



Planos Municipais de Educação de regiões metropolitanas: análise de fontes oficiais

Municipal Education Plans in the metropolitan areas: analysis from official sources

Municipal Planes de Educación de áreas metropolitanas: análisis de fuentes oficiales

ANGELA MARIA ROBERTI MARTINS*

CLÁUDIA OLIVEIRA PIMENTA**



RESUMO – Este artigo apresenta e analisa os Planos Municipais de Educação de 20 municípios paulistas. O estudo levantou, sistematizou e classificou os documentos em pauta, no âmbito de investigação maior que buscou identificar e discutir, originalmente, a capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. Tendo em vista a relevância de se examinar elementos textuais de Planos Municipais de Educação já elaborados e aprovados por Lei, a pesquisa partiu do pressuposto que os mesmos são fontes relevantes para se examinar potencialidades e limites de municípios na elaboração de diretrizes políticas públicas para a educação, institucionalizando-as em instrumentos de planejamento. Neste texto, especificamente, serão exploradas as características textuais dos Planos Municipais de Educação, com o intuito de identificar ideias e noções registradas nos documentos, com foco nas dimensões de gestão da rede física e gestão de processos.

Palavras-chaves – Políticas de educação. Gestão municipal da educação. Planos Municipais de Educação.

ABSTRACT – This article analyzes 20 Plans Municipal Education. The study raised, systematized and classified documents under further investigation aimed at identifying and discussing, originally, the institutional capacity of counties in the management of basic education. In view of the relevance of examining textual elements Municipal Education Plans already developed and approved by Law, the research assumed that these sources are relevant to examine the potential and limits of municipalities in developing public policy guidelines for education institutionalizing them in planning instruments. In this paper, specifically, will explore textual features of the Municipal Education Plans, in order to identify ideas and concepts recorded in documents, with a focus on management aspects of the physical network and process management.

Keywords – Education policies. Municipal management education. Plans Municipal Education.

RESUMEN – Este artículo presenta y analiza los planes de Educación Municipal de 20 municipios. El estudio sistematizó el documentos en cuestión, bajo investigación cuyo objetivo era identificar originalmente la capacidad institucional de los municipios en la gestión de la educación básica. En vista de la importancia de examinar los elementos textuales de los Planes Municipales de Educación ya desarrollado y aprobado por la Ley, la investigación supone que estas fuentes sean pertinentes para examinar el potencial y los límites de los municipios en el desarrollo de políticas para la educación y su institucionalización en los instrumentos de planificación. En este trabajo, en concreto, se analizarán las características textuales de los Planes Municipales de Educación, con el fin de identificar las ideas y conceptos registradas en los documentos, con especial atención a los aspectos de gestión de la red física y la gestión de procesos.

Palabras clave – Políticas de educación. La educación de gestión municipal. Planes de Educación Municipal.

*Doutora em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil) e Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (Rio de Janeiro, RJ, Brasil). E-mail: <ange.martins@uol.com.br>.

**Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (Rio de Janeiro, RJ, Brasil). E-mail: <pimentaclaudia@ibest.com.br>.

INTRODUÇÃO¹

A Constituição de 1988² estabeleceu princípios descentralizadores e municipalistas, transferiu recursos fiscais para estados e municípios, definiu a competência dos municípios nas áreas de educação infantil, do ensino fundamental e no campo da saúde (cooperação técnica e financeira do Estado e da União), conferiu centralidade às câmaras municipais em processos decisórios, e configurou estratégias indutoras de criação dos conselhos locais.

A Lei nº 9.394, de 1996³ – que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – definiu que cabe à União a elaboração do Plano Nacional, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em parágrafo único – artigo 11 – definiu também que “os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Contudo, no que diz respeito à estruturação de um Sistema Nacional de Educação, a Lei maior não dispôs de sua organização e competências, passando esta obrigatoriedade para o Plano Nacional de Educação (PNE), com vistas a articular o regime de colaboração.

Assim, o Plano Nacional de Educação (PNE) – instituído pela Lei Federal 10.172/01 – preconizou que estados e municípios elaborassem Planos Estaduais e Municipais da Educação. As diretrizes e metas estabelecidas no referido Plano, previstas para serem cumpridas em dez anos – 2001 a 2010 – consolidaram um processo de discussão e debates envolvendo diferentes setores da sociedade brasileira, incluindo entidades do magistério nacional.

A Constituição de 1988 criou um sistema de repartição de competências que vem gerando problemas no âmbito das relações intergovernamentais, debatidos em ampla literatura da área.

