



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES*

**UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES
PROGRAMA DO PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
URBANO - PPDRU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

LUZINETE BARBOSA LYRIO

**A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÃO E
PRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO
DAS CONTAS - BAHIA**

Salvador
2013

LUZINETE BARBOSA LYRIO

**A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÃO E
PRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO
DAS CONTAS - BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Costa Gomes.

Salvador
2013

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador –
UNIFACS, Laureate Internacional Universities.

Lyrio, Luzinete Barbosa,

A construção do Plano Municipal de Educação: concepção e prática nos municípios do território de identidade médio Rio das Contas - Bahia / Luzinete Barbosa Lyrio. – Salvador, 2013.

201 f. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Desenvolvimento Regional e Urbano – UNIFACS, Laureate Internacional Universities como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador - Prof. Dr. Carlos Alberto Costa Gomes.

1. Educação - Bahia. 2. Plano Municipal de Educação - Rio das Contas – Bahia. I. Gomes, Carlos Alberto Costa, orient. II. Título

CDD: 370.98142

TERMO DE APROVAÇÃO
LUZINETE BARBOSA LYRIO

A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONCEPÇÃO E
PRÁTICA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO DAS
CONTAS - BAHIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Unifacs Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Carlos Alberto da Costa Gomes – Orientador _____
Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército
UNIFACS Universidade Salvador

Edivaldo Machado Boaventura _____
Ph.D. em Administração Educacional pela The Pennsylvania State University (Penn State),
U.S.A
UNIFACS Universidade Salvador

Eduardo José Fernandes Nunes _____
Doutor em Análise Geográfica Regional pela Universidade de Barcelona
Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Dedico este trabalho a Joel, o meu grande amor e parceiro ímpar, pelo carinho que me dedica e por compartilhar, diariamente, dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Rematar um trabalho desta natureza é extremamente gratificante. Os caminhos trilhados foram muitos, na busca de atender aos objetivos demarcados e de um sonho a ser realizado. E não teria conseguido esse feito se não encontrasse no percurso a colaboração de muitas pessoas tanto do rol da amizade, quanto do profissional e da academia.

Agradeço a minha família, em especial minha mãe e meu pai. Aos meus irmãos Anilson, José Antônio e Elizabeth e, em especial, a Luciene e Antônio Neto pelo carinho, incentivo diário e confiança na realização dos meus projetos. E também aos meus sobrinhos queridos Ilana, Maria Clara, Amanda, Mateus, Lucas e Rafael.

À amiga Nadja Maria Amado de Jesus, por disponibilizar horários preciosos da sua agenda para atender aos meus anseios e compartilhar do seu saber comigo. E também a Cristiane Moreira pelas suas generosas contribuições.

A toda equipe que compõe o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), da Secretaria de Educação do Estado da Bahia.

Às amigas e companheiras de trabalho Anita Almeida Reis e Graciene Rocha de Jesus Guimarães. E também ao amigo Genaro Azevedo.

Aos coordenadores do Território de Identidade Médio Rio das Contas Sr. Edvard Bastos de Oliveira e o Sr. José Mendes da Silva que me oportunizaram encontros valorosos com representantes dos municípios, assim como materiais que foram elementos fundantes e precisos para o leque de conhecimento dos municípios pertencentes ao território.

Aos Secretários de Educação e equipe técnica dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas e, em especial, aos municípios de Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã, pela disponibilidade e acolhida e por tornarem acessíveis os documentos indispensáveis à pesquisa, o que fez com que pudessem fluir significativamente o delineamento e o percurso do presente trabalho.

Ao professor Costa Gomes, pela paciência nos diálogos e por acreditar que este trabalho poderia tornar-se concreto. A dedicação e sabedoria desse mestre, durante as orientações, foram fundamentais para o desenvolvimento do trabalho com os municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas.

Ao professor Edivaldo Boaventura, toda minha admiração e gratidão. É preciso que ele saiba que sempre ficava encantada ao escutá-lo nos encontros sobre educação, ou até mesmo nos momentos das leituras dos seus escritos. Tê-lo como professor é para mim uma realização e, como membro da banca, uma oportunidade ímpar; um prazer.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS).

À professora Carolina Spínola, nossa Coordenadora do Programa, pela atenção, dedicação e disponibilidade sempre que solicitada. Agradeço também ao professor Laumar, atual Coordenador.

A Lucy e Iracema, sempre dispostas a atender e dirimir as dúvidas administrativas.

RESUMO

Este trabalho é fruto de uma pesquisa motivada por um cenário nevrálgico do resultado do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que classificou, em 2009, três municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas como uns dos piores no ranque nacional. Trata-se de uma pesquisa exploratória - explicativa de cunho teórico-empírico. Nesse sentido, procura-se traçar um panorama geral que apresente considerações sobre Federalismo, Regime de Colaboração e a articulação das políticas públicas em educação, assim como sobre os instrumentos de planejamento para gestão dos sistemas de ensino, a exemplo do Plano Nacional de Educação e das respectivas versões nos Estados e Municípios e, mais recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). Busca-se também apresentar as condicionantes para elaboração e operacionalização dos planos municipais de educação referentes aos municípios de Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã. A partir das coerências entre o Plano Municipal de Educação e os instrumentos de planejamento orçamentário, a exemplo, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA), apresenta-se como procedimento metodológico o estudo de múltiplos casos e as fontes diretas e referenciais teóricas. Constata-se, com este estudo, que um dos muitos insucessos das políticas públicas educacionais operacionalizadas nos municípios encontra-se na desarticulação entre elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do documento.

