políticas públicas e educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44. N. 153, p. 486-492, jul./set. 2014.

GADOTTI, M. **História das ideias pedagógicas.** São Paulo: Ática, 1993.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRACINDO, R.V. **O Escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos.** Campinas: Papirus, 1994.

IVO, A. A. **O plano de desenvolvimento da educação: uma análise no contexto escolar.** 2008. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional, do Centro de Educação, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Educacional. 42 p.

LAGARES, R. Transporte escolar e processos de institucionalização e gestão da educação em municípios do Tocantins. **Revista PerCursos.** Florianópolis, v. 15, n. 29, p. 138 - 168. jul./dez. 2014. (Documento Impresso).

LAGARES, R. 2007. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo de institucionalização efetiva de sistemas.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Educação (UFG/FE), Goiás, Goiânia.

LIMA, T. C. S de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 35-45, 2007.

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

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara Municipal. **Lei nº 409**, de 27 de maio de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME). Miracema do Tocantins – TO, 2015a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Biênio 2015/2017. Miracema do Tocantins – TO.**, de 25 de maio de 2017a. Documento impresso – 42p.



LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. (In) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades

OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. S.; SENNA, E. . Estado, Desenvolvimento e Educação nos Planos do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do Século XXI.** 1ed.Brasília: Liber, 2013, v. 1, p. 177-202.

PEIXOTO. A. E. T. **4 problemas da gestão pública municipal no Brasil.** 2016. Disponível no site<<https://www.politize.com.br/gestao-publica-municipal-no-brasil-problemas/>>. Acesso em 23/07/2018.

SAVIANI, D. Apresentação de livro. In: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza B (Orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013. p.7-11.

SAVIANI, D. Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema nacional de Educação. In: CUNHA, Celio da. et al. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares – 80 anos após o manifesto.** Brasília: MEC/SASE, 2014.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações, 11. ed. Campinas: Autores Associados; 2011.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** Significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados; 2014 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/1999. p. 119-136.

SAVIANI, D. **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. 18. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2009. (Educação contemporânea).

SILVA, P.L. B.; MELO, M. A. B. de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: **Caderno nº 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)** da UNICAMP. Campinas, 2000.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, S. R. de A.; NOGUEIRA, S. M. A. O Plano Municipal de Educação no Contexto do Desenvolvimento Local e da Cultura da Escola. **Cadernos ANPAE.** v. 18, p. 1-17, 2014.

SOUSA, M. B. de. **O PDE Escola em foco: Uma análise do programa em duas unidades escolares da rede municipal de Salvador.** Salvador, 2012, 107p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Educação, Universidade Estadual da Bahia, 2012.

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. In: **ENAP 20 anos;** caminhos de uma escola de governo. Cadernos ENAP Edição Especial. Brasília: ENAP, 2006, p 17.

LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. (In) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades

VIEIRA, L. S. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. Donaldo Bello de Souza, Ângela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

---

*Recebido em Março de 2020*  
*Aprovado em Julho de 2020*  
*Publicado em Setembro de 2020*

---



Volume 14

Artigo e72406

30 de setembro de 2020



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*

*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*

*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*

*Google Scholar*

*Index Copernicus*

*Portal de Periódicos (CAPES)*

*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*

*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*

*DRJI - Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, e72406 – setembro de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Ney

LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. (In) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades

Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur (Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), TheresaAdrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR

Arte e diagramação: TIAGO TAVARES ([tiagotav@gmail.com](mailto:tiagotav@gmail.com))

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
[jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>