Essa configuração jurídica gerou um federalismo híbrido no escopo do qual ainda não há ganho de receitas a estados e municípios sem a contrapartida de encargos. Acrescentem-se outras questões: as esferas subnacionais de governo aumentaram sua capacidade financeira e assumiram maiores encargos, de maneira descoordenada e diferenciada entre as regiões; o sistema presidencialista multipartidário nunca tem maioria, o que vem provocando coalizações fisiológicas ou baseadas em negociações pontuais.

Na mesma direção, Cury (2009) também afirma que o modelo de colaboração recíproca (estabelecido para dar conta de normas gerais, diretrizes, bases e autonomia federativa) – não regulamentado por lei complementar (conforme previa a Constituição) –, promoveu a dispersão de iniciativas, configurando um federalismo mais doutrinário do que metodológico.

Esse federalismo híbrido – no qual se relacionam os diferentes interesses que envolvem as instâncias de poder – configura um campo de tensão entre o poder central (centralizado) e o poder dos entes federados (descentralizados).

A literatura da área assinala ainda que os municípios assumiram maior autonomia e se tornaram entes federativos responsáveis pela cobertura de bens e serviços públicos, porém, tendo em vista suas possibilidades fiscais, políticas e administrativas, nem sempre exercem as novas prerrogativas constitucionais com independência em relação à esfera federal e ou estadual (AZEVEDO; SANTOS, 2012). Nesse debate devem ser apontados, ao menos, dois argumentos importantes. De uma parte, há os que defendem o fortalecimento do poder local como mecanismo democrático exercido em pequena escala (SANTOS; AVRITZER, 2002). De outra parte, há aqueles que apontam problemas estruturais na capacidade política e institucional de municípios no que tange: às questões financeiras; às dificuldades de organização e estrutura do aparato burocrático; à ausência de quadros administrativos bem preparados e qualificados para enfrentar os desafios de atendimento no setor social; à prevalência de práticas clientelísticas (MARTINS, 2003; 2004).

Nessa perspectiva, a capacidade técnica e política dos governos subnacionais – elementos centrais constitutivos da gestão pública – passou a ser objeto de atenção na agenda do governo federal, sobretudo a partir da década de 2000. Lofrano (2010) discorre sobre as dificuldades que os municípios têm enfrentado para exercer suas funções de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas, o que justificaria os esforços da União para promover ações de intervenção – por meio de programas indutores e ou complementadores de recursos – com vistas a melhorar a capacidade institucional dos municípios. De acordo com o autor, a intenção política do governo federal – ao criar órgãos, conselhos e fóruns específicos voltados à promoção de ações diretas com os municípios – é a de subsidiar, apoiar e fortalecer a gestão municipal, com prioridade para os de pequeno porte.

No que tange às relações entre a esfera estadual e a esfera municipal, também se deve ressaltar que o poder centralizado da primeira encontra raízes na história política brasileira, que conferiu aos governos estaduais características de governo central. No caso do estado de São Paulo, o dinamismo da economia e o crescimento dos serviços que sustentam a pujança do seu desenvolvimento, configuram um contexto complexo que exige redimensionamento na gestão dos diferentes campos que compõem as políticas públicas.

Entretanto, a partir da aprovação do novo Plano Nacional de Educação no dia 25 de junho de 2014, pela presidência da República, espera-se que novos rumos

sejam desenhados no cenário da educação nacional, com a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados para viabilizar os avanços conquistados e nele preconizados, embora pontos importantes defendidos por entidades do magistério e pesquisadores da área ainda não tenham sido contemplados.

No dia 25 de junho de 2014, a presidente Dilma Rousseff sancionou (sem vetos) o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei n. 13.005, publicado no dia 26 de junho, no Diário Oficial da União, após quase quatro anos de tramitação durante os quais negociações foram encetadas entre legisladores, representantes do governo, entidades do magistério e da sociedade civil organizada. Nesse processo, o Projeto de Lei 8035/ 2010 (PNE), encaminhado pelo executivo federal, recebeu milhares de propostas de emendas, tendo sido a maior parte delas discutida e deliberada na Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, durante a qual participaram quase dois mil municípios e três mil delegados. A partir da sanção, estados e municípios têm um ano para elaborar ou reelaborar seus planos decenais de educação.

O atual Plano – que havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 03 de junho de 2014 – foi proposto pelo Executivo ao Congresso em 2010, estabelecendo vinte metas e estratégias para a educação nos próximos dez anos, dentre as quais, destaquem-se: investimento de 10% do PIB; erradicação do analfabetismo; ampliação da oferta de educação infantil em creches, que deverá atender um mínimo de 50% das crianças de até três anos; ao final de dez anos de vigência, as crianças deverão estar alfabetizadas, no máximo, até os seis anos; a escolaridade média da população de 18 a 29 anos deverá ser elevada e alcançar o mínimo de 12 anos de estudo; 50% das escolas públicas deverão oferecer educação em tempo integral, a fim de atender pelo menos 25% de todos os alunos da educação básica; formação de 60 mil mestres e 25 mil doutores por ano ao final de sua vigência. Registre-se que os *royalties* do petróleo do pré-sal deverão garantir a execução do Plano Nacional de Educação, pois a Lei prevê a destinação de 75% dos recursos obtidos por meio da extração do petróleo e 50% do excedente em óleo para a educação (sendo 25%, para a saúde).