Palavras-Chave: Planejamento. Regime de Colaboração. Plano Municipal de Educação.

ABSTRACT

This work is the result of a research motivated by a scenario the result of nerve Index Basic Education Development (IDEB) that ranked in 2009, three counties belonging to the Territory Identity Middle Rio das Contas as one of the worst in the national rankings. This is an exploratory research - explanatory theoretical and empirical. In this sense, we try to draw a general picture that presents considerations Federalism Regime Collaboration and coordination of public policies in education, as well as on planning tools for management of education systems, such as the National Education Plan and respective versions in the states and municipalities and, more recently, the Education Development Plan (EDP) and the Joint Action Plan (RAP). Search also present conditions for the preparation and operation of the municipal education plans relating to municipalities Aiquara, Apuarema, Gongogi, New Ibiá and Ubatã. From the coherence between the Municipal Education Plan and the instruments of budget planning, the example of the Multiyear Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA), is presented as a procedure methodological study of multiple cases and direct sources and theoretical. It appears, from this study, one of the many failures of educational policies operationalized in the municipalities is the mismatch between design, implementation, monitoring and evaluation of the document.

Keywords: Planning. Contribution System. Municipal Education Plan.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Os Estados e o Distrito Federal do Brasil que têm Plano Estadual de Educação (PEE).....	65
Mapa 2 - Os Territórios de Identidade da Bahia	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas da Construção do Plano Municipal de Educação (PME)	69
Quadro 2 - Plano Municipal de Educação dos municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas 2012.....	73
Quadro 3 - Sistema Municipal de Ensino dos municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas - 2012	83
Quadro 4 - Conselhos, Decretos, Composição, Compromisso dos Conselhos, Momentos políticos	84
Quadro 5 - Conselho Municipal de Educação dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas-2012	91
Quadro 6 - Municípios do TIMRC, ano de criação, distância de Salvador e Área	118
Quadro 7 - População do Território de Identidade Médio Rio das Contas 2000 - 2010.....	119
Quadro 8 - Indicadores Sociais /2006.....	120
Quadro 9 - Indicadores Sociais e Econômicos	120
Quadro 10 - Plano de desenvolvimento do TIMRC	124
Quadro 11 - Projeção das metas nacionais do IDEB.....	126
Quadro 12 - Índice do Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB*	133
Quadro 13 - Ideb do município de Aiquara.....	135
Quadro 14 - Ideb da Escola Municipal Edgard Cardoso de Moura.....	135
Quadro 15 - Ideb da Escola Municipal Julio Ignácio de Matos	135
Quadro 16 - Ideb da Escola Municipal Professora Almerinda Galvão	135
Quadro 17- Ideb do município de Apuarema	136
Quadro 18 - Ideb da Escola Municipal Aurino Nery Souza.....	136
Quadro 19 - Ideb da Escola Municipal Francisco Pedro dos Santos.....	137
Quadro 20 - Ideb da Escola Municipal Padre Vieira.....	137
Quadro 21 - Ideb do município de Gongogi.....	137
Quadro 22 - Ideb da Escola Municipal Figueira Santos.....	138
Quadro 23 - Ideb da Escola Municipal Roque Rocha Monteiro	138
Quadro 24 - Ideb do município de Nova Ibiá.....	138
Quadro 25 - Ideb da Escola Municipal Carlos Caires Brito	138
Quadro 26 - Ideb da Escola Municipal Isaura Pires Cayres	139
Quadro 27 - Ideb do município de Ubatã	139
Quadro 28 - Ideb da Escola Municipal 31 de Março.....	139
Quadro 29 - Ideb da Escola Municipal Deraldo Passos	139
Quadro 30 - Ideb da Escola Municipal Igreja Batista	140
Quadro 31 - Ideb da Escola Municipal Maria Helenice Souza	140

Quadro 32 - Ideb da Escola Municipal Vilma Luzia Cruz.....	140
Quadro 33 - Composição da Comissão Executiva do município de Aiquara	143
Quadro 34 - Cronograma das atas do município de Aiquara sobre o PME.....	145
Quadro 35 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Aiquara	145
Quadro 36 - Cronograma de reuniões das Comissões de Acompanhamento do PME	149
Quadro 37 - Composição da Coordenação Executiva do município de Apuarema	152
Quadro 38 - Participação parcial das pessoas envolvidas na elaboração do PME de Apuarema (Comissões Representativas).....	153
Quadro 39 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Apuarema	153
Quadro 40 - Recursos da educação no PPA 2006/2009	156
Quadro 41 - Composição da Coordenação Executiva do município de Gongogi.....	159
Quadro 42 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Gongogi	163
Quadro 42 - Composição da Coordenação Executiva do município de Nova Ibiá.....	167
Quadro 43 - Diretrizes, objetivos e Metas do município de Nova Ibiá.....	169
Quadro 44 - Composição da Coordenação Executiva do município de Ubatã	174
Quadro 45 - Datas das atas, teor dos registros no processo de construção do PME de Ubatã.....	175
Quadro 46 - Diretrizes, objetivos e metas do PME de Ubatã.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Informações sobre o Município de Aiquara	142
Tabela 2 - Recursos da educação no PPA 2006/2009 do município de Aiquara	146
Tabela 3 - Informações sobre o Município de Apuarema	152
Tabela 4 - Informações sobre o Município de Gongogi	159
Tabela 5 - Informações sobre o Município de Nova Ibiá	166
Tabela 6 - Informações sobre o Município de Ubatã	173
Tabela 7 - Recursos da educação PPA – 2006 -2009	177