Contudo, conquistas ainda se impõem – tais como a regulamentação em legislação específica do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) – com vistas à definição do investimento por estudante, anualmente, para que se efetive uma educação de qualidade. No mesmo sentido, não se pode deixar de destacar também que as complexas relações entre as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal- ainda permanecem um desafio a ser superado, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento de uma das principais diretrizes do atual Plano Nacional de Educação: a elaboração (ou reelaboração) dos Planos estaduais e municipais de educação.

No que se refere aos Planos Municipais de Educação, em âmbito nacional,⁴ 3.384 municípios brasileiros declaram possuí-los – 60,8% – porém há controvérsias em relação a esse índice,⁵ sem um consenso. De qualquer forma, nesse contexto, iniciativas vêm sendo implementadas por entidades e órgãos representativos do magistério, assim como por Institutos de Pesquisa e Organizações Não Governamentais (ONGs). Ressalte-se que a Ação Educativa lançou a campanha De Olho nos Planos. Para participar, os gestores municipais⁶ devem se inscrever no *site* onde encontram materiais de apoio para elaboração dos Planos Municipais de Educação.

A Fundação Social Itaú⁷ – em conjunto com o Centro de Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) – também iniciou um projeto-piloto em 2010, com vistas a oferecer formação a gestores de 15 municípios da região central do Paraná, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação a partir da elaboração e implementação de Planos Municipais de Educação (PMEs).

As iniciativas citadas têm em comum o fato de estimularem os municípios a elaborarem seus PMEs – de forma coerente com as necessidades locais – atendendo, de modo geral, aos seguintes critérios: criar fóruns municipais de educação com a participação da comunidade; incentivar a organização de conselhos municipais de educação (nos municípios nos quais estes não existem) com vistas a institucionalizar um espaço de interlocução com a comunidade de famílias, professores, gestores e funcionários; utilizar indicadores educacionais disponíveis em *sites* governamentais, centros e institutos de pesquisa para realizar diagnósticos sobre a realidade educacional do município.

Assim, tendo em vista a relevância de se examinar elementos textuais de Planos Municipais de Educação já elaborados e aprovados por Lei, o estudo em pauta partiu do pressuposto que os mesmos são fontes relevantes para se examinar potencialidades e limites de municípios na elaboração de diretrizes políticas públicas para a educação, institucionalizando-as em instrumentos de planejamento.

Ressalte-se que o levantamento e a análise dos Planos Municipais de Educação de 20 municípios paulistas integrou investigação maior⁸ que buscou identificar e discutir, originalmente, a capacidade institucional das localidades na gestão da educação básica, com base nos seguintes aspectos: estrutura física, administrativa e de recursos humanos disponíveis; volume de recursos orçamentários e mecanismos de controle desses recursos; fontes de dados, informações e instrumentos para o planejamento da política educacional local; modalidades

de convênios e parcerias realizadas entre o município, a esfera estadual e a esfera federal, bem como com o setor privado lucrativo e não lucrativo; mecanismos e dinâmicas de monitoramento e avaliação da implementação de diretrizes legais/medidas, programas e projetos próprios ou conveniados; estratégias utilizadas pelos governos municipais para promover a gestão participativa.

Neste texto serão exploradas as características textuais dos documentos, com o intuito de identificar ideias e noções neles registradas, com foco, entretanto, em duas dimensões sistematizadas e classificadas no estudo: **gestão da rede física e gestão de processos**.

O PERCURSO METODOLÓGICO

Na primeira etapa da investigação original, realizou-se levantamento de leis, decretos, planos, resoluções, atas, programas e projetos; identificou-se, também, o organograma das secretarias/diretorias de educação; foram levantados ainda os dados populacionais, de condições de vida e moradia, assim como os que se referem à educação básica. Nesse contexto, a pesquisa sobre instrumentos de planejamento, incluindo-se os Planos Municipais de Educação, ganhou escopo de estudo independente, tendo em vista a complexidade que reveste o tema.

Inicialmente, dificuldades de levantamento dos Planos Municipais de Educação no estado de São Paulo devem ser registradas, tendo em vista constituírem-se em achados de pesquisa no início de seu percurso. Em sua maior parte, os documentos – na íntegra – não estão disponíveis nos *sites* da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, do Tribunal de Contas do Estado, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), das Secretarias Municipais de Educação e das Câmaras Municipais.

Frente a essa constatação, optou-se por enviar carta solicitando a disponibilização do documento oficial. Dos 67 municípios abordados, 20 enviaram, até meados do primeiro semestre de 2012, os respectivos Planos Municipais de Educação; 7 informaram que o Plano foi elaborado, mas ainda não havia sido aprovado junto à Câmara Municipal ou estava em processo de elaboração para aguardar aprovação até o final de 2012. Os demais municípios não responderam à solicitação e não mantêm o documento disponível nos *sites* consultados. A RM da Baixada Santista, com 9 municípios, tem maior taxa de presença do PME (6) seguida pela RM de São Paulo, com 39 municípios (13). Chama atenção que na RM de Campinas, com 19 municípios, apenas 1 enviou o Plano, sendo que 3 municípios dessa região justificaram a ausência do documento.

Entretanto, é preciso ressaltar que isso não indica que os municípios em questão não tenham o Plano Municipal

de Educação aprovado e em desenvolvimento, mas, que os documentos não estão disponibilizados publicamente e/ou que as Secretarias Municipais de Educação não responderam à solicitação.

Como se disse anteriormente, tendo em vista que os Planos Municipais de Educação são fontes relevantes para se examinar a potencialidade de municípios brasileiros na capacidade institucional para elaboração de diretrizes de políticas públicas, o estudo buscou identificar as características textuais, com base na análise de conteúdo (BARDIN, 1994).

Assim, as fontes foram lidas com o intuito, inicialmente, de identificar ideias e noções expressas nas diferentes partes que compõem os documentos. Procurou-se organizar os dados de forma a agrupar as categorizações, entendidas como “operações de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e por reagrupamento segundo critérios previamente definidos” (BARDIN, 1994, p. 117). Na primeira etapa, portanto, os conteúdos de cada Plano Municipal de Educação foram organizados em quadros com categorias pré-estruturadas.

Porém, na sequência, após comparação dos conteúdos organizados, verificou-se que estes teriam que sofrer modificações em função de recorrências e de ambiguidades detectadas nas características textuais. Muitos dos conteúdos poderiam ser classificados em mais de uma categoria, pois se encontravam repetidos, compondo itens diferentes. É preciso registrar que, inicialmente, o estudo se propunha a analisar questões referentes às condições de trabalho e financiamento; à previsão de formas de preenchimento da função de direção escolar e demais cargos/funções das redes de ensino; à previsão de temas e/ou conteúdos curriculares específicos; à previsão de órgãos colegiados locais; à estruturação de sistemas de ensino e de avaliação municipais. Entretanto, após a leitura e sistematização dos documentos, verificou-se que a classificação inicialmente proposta, não se sustentava face aos achados do estudo.

Após nova leitura e reorganização das dimensões analíticas, procedeu-se à classificação definitiva dos conteúdos, tomando por base a totalidade dos textos. Os conteúdos foram reagrupados, levando-se em consideração municípios cujos objetivos e metas mais se aproximavam; municípios cujos objetivos e metas guardavam distância considerável entre si e, finalmente, aqueles que destacavam aspectos locais na elaboração do documento.

Registre-se que em estudos com desenho qualitativo-exploratório, o conhecimento acumulado que os pesquisadores detêm sobre o tema focado influencia as possibilidades e a profundidade da análise, tendo em vista a diversidade textual encontrada em documentos oficiais, entrevistas, grupos focais, dinâmicas de grupos,

etc. Dessa forma, realizou-se, inicialmente, uma leitura baseada nas categorias propostas no ponto de partida do estudo, tomando-se como pressuposto o conhecimento acumulado na área. Entretanto, como se afirmou anteriormente, estas não puderam ser mantidas em função da constatação da diversidade do *corpus* das fontes. É preciso apontar que, guardadas as diferenças textuais, alguns elementos comuns puderam ser identificados, em função do modelo adotado para elaboração dos Planos Municipais de Educação, independentemente da situação socioeconômica, cultural e política dos municípios, conforme se discutirá adiante.

Na fase final, os conteúdos foram classificados em 5 dimensões compostas por 16 eixos de análise: **Dimensão Gestão da Rede Física** – Eixo 1 – Construção e manutenção da rede física; Eixo 2 – Oferta e atendimento à demanda; Eixo 3 – Parcerias e regime de colaboração; Eixo 4 – Equipamentos e materiais didático-pedagógicos; **Dimensão Gestão de Processos** – Eixo 5 – Mecanismos de participação; Eixo 6 – Ações Pedagógicas; Eixo 7 – Ações de apoio e suporte às escolas; **Dimensão Financiamento**: Eixo 8 – Financiamento; **Dimensão Avaliação**: Eixo 9 – Avaliação docente; Eixo 10 – Avaliação do currículo; Eixo 11 – Avaliação de programas/projetos; Eixo 12 – Avaliação do Plano Municipal de Educação; Eixo 13 – Avaliações externas de desempenho de alunos; Eixo 14 – Implantação de sistema/programas e ações próprias de avaliação; Eixo 15 – Avaliação monitoramento da política educacional; **Dimensão Currículo** – Eixo 16 – Currículo.