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Reunião com os Secretários de Educação, Técnicos das Secretarias de Educação e Representantes do TIMRC	73
Figura 2 - Reunião com os Secretários de Educação, Técnicos das Secretarias de Educação e Representantes do TIMRC	73
Figura 3 - O Território de Identidade Médio Rio das Contas.....	117
Figura 4 - Reunião Itinerante do TIMRC no município de Gongogi	122
Figura 5 - Plenária da Reunião Itinerante do TIMRC no município de Gongogi	123
Figura 6 - IDEB 2005: distribuição dos municípios de acordo com a média calculada estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia.....	129
Figura 7 - IDEB 2007: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia	129
Figura 8 - IDEB 2009: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia	130
Figura 9 - IDEB 2011: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia	131
Figura 10 - IDEB 2009: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia, no território Médio Rio das Contas	131
Figura 11 - IDEB* 2011: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia, no Território Médio Rio das Contas.....	132
Figura 12 - Localização do município de Aiquara no TIMRC.....	142
Figura 13 - Comissão Executiva do PME do Município de Aiquara, no Fórum do PME em 10/08/2010	144
Figura 14 - Plenária do Fórum do PME do município de Aiquara, em 10/08/2010	144
Figura 15 - localização do município de Apuarema no TIMRC	151
Figura 16 - Participantes da entrevista referente ao processo de construção do PME no município de Apuarema	154 154
Figura 17 - Localização do município de Gongogi no TIMRC	158
Figura 18 - Participantes da entrevista sobre o processo de construção do PME no município de Gongogi/2012	160
Figura 19 - Participantes da entrevista sobre o processo de construção do PME no município de Gongogi/2012	161
Figura 20 - Vereador discursando sobre o PME no 1º Fórum do Município de Gongogi em 2010	162
Figura 21 - Municípios votando nas diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Gongogi em 2010	162
Figura 22 - Localização do município de Nova Ibiá no TIMRC.....	166
Figura 23 - Reunião técnica com assessoramento do PROAM para construção do PME	168

Figura 24 - Reunião técnica com assessoramento do PROAM para construção do PME	168
Figura 25 - Localização do município de Ubatã.....	173
Figura 26 - Secretária da Educação do Município de Ubatã na abertura da Audiência Pública do PME.....	176
Figura 27 - Plenária da Audiência Pública do PME do município de Ubatã	176

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABONG	Associação Brasileira das Organizações não – Governamentais
AI	Ato Institucional
ANEB	Avaliação Nacional de Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
APLB	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CCTRAFES	Cooperativa de Trabalhadores na Agricultura Familiar de Aiquara
CDL	Câmara de Dirigentes Lojístas
CEAA	Coordenação Estadual de Avaliação
CEALNOR	Centro de Associações do Litoral Norte
CEDES	Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPLAC	Comissão de Plano da Lavoura Cacaueira
CET	Coordenação Estadual de Território
CF	Constituição Federal
CICOB	Cooperativa de Crédito Rural
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COCIP	Cooperativa de Trabalho Médico
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congressos Nacionais de Educação
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COOPROAF	Cooperativa de Produção Agroindustrialização da Agricultura Familiar do Sudoeste em Manoel Vitorino
CRA	Coordenadoria de Recursos Ambientais
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
DF	Distrito Federal
DIREC	Diretoria Regional de Educação
DIRES	Diretoria Regional de Saúde
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EFA	<i>Education for All</i> * ¹
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FACE	Faculdade de Ciências Educacionais
FAO	Food and agriculture Organization of the United Nations**
FAZAG	Faculdade Zacarias de Góes
FESPC	Faculdade de Educação Superior do Piemonte da Chapada
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FIEP	Faculdade Integrada Euclides Fernandes

* Educação para Todos. Tradução da autora deste trabalho.

** Alimentação e Agricultura das Nações Unidas. Tradução da autora deste trabalho.

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Nacional de Educação
FTC	Faculdade de Tecnologias e Ciências
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituto de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal do Ensino Superior
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MOC	Movimento de Organização Comunitária
NTE	Núcleo de Tecnologia Educacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PAFOR	Plano de Formação Docente
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment*** ²
PL	Projeto Lei
PLC	Projeto Lei da Câmara
PME	Plano Municipal de Educação
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PR	Partido da República
PRÓCONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios

*** Programa para Avaliação Internacional de Estudantes. Tradução da autora deste trabalho.

PSEC	Plano Setorial de Educação e Cultura
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEA	Secretaria Executiva Adjunta
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEC	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SECOMP	Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades
SEDIAE	Secretaria de Desenvolvimento e Avaliação Educacional
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SUPAV	Superintendência de Acompanhamento e Avaliação
TIMRC	Território de Identidade Médio Rio das Contas
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization**** ³
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNOPAR	Universidade Norte do Paraná

**** Organização Científica Educacional e Cultural das Nações Unidas. Tradução da autora deste trabalho.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 EDUCAÇÃO E FEDERALISMO	29
2.1 CONCEITOS E TIPOLOGIAS	29
2.2 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	31
2.2.1 A Constituição de 1988 e os Reflexos na Dinâmica Organizacional dos Municípios	34
2.2.2 O Regime de Colaboração e a Política Educacional	36
3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: DA DÉCADA DE 30 ATÉ OS DIAS ATUAIS	47
3.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) - LEI Nº 10.172/2001	61
3.2 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) - LEI Nº 10.330/2006.....	64
3.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME)	67
3.3.1 Marcos Orientadores da Política Educacional nos Municípios	75
3.3.1.1 Lei Orgânica Municipal (LOM)	76
3.3.1.2 Sistema Municipal de Educação (SME)	77
3.3.1.3 Conselho Municipal Educação (CME)	84
3.3.1.4 Mobilização Social: um dos princípios para construção do PME	91
3.4 ORÇAMENTO PÚBLICO: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	95
3.4.1 Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	95
3.5 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE).....	101
3.6 PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO	103
3.7 CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE)	105
3.8 PROJETO LEI Nº 8.035/2010, DO PNE 2011-2020	108
4 ANÁLISE DOS DADOS: UM ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO DAS CONTAS	112
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO DAS CONTAS (TIMRC).....	112
4.2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, CULTURAIS E EDUCACIONAIS DO TIMRC	120
4.3 CENÁRIO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO TIMRC	125
4.4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÃO E PRÁTICAS NOS MUNICÍPIOS	141
4.4.1 O Município de Aiquara	141
4.4.2 O Município de Apuarema	150
4.4.3 O Município de Gongogi	158

4.4.4 O Município de Nova Ibiá.....	165
4.4.5 O Município de Ubatã	172
5 CONCLUSÃO.....	182
REFERÊNCIAS	188
Anexo A - Qdd do Município de Aiquara	199
Anexo B - Programas por Projeto de Atividade do Município de Gongogi.....	200
Anexo C - Programas do Município de Nova Ibiá.....	201

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação, **A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: concepção e prática nos Municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas - Bahia**, tem, como escopo, compreender a estrutura do planejamento decenal e como este contribui para minimizar ou erradicar os entraves políticos, educacionais, sociais, econômicos e culturais. Atende ainda os ditames de uma legislação educacional que prima por uma educação de qualidade e pelo êxito dos indicadores educacionais dos Municípios.

Assim, o presente trabalho tem o propósito de apresentar os condicionantes para elaboração e operacionalização dos Planos Municipais de Educação (PME) dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas, identificando-os enquanto coerentes com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), - instrumentos que otimizam as políticas educacionais priorizadas no PME. Como objetivos específicos, apresentar as estratégias e os mecanismos de participação dos cidadãos e da sociedade civil no processo de construção e acompanhamento do PME dos Municípios; demonstrar a coerência interna existente em cada plano e as respectivas correspondências com outros instrumentos de planejamento elaborados nos Municípios, especificamente PPA, LDO e LOA; descrever os indicadores de desenvolvimento dos Municípios pesquisados; identificar a correlação existente entre os indicadores educacionais e os relacionados ao desenvolvimento local.

Na tentativa de compreender o objeto de estudo, têm-se, como enunciado do problema, os Planos de Educação dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC), elaborados a partir do ano de 2001, e que se constituem efetivamente como instrumentos orientadores das políticas públicas educacionais e apresentam consonância com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) da educação.

Foram levantadas as seguintes questões norteadoras: a) De que modo os indicadores de desenvolvimento local dos municípios têm sido impactados pelas políticas públicas? Serão eles meros instrumentos formais? b) Que mecanismos de participação são vivenciados no processo de construção e acompanhamento do PME nos Municípios do Território de

Identidade Médio Rio das Contas? c) Existe coerência interna no plano em que são articulados diagnósticos, diretrizes, objetivos, metas e estratégias? d) A implementação do PME é assegurada no processo de planejamento do orçamento público e de gestão administrativa? e) Existem adequações do PME às necessidades do desenvolvimento local dos Municípios pesquisados? Os Municípios que têm PME apresentam índices de elevação ou impactos no IDEB?

Sabendo-se que as políticas públicas educacionais, a partir da década de 1990, foram influenciadas pela ampla reforma que ocorreu no Estado brasileiro, tendo em vista os princípios da descentralização e da responsabilidade, é de convir que tais princípios se constituem no binômio democratização e participação. São considerados como questão central nas articulações dos sistemas de ensino, assumindo diversos contornos nos municípios, seja mediante órgãos colegiados, com a garantia da representação dos diversos segmentos da sociedade nas diversas áreas de atuação social, com poder de decisão sobre a gestão dos sistemas de educação, seja como ações efetivas de políticas que indiquem mudanças no interior da escola.