Como foi dito anteriormente, neste artigo optamos por apresentar apenas as duas primeiras dimensões referentes à **gestão da rede física** e à **gestão de processos**.

OS DOCUMENTOS ANALISADOS

A elaboração dos Planos Municipais de Educação ocorreu em contexto de consolidação de estratégias indutoras da esfera estadual com os municípios na consecução de políticas públicas educacionais, pois de 1996 a 2003, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo implementou medidas, programas e projetos destinados a estreitar e articular relações entre a esfera estadual e as municipalidades (MARTINS, 2004).

Em 2003, a SEESP organizou fóruns de discussão, com vistas a pautar a elaboração dos Planos Municipais de Educação enquanto instrumentos de planejamento que nortegassem a política educacional nas esferas municipais. Um modelo de Plano foi divulgado e discutido, servindo de roteiro para que as municipalidades, por meio de suas Secretarias de Educação e/ou Diretorias de Ensino, iniciassem a elaboração de seus respectivos documentos. O referido roteiro – entregue a mais de 300 municípios

– continha uma parte inicial, solicitando o registro de aspectos históricos da localidade e um diagnóstico dos sistemas/redes de ensino. Na sequência, indicava o estabelecimento de metas para: superação de problemas no fluxo e no desempenho de alunos; expansão de matrículas na educação básica; avaliação docente, avaliação institucional e avaliação da política educacional do município, incluindo-se o próprio Plano Municipal de Educação.

Como afirmado anteriormente, é preciso ressaltar as dificuldades para classificação dos conteúdos dos textos oficiais nos 16 eixos, pois na maior parte deles não há clareza em relação aos itens propostos, embora todos os Planos em estudo tenham procurado cumprir esse modelo divulgado pela SEESP.

No que diz respeito ao **eixo 1** – construção e manutenção da rede física – é possível verificar em todos os documentos examinados, a prioridade dada à construção/adaptação de salas/equipamentos/prédios escolares para a educação infantil e a educação especial. Um dos municípios registra que a partir do segundo ano de implementação do Plano ficariam autorizadas apenas construções e reformas para a educação infantil baseadas no princípio do respeito às necessidades de aprendizagem de cada faixa etária. O mesmo município apresenta a preocupação de atender a educação indígena em espaço apropriado. Embora com menor ênfase, os documentos oficiais registram ainda a necessidade de construção/reforma/ampliação de laboratórios de informática. De qualquer forma, identifica-se um discurso homogêneo em todas as fontes, indicando que serão analisados os dados do censo escolar, e/ou que serão realizadas pesquisas pela própria secretaria de educação/diretoria de educação, para obedecer à demanda orientada.

No **eixo 2** – oferta e atendimento à demanda – é possível identificar, novamente, a preocupação com o atendimento à educação infantil, embora alguns municípios acrescentem como meta, a expansão do atendimento da educação de jovens e adultos, da educação especial e da educação profissional. Chama atenção este último aspecto, pois em alguns dos documentos examinados a necessidade de “colocar o jovem no mercado de trabalho” aparece na forma de um discurso difuso, mesclando-se à questão da educação de jovens e adultos e ao estabelecimento de convênios com outras instâncias político-administrativas, inclusive com denominado sistema “S”. Um dos documentos examinados indica também que o município buscaria recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no Ministério do Trabalho. Muito provavelmente, isso se deve ao fato desses municípios estarem localizados em regiões dotadas de indústrias e empresas de serviços, pressionados, portanto, para formar mão de obra para um mercado de trabalho em expansão.⁹

No **eixo 3** – parcerias e regime de colaboração – as preocupações giram em torno de parcerias com o governo estadual e federal, com predominância desta última esfera. A maior parte destas, ao que tudo indica, já em andamento, pois os textos assinalam que o município pretende consolidá-las no que tange à merenda, transporte, construção de creches, ensino profissionalizante, ações destinadas à educação de jovens e adultos e avaliações de larga escala. Chama atenção a ênfase dada às parcerias com o setor privado lucrativo e não lucrativo, bem como com os setores de saúde, assistência social e segurança pública. Ao que parece, as secretarias municipais de educação vêm lançando mão, cada vez mais, de medidas de apoio e proteção realizadas em conjunto com outras secretarias do próprio município e/ou do governo estadual e federal, com vistas a ampliar as possibilidades de contornar/solucionar problemas gerados em função de contextos sócio-econômicos adversos que vêm afetando a gestão dos sistemas e das escolas, sobretudo no que diz respeito à situações de conflito e violência, envolvendo profissionais da educação, alunos e suas famílias.

Ainda nesse item, poucos municípios assinalam a necessidade de se estabelecer parcerias com universidades locais para oferta de ações de formação continuada e/ou de formação inicial a docentes que ainda não tenham curso superior.

Em relação ao **eixo 4** – materiais e equipamentos didático-pedagógicos – identifica-se menor volume de texto neste item. Há poucas menções referentes a livros didáticos, materiais específicos para educação infantil e educação especial, além de equipamentos para serem utilizados em ações de formação continuada na própria escola, incluindo-se aparelhos de “tecnologia assistida”, tais como o de leitura Braille. Alguns municípios registram a necessidade de assegurar o fornecimento de materiais pedagógicos a cada faixa etária a ser realizado pelo setor público e privado. Apenas um município registra a necessidade de realizar estudos a partir de 2005 para fornecer materiais adequados e integrar os alunos com necessidades especiais às classes regulares. Da mesma forma, o discurso é extremamente homogêneo e as metas (sem prazos e indicadores) são as mesmas.

O **eixo 5** – mecanismos de participação – é o que detém, significativamente, maior volume de texto. Dos 20 Planos examinados, apenas um não faz referências aos órgãos colegiados e/ou outras formas de participação de pais, professores, alunos, diretores e funcionários na gestão da educação básica. Todas as demais fontes explicitam a criação do Conselho do Fundeb, dos Conselhos Municipais de Educação, das Associações de Pais e Mestres, dos Conselhos de Escola e dos Conselhos de Classe. Entretanto, são poucos os municípios que o fazem de forma mais detalhada, registrando leis de

criação desses conselhos e/ou explicando sua composição e funções. A maior parte das fontes oficiais lança mão de um discurso genérico em torno da necessidade de se democratizar a gestão da educação básica, repetindo *slogans* que podem ser encontrados na literatura da área e/ou em quaisquer outros documentos de governo.

No que diz respeito ao **item 6** – ações pedagógicas – são identificadas as questões que perfazem um conjunto de medidas destinadas à elaboração e ao aperfeiçoamento dos projetos pedagógicos. Uma das fontes indica que há necessidade de se construir coletivamente o projeto eco-político-pedagógico, embora não explicita sua noção e/ou dinâmicas de construção. Mais uma vez é possível observar a relevância que a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos ocupam nesse quesito. Outra preocupação que aparece explicitada diz respeito à necessidade de superar as taxas de repetência e evasão, melhorando o fluxo escolar, mas da mesma forma, não há registro de metas e prazos para o cumprimento desse item. A avaliação do projeto político-pedagógico também aparece em algumas poucas fontes, porém, sem relação com a aprendizagem de alunos e/ou ações de formação continuada que subsidiem professores e direção escolar em sua implementação.

No que tange ao **eixo 7** – apoio e suporte às escolas – este configura o conteúdo mais difícil de ser analisado. As ações previstas como metas poderiam ser classificadas em vários itens, pois perfazem um conjunto diversificado e dizem respeito a: reestruturação das próprias secretarias municipais de educação/diretorias de ensino, com respectivas redefinições de papéis dos “atores escolares”; criação de sistemas de ensino no município; esforços a serem encetados para buscar parcerias com o governo federal e estadual; preparar jovens para o mercado de trabalho; promover apoio logístico para assegurar acesso e permanência de jovens no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos, por meio da otimização da merenda, do transporte, de ações de saúde; adquirir transporte escolar para alunos com deficiências. Apenas um município faz menção à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), e outro, à necessidade de atuação conjunta com o Conselho Municipal de Educação. Outro município registra: ações culturais no campo da educação; a necessidade de ofertar formação inicial e continuada a trabalhadores; a criação de fóruns de discussão entre os gestores da rede; a ampliação de um observatório de emprego; consolidar o ensino superior no município e otimizar a demanda para cursos superiores tecnológicos. Em suma, neste eixo estão classificados os conteúdos que se referem ao suporte e apoio à rede de escolas, embora, da mesma forma, identifique-se um discurso genérico e amplo, sem estabelecimento de metas e /ou relações entre estas ações e as que estão previstas nos demais itens.