É neste cenário de articulação das políticas públicas em educação que surge a exigência de um conjunto de instrumentos de planejamento para a gestão dos sistemas de ensino, a exemplo do Plano Nacional de Educação (PNE) e as respectivas versões nos Estados e Municípios e, mais recentemente, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Estes instrumentos encontram-se em consonância com os fundamentos da reforma gerencial do Estado brasileiro, que obedece as duas dimensões relacionadas a supostas crises do modelo de funcionamento do Estado burocrático, a saber: a capacidade de financiamento do Estado mediante sustentabilidade dos programas sociais, e a capacidade administrativa – eficiência⁴, eficácia⁵ e efetividade⁶ das políticas públicas sobre o ordenamento, em que são atendidas as demandas sociais com maior qualidade e menor custo.

⁴ A eficiência de políticas descreve a *relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados* (ARRETCHE, 2009).

⁵ A eficácia aborda a relação entre objetivos e instrumentos de política e seus resultados efetivos, ou seja, meta proposta e meta alcançada. A avaliação de eficácia objetiva ajuda no processo de “fazer as coisas certas” (cf. FARIA, 2009).

⁶ A efetividade faz referência à relação entre implementação de um programa e seus produtos (produto) e resultados (*outcome/impact*). Também inclui comparações entre programas concorrentes para poder escolher, conforme o valor adequado ao usuário, o “melhor” programa.

É possível assinalar que o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, no Art. 2º, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar, em consonância com o PNE, seus planos decenais correspondentes - Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME). Os Municípios encontram-se, portanto, diante de uma nova prescrição legal que os possibilitam colocar em prática seus planos de educação, com projeção para dez anos. Cria-se, assim, uma nova oportunidade para que o planejamento passe a integrar o cotidiano do setor educacional do Município, como instrumento definidor de políticas públicas, orientador das ações educativas e, conseqüentemente, propulsor do desenvolvimento local.

O Plano Municipal de Educação não é um documento do sistema ou rede municipal. É, antes, de Estado e deve articular as iniciativas dos poderes públicos federal, estadual e municipal. O PME deve considerar todas as necessidades educacionais dos municípios, mesmo aquelas que não são atribuições específicas do poder municipal. O PME tem como pano de fundo: conhecimento minudenciado do Município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc.); mobilização social e demarcação das prioridades das políticas educacionais para um decênio. O PME deve ser elaborado pela Coordenação Executiva, que é designada por meio do Decreto ou Portaria. Assim, as Secretarias Municipais de Educação devem instituir a Coordenação Executiva do PME, constituída por: Secretário de Educação; Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME); Representantes da Coordenação Pedagógica; Gestor da Escola Pública e Particular; Professores; Conselhos Escolares; Coordenação da Equipe Local do Plano de Ações Articuladas (PAR); pelos poderes executivo, legislativo e judiciário; pelo Ministério Público e sociedade civil, dentre outros.

Com o PME, entende-se que se instala uma cultura de planejamento na educação no Município como prática norteadora da administração pública, sistematizando as políticas públicas educacionais. Reforça, do mesmo modo, o conceito de "democracia participativa", pois são instituídos canais de participação por meio de fóruns, conferências e audiências públicas. Por um lado, o PME torna-se um instrumento de referência para concretização das ações, facilita o acompanhamento da política educacional, possibilita a avaliação dos resultados, potencializa esforços e otimiza a utilização dos recursos. Por outro, revela que muitos desses documentos passam a se constituir como meros instrumentos burocráticos elaborados e, formalmente, aprovados e que, em muito poucos casos, chegam à fase de execução. Com efeito, os planos se constituem como documentos úteis quando oportunizam a

captação de ajuda financeira externa e interna, sendo utilizados sem maiores objeções. No entanto, quando se trata de executá-los, faz-se necessário, para isso, adotar e aplicar medidas de adequação orçamentária propostas pelo plano. Assim, observam-se resistências dos gestores e discrepâncias nos instrumentos de planejamento financeiro do Município. Com isso, a execução do plano passa a ser postergada a ponto de transformar-se em letra morta.

Em se tratando dos municípios que compõem o Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC), a saber: Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagibá, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá, Ubatã, são todos localizados na região Sudoeste baiana, e apenas aqueles que construíram e legitimaram o Plano Municipal de Educação (PME) mediante aprovação do Legislativo, serviram de análise e instrumento para esta temática. São estes os municípios: Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã. A escolha pelo recorte geográfico dos municípios pertencentes ao TIMRC ocorreu em virtude do fato de o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2010, ter publicado, a relação dos dez (10) piores municípios do Brasil com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) insignificante. O resultado é referente ao ano de 2009. Seis (6) desses municípios se encontram no Estado da Bahia: três (3) Municípios: Apuarema, Dário Meira e Manoel Vitorino estão entre os dezesseis (16) Municípios do TIMRC, e os outros três (03), Pedro Alexandre⁷, Pilão Arcado⁸ e Nilo Peçanha⁹, todos pertencentes a outra composição de Território. Dentre os dez melhores municípios com IDEB no Brasil, o Estado da Bahia não apresentou município algum com tal indicação. É preciso salientar que a sede administrativa do Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC) localiza-se no município de Ipiaú, mas especificamente no espaço físico da Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC).

A inquietação em realizar um estudo voltado para a área de planejamento educacional, tendo como objeto o Plano Municipal de Educação (PME), situa-se no quadro atual de debates sobre planejamento educacional no contexto da reforma do Estado brasileiro, cujas diretrizes têm norteado as políticas públicas especificamente aquelas voltadas para o setor educacional. Destaca-se, ainda, que a motivação intrínseca da autora para o aprofundamento dos estudos

⁷ Território de Identidade Semi - árido do Nordeste II

⁸ Território de Identidade Sertão do São Francisco

⁹ Território de Identidade Baixo Sul

nesta área deve-se à experiência de trabalho vivenciada junto aos Municípios baianos, através da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, sendo a pesquisadora vinculada como técnica ao Programa de Apoio à Educação do Município (Proam), no processo de assessoramento e elaboração do plano municipal de educação, com as coordenações executivas conforme decreto proposto pelo gestor municipal.

Do mesmo modo, cabe ressaltar que o trabalho que aqui se apresenta não tem como foco o estudo do Território de Identidade Médio Rio das Contas, mas, sim, os municípios que compõem a Jurisdição, embora seja feita uma breve incursão para situá-los geograficamente.

A partir da Lei nº10. 172/2001, o Plano Municipal de Educação (PME) constitui-se uma política obrigatória, fato que corrobora para marcar o processo de descentralização da educação no âmbito dos Municípios e sistematizar a execução de políticas públicas educacionais que atendam às demandas da população e promovam o direito à educação de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, é possível observar que a educação no contexto da contemporaneidade se configura como um desafio para atingir o padrão mínimo de qualidade. De acordo com o que preconiza a legislação em vigência, a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação (SUPAV) reconhece que é papel da SEC/BA desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, e prestar atendimento aos municípios, de maneira a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e Municípios. É nessa conjuntura que surge, em 2008, o Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade. A partir de 2011, o Proam passa a ser um Programa vinculado ao Gabinete da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. O Proam tem como aparatos legais a Constituição Federal de 1988, respaldado no art. 206, inciso VI e art. 211 que tratam da Gestão Democrática do Ensino Público e do Regime de Colaboração, respectivamente; a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394, de 1996, art. 9º ao 11, que versam sobre a colaboração dos Sistemas de Ensino; a Lei nº 10.172, de 2001, que institui o Plano Nacional de Educação; a Lei nº 10.330, de 2006, que estabelece o Plano Estadual de Educação, e o Decreto nº 6.094, de 2007, que referencia o Plano de Metas do Governo Federal. O Proam tem como justificativas a observância na falta de articulação e

integração entre os sistemas; os baixos índices educacionais no Estado da Bahia; a necessidade de promover parcerias para melhor desempenho das políticas e o fortalecimento do regime de colaboração. Seus princípios são: respeito à diversidade; construção da cidadania; fortalecimento da identidade; educação como qualidade social; democracia participativa; colaboração entre os sistemas de ensino e atuação em diversas frentes com ação de assessoramento nos municípios baianos, mediante projeto de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME); projeto do Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Profissionais da Educação; projeto de monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR); projeto de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME); Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares (Progestão); projeto de Reestruturação das Secretarias Municipais de Educação (PARES) e projeto de Implementação de Políticas para Municipalização¹⁰.

A apresentação do Proam no contexto desta pesquisa se justifica por corroborar também para que os municípios analisem a relevância social do processo de planejamento da qualidade da educação, bem como do monitoramento dos processos de execução, avaliação periódica e comparação entre os resultados aferidos e as metas propostas. Com isso, é possível destacar o planejamento educacional enquanto processo. Nessa perspectiva, o Município deve se preocupar com o caminho que deseja trilhar, a fim de atingir uma educação de qualidade. Parafraseando o livro *“Alice no País das Maravilhas”*, de Lewis Carroll (1999), caso o município apresente pouco desejo de aonde quer chegar, pouco importa o caminho que siga. Mas, para que tenha um Planejamento Educacional factível, o Município necessita articular o desenvolvimento do sistema educacional, com o desenvolvimento econômico, social, político e cultural, e apresentar as condições mínimas necessárias para o aprimoramento dos fatores que implicam sobre a eficiência do sistema educacional tais como: estrutura, administração, financiamento, pessoal, conteúdo, procedimentos e instrumentos. Cientificamente, contribuirá no processo de reflexão sobre a emergência da prática do planejamento como meio tecnológico, norteador das políticas públicas, e também desdobrará novas pesquisas, constituindo-se em uma oportunidade de construção de novos conhecimentos que deverão ser

¹⁰ A descentralização e municipalização do ensino são realizadas por meio da transferência, para o poder local, de encargos e decisões que possam garantir melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público. As ações do programa implicam no repasse, pela Secretaria da Educação, de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) – correspondente ao número de matrículas de alunos de 1ª a 8ª séries assumidas pelo município – e no reembolso à Secretaria Estadual do valor despendido com o pagamento de vencimentos, salários e encargos de pessoal, colocados à disposição do município. (Disponível em: < <http://www.educacao.escolas.ba.gov.br/node/59>>. Acesso em: 8 jul. 2012).

socializados e utilizados na melhoria das condições de vida do ser humano, nos seus aspectos sociais, políticos, econômicos e educacionais.