Ações de sustentabilidade (pedagógicas, financeiras, administrativas) deveriam estar intrinsecamente relacionadas às demais propostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No exame dos Planos Municipais de Educação é possível verificar a predominância de fundamentos e justificativas baseadas nos princípios da gestão democrática, embora o conjunto de fontes não permita identificar quais seriam, exatamente, os elementos que comporiam uma gestão mais participativa (MARTINS, 2011). Chama atenção o volume textual que se dedica a citar os mecanismos que poderiam efetivá-la – os órgãos colegiados – embora não sejam explicitadas as dinâmicas, as funções, as composições e as metas que estes deveriam cumprir.

Ressalte-se que o modelo enviado pela SEESP a todos os municípios paulistas induziu a que a maioria formalizasse seus Planos seguindo uma estrutura homogênea. Os documentos possuem uma parte introdutória, contendo aspectos históricos (inclusive com fotografias antigas, do período de constituição das vilas originais), seguida de uma discussão (nem sempre breve) sobre aspectos socioeconômicos e demográficos da região e da localidade, para, na sequência, apresentar um diagnóstico da rede de escolas com base em dados do censo escolar, das avaliações externas (SAEB; SARESP; ENEM) e, no caso dos Planos reelaborados mais recentemente, baseados em dados do IDEB.

É possível identificar em boa parte das fontes examinadas os nomes de consultores e/ou de empresas de consultoria, às vezes, na forma de uma lista. Infere-se que esses profissionais trabalharam com um conjunto de municípios, cumprindo o modelo indicado pela SEESP, lançando mão dos mesmos bancos de dados, inserindo discussões e análises semelhantes. Em outros termos, os municípios contaram com especialistas externos e pesquisadores acadêmicos na formulação dos documentos, pois é possível perceber as mesmas características textuais em boa parte deles, inclusive, com trechos idênticos em algumas das fontes.

Entretanto, os elementos que diferem um município de outro dizem respeito: ao volume textual como um todo, pois alguns documentos possuem mais de 200 páginas e outros menos de 10; à explicitação de poucos aspectos locais (por exemplo, aqueles que oferecem educação indígena); à menção de dinâmicas e formas de implementação do próprio Plano.

Chama atenção o fato de os municípios terem lançado mão – em boa parte – de dados que não refletem exatamente e/ou com maior precisão suas demandas e possibilidades efetivas de atendimento da educação básica. Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de superação de modelos

mais racionalizados de instrumentos de planejamento ainda é um desafio e encontra-se em fase de construção. Como foi dito anteriormente, os conteúdos dos textos oficiais dos 16 eixos poderiam ter sido classificados em mais de uma dimensão e/ou eixo, pois na maior parte deles não há clareza em relação aos itens propostos.

Essa dinâmica detectada nos documentos oficiais – de se elaborar um instrumento de planejamento de suma importância para a gestão da educação municipal apenas para cumprir formalidades burocráticas – indica que ainda estamos em momento histórico de construção de uma democracia que vá além do simples estabelecimento de regras legais e normas a serem burocraticamente cumpridas.

Trabalhar com base na realidade local, considerando suas peculiaridades, deveria ser condição *sine qua non* para elaboração de instrumentos de planejamento, sobretudo diante da relevância que os Planos detêm como norteadores da política educacional. Assim, a adoção de consultorias externas para elaboração dos Planos Municipais de Educação deveria se restringir a aspectos pontuais e que exigissem a participação de especialistas, por exemplo, no setor de construção/reformas e/ou na elaboração de orçamentos melhor definidos. Entretanto, essas não são as características das atuais fontes examinadas.

O momento histórico é propício para que o processo de elaboração de Planos Municipais de Educação seja bem sucedido, entretanto, é preciso considerar: a necessidade de qualificar as equipes técnicas locais, para que trabalhem – com maior desenvoltura – com dados obtidos em *sites* governamentais e institutos de pesquisa; a implementação de parcerias entre a esfera federal, estadual e municipal no que tange ao desenvolvimento de ações de apoio e suporte, sempre que necessário; subsidiar e estimular os municípios para que indiquem suas possibilidades – assim como seus limites – no atendimento da educação básica, sem repetir discursos oficiais prontos, elaborados no âmbito federal e/ou estadual, e que podem ser amplamente encontrados em outros documentos e/ou na literatura da área.

Em suma, os Planos apresentam metas e objetivos de forma genérica e poucas ações para alcançá-las. A elaboração de qualquer medida legal e normativa – bem como de planos, programas e projetos oficiais – dependerá sempre de condições locais que envolvem infra-estrutura administrativa e organização de equipes técnicas qualificadas que possam manipular dados com certa desenvoltura e elaborar diagnósticos que expressem a realidade municipal, movimento esse que ultrapassa o cumprimento burocrático (ou não), de itens propostos em modelos enviados pela esfera federal, estadual ou por empresas de consultoria.