Ao buscar contemplar essa perspectiva, recorre-se à metodologia do uso da pesquisa exploratório-explicativa, uma vez que possibilita identificar os fatores característicos da legalidade e legitimidade do PME nos Municípios pesquisados, e favorece, assim, ao conhecimento da realidade do território estudado. Quanto à natureza da exposição do objeto, trata-se de uma pesquisa de cunho teórico-empírico. Tem, como procedimento metodológico, o estudo de múltiplos casos e, como referencial teórico, a utilização de livros, artigos de revistas e periódicos em geral, pesquisa documental com o estudo da legislação no âmbito nacional, estadual e municipal, e estudo de dados estatísticos pertinentes ao tema. Emprega-se também de amostra não-probabilística, selecionada segundo critério de intencionalidade. Para tanto, conta-se com a participação dos Secretários de Educação, Membros dos Conselhos na área educacional, técnicos das Secretarias Municipais de Educação, professores, gestores escolares, representantes de segmentos da comunidade que participaram do processo de construção e acompanhamento do PME nos Municípios pesquisados.

Como instrumentos de coleta de dados, são utilizados análise de documentos, entrevistas e depoimentos pessoais. Os documentos dos Municípios que norteiam o planejamento da Educação Municipal são: o Plano Municipal de Educação, o Plano Plurianual e o Plano Diretor, bem como aqueles que tratam dos dados orçamentários. Todos os documentos elencados foram encontrados na Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura Municipal e Conselho Municipal de Educação. Também as atas e/ou memórias dos encontros de construção do PME servem para subsidiar o trabalho, a fim de que sejam observados os registros fotográficos, a socialização e divulgação do documento. O tratamento dos dados acontece a partir da organização de quadros, tabelas e da transcrição de fragmentos de entrevistas, em observância aos objetivos correlacionados ao Plano da Pesquisa. Vale destacar que a autora do trabalho em curso esteve em todos os municípios para coleta dos depoimentos das pessoas envolvidas no processo de construção do plano e também para esquadrihar os documentos que serviram de abalizador desta investigação.

O rigor metodológico utilizado nos processos de desenvolvimento da pesquisa científica confere credibilidade aos resultados dos estudos. Portanto, o uso da metodologia adequada é

fundamental para o desvelamento dos aspectos que interferem ou influenciam o comportamento do objeto de pesquisa.

Nesse contexto, a pesquisa científica constitui-se uma oportunidade de construção de novos conhecimentos que devem ser socializados e utilizados na melhoria das condições de vida do ser humano.

A abordagem de investigação tem como enfoque os aspectos qualitativos, mas isto não significa dizer que os quantitativos não são considerados. Estes são apresentados em mapas e quadros, no processo de análise dos dados coletados.

Com o cuidado de manter-se fiel à temática, a dissertação constitui-se de cinco partes: introdução e três capítulos expositivos e argumentativos e a conclusão. Na introdução, destacam-se o contexto da temática da investigação e seu recorte temporal, a justificativa da escolha do tema, os problemas, os objetivos e a metodologia, princípio norteador para a realização do trabalho.

O primeiro capítulo versa sobre os aspectos relacionados à Educação e ao Federalismo, conceitos e tipologia, a trajetória do Federalismo na Constituição Brasileira; os reflexos na dinâmica organizacional dos municípios e o Regime de Colaboração. Trata, especificamente, do compromisso de cada ente, a política educacional e o planejamento como fulcro para uma educação de qualidade.

O segundo capítulo tece considerações acerca do Planejamento Educacional no Brasil, com um recorte sincrônico entre o período dos anos trinta, século XX, até os dias atuais, século XXI, da problemática das políticas educacionais, além de discutir os aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais da historiografia brasileira; versa também sobre os planos de Educação nas esferas federal, estadual e municipal e sobre os marcos orientadores da política educacional nos municípios, isto é, a Lei Orgânica, o Sistema Municipal, o Conselho Municipal de Educação e os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), todos correlacionados com o Plano Municipal de Educação (PME).

O terceiro capítulo trata da caracterização do Território de Identidade Médio Rio das Contas, os seus aspectos socioeconômicos, culturais e educacionais, o cenário do IDEB no TIMRC.

Apresenta uma análise dos dados empíricos da pesquisa dos cinco (5) municípios do TIMRC, aqueles que possuem a Lei do PME aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, a saber: Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã. Na conclusão, apresenta-se uma súmula do que foi produzido nos capítulos da dissertação: os objetivos, as questões traçadas para esta investigação e seus resultados.

Apresentam-se, por fim, as referências, seguidas dos anexos.

2 EDUCAÇÃO E FEDERALISMO

O presente capítulo apresenta aspectos relacionados à Educação e ao Federalismo, conceitos e tipologias, trajetória do Federalismo nas Constituições brasileiras, a Constituição de 1988 e os reflexos na dinâmica organizacional dos municípios, e o Regime de Colaboração. Trata também do compromisso de cada ente, dos mecanismos de educação e do planejamento enquanto sustentáculos para uma educação de qualidade.

Para situar o Federalismo, a literatura registra que o Estado Federado tem como marco o ano de 1787, com o início da Constituição norte-americana. Neste período, houve a junção dos treze (13) Estados independentes que cederam à União e à Soberania organização total, contribuindo para os Estados reservarem-se entre si autonomia e formarem os Estados Unidos da América.

2.1 CONCEITOS E TIPOLOGIAS

O Federalismo é um tipo específico de Estado, entre os múltiplos que possam existir. Segundo Cury (2006), Federação provém do latim: *foederativo* que, por sua vez, resulta do latim *foedus*. *Foedus-eris* significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança. Significa também fiar-se, confiar-se, acreditar (CURY, 2007, p.114). Essa afirmativa corrobora com o que Anderson (1987), citado por Oliveira e Santana (2010), assinala:

Sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, Länder, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e, e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais. (ANDERSON, 1987 apud OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 12).

Destarte, uma Federação é a união de membros federados, que formam uma só entidade soberana: o Estado. No caso do Brasil, é o que se chama de União. No regime Federal existe apenas um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais (Estados). O Federalismo pode ser qualificado como um acordo de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns.

Para Silva (2005), muitas proposições se elaboraram sobre a natureza jurídica do Estado Federal. O próprio art.3º, do Decreto nº 1, de 15/11/1889, que instituiu os estados federados da federação brasileira já dotados de soberania. O que era antes um erro, hoje é reconhecido pela doutrina. A soberania é a qualidade de um ente público capaz de determinar seus próprios poderes, sem qualquer subordinação jurídica ou política a qualquer outra entidade.

Compreende-se que a autonomia constitui a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios de um círculo prefixado por entidade superior, e é a Constituição Federal que oferece como poder distribuidor de competências entre as esferas do governo de uma Federação. Assim, para que uma entidade territorial seja dotada de autonomia constitucional, com a qualificação do Estado Federado, são indispensáveis, no mínimo, três capacidades: a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração¹¹.

É viável assinalar os três tipos de federalismo político, conforme conceitua Cury (2007):

1. Federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração-difusão do poder predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar, como exemplo, o próprio Brasil entre os anos de 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. Federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, em que na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
3. Federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa Constituição. (CURY, 2007, p. 115).

A Constituição de 1988 optou pelo federalismo cooperativo, sob a denominação de um regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (CURY, 2010, p.158).

O texto constitucional de 1988, em vigência, destaca que o Município integra a Federação como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira (GAMA, p. 146). O art. 18, pronuncia que a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, p.6).

¹¹ Melhores detalhes consultar o texto de José Afonso da Silva. “*Dos Estados Federados no Federalismo Brasileiro*”. Dados disponíveis em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/8.pdf>>. Acesso em: 06 dez.2011.

Abrucio (2010) assevera que não há uma fórmula única que oriente as federações. Os países federativos apresentam heterogeneidades e caminhos históricos distintos, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. O autor apresenta quatro (4) subsídios para o sucesso dessa forma de Estado.

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência entre os entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomo e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais-, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e\ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Assim, descrever o momento em que esses espaços públicos integram-se como peça estrutural do regime federativo brasileiro, por meio do texto constitucional em vigência, significa conceder capacidades e competências ao ente federativo assim como a auto organização, mediante cartas próprias, como a Lei Orgânica do Município. Embora o município tenha o reconhecimento de ente federado, ele jamais pode ferir o que está posto juridicamente, muito menos estabelecer competências e atribuições tanto para a União como para o Estado.

2.2 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Segundo Raymundo Faoro (1981 apud SANTOS, 2003), “a Constituição é a suprema força política de um país, nas suas normas e valores, coordenadora e árbitro de todos os conflitos, sempre que fiel ao poder constituinte legitimamente expresso.” A centralidade da ideia da Constituição era elaborar uma carta que garantisse como princípios básicos: a igualdade, a fraternidade e a liberdade de todos as pessoas, indistintamente.

A Constituição Imperial de 25 de março de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I, adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais, tinha evidências sobre os Conselhos Gerais. A primeira lei geral de educação, datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial que efetivava a gratuidade do ensino primário. Essa lei abrangia apenas as vilas e lugares mais populosos. Do mesmo modo, o Ato Adicional de 1834 é um componente

importante, por possibilitar certa descentralização e a administração por partes de as Assembléias Provinciais legislarem sobre o ensino secundário. Entretanto, não correspondia a uma melhora na qualidade da educação oferecida, e tampouco uma garantia de acesso, vez que a suposta descentralização não implicava em ampliação de recurso.

A segunda Constituição, de 24 de fevereiro de 1891, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, é forma federativa de governo de Estado e República. Deixa a cargo da autonomia dos Estados assumir, ou não, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. De acordo com Cury (2007), os Estados teriam autonomia para, dentro de seus territórios, financiarem com seus recursos essa etapa da educação escolar. Corroborando a essa ideia, conforme Abrucio (2010, p. 44), a