O exercício democrático exige atualmente, uma revisão dos mecanismos de representação nas democracias de larga escala e, nesse contexto, se insere a necessidade de ampliação da participação dos atores envolvidos na operacionalização das políticas sociais, em nível local. Os municípios – como entes federados que vêm sendo instados a assumir responsabilidades na elaboração e implementação das políticas públicas – poderiam configurar e promover dinâmicas que superassem os problemas decorrentes das relações entre as diferentes esferas de governo, bem como desenvolver experiências alternativas, delimitadas territorialmente, aperfeiçoando a complementariedade necessária entre os diferentes níveis de escala dentro do regime democrático.

Talvez, os novos desafios que se colocam para a gestão da educação municipal – a partir da Lei Federal 10.172/01 – mudem a estrutura e a lógica de funcionamento das políticas públicas nas municipalidades, consolidando-as como fóruns promissores na implementação de processos mais democráticos e participativos, lançando mão de recursos humanos locais, em parceria com entidades do magistério e/ou instituições de ensino superior. Observe-se que os elementos a serem considerados na elaboração desses documentos oficiais – atendendo a demandas locais do ponto de vista demográfico, cultural, ambiental, econômico e social – passam a ter outro patamar ao expressarem uma conjugação de esforços intergovernamentais e entre instituições parceiras locais.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Janete Maria L.de; SANTOS, Ana Lúcia F. dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 33, n. 119, abr.-jun. 2012, p. 551-573.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.
- BRASIL. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan. 2001.
- BRASIL. Lei 13.005 de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, p. 1. Seção 1 – Edição extra, Brasília, 26 jun. 2014.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. Disponível em: <www.mec.gov.br/conae/>. Acesso em: maio 2009.
- LOFRANO, Rodrigo. **Mecanismos de Desenvolvimento Institucional**: programas de apoio aos municípios. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 14 a 17 de março de 2010, p. 1-22. Disponível em: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002003.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2010.
- MARTINS, Ângela M. Uma análise da municipalização em São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, nov. de 2003, p. 221-239.
- MARTINS, Ângela Maria. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional?. In: MARTINS, Ângela; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia S. (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 151-177.
- MARTINS, Ângela, Maria. et al. **Estado da Arte**: Gestão, autonomia da escola pública e órgãos colegiados (2000-2008). Brasília: Liber Editora, 2011.
- MARTINS, Ângela Maria; GUSMÃO, Joana Buarque; OLIVEIRA, PIMENTA, Cláudia Oliveira; BIZOCCHI, Miriam. **Políticas Educacionais em Regiões Metropolitanas no estado de São Paulo**: desafios no atendimento da educação básica. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/FAPESP; Editora Paulistana, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia** – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

NOTAS

- Os resultados discutidos neste artigo integram investigação maior intitulada “A Capacidade institucional de municípios: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas”, financiada pela Fundação Carlos Chagas e pela FAPESP. O referido estudo deu origem a dois projetos independentes, a saber: “A gestão da educação básica em Regiões Metropolitanas: tensões e desafios”; “Planos Municipais de Educação: uma análise de fontes oficiais”. A literatura e os dados sobre as três Regiões Metropolitanas estudadas foram levantados por Joana Buarque Gusmão, consultora da Fundação Carlos Chagas, sistematizados e analisados por Ângela Maria Martins e Cláudia Oliveira Pimenta. Participaram da investigação original Gláucia Novaes, Fabiana Fernandes, Valéria Lopes e Jessica Munhoz Araújo.
- Ver: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr. 2013.
- <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.
- Ver: <www.ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 03 out. 2013.
- Ver: <www://noticias.terra.com.br/educacao/mec-orienta-sobre-planos-municipais-de-educacao,cb1d8a29e0646410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>. Acesso em: 04 mar. 2014. O próprio MEC aponta que apenas cerca de 50% dos municípios brasileiros têm Plano Municipal de Educação.
- Ver: <www.deolhonosplanos.org.br>. Acesso em: 03 out. 2013.
- Ver: <www.fundacaoitausocial.org.br/temas-de-atuacao/gestao-educacional/melhoria-da-educacao-no-municipio/>. Acesso em: 04 mar. 2014.
- A investigação maior foi realizada como estudo-piloto em municípios localizados em três regiões metropolitanas paulistas (Campinas; Baixada Santista; Grande São Paulo), a partir de levantamento inicial de dados educacionais, sociais, econômicos e demográficos. O estudo sobre Regiões Metropolitanas configurou-se como desdobramento independente da pesquisa original. Ver: Martins et al., 2014.
- Ver: FIRJAN. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)*. <http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=SP&IdCidade=&Indicador=1&Ano=2010>. Acesso em: 12 out. 2012.

Artigo recebido em janeiro 2014.

Aprovado em junho 2014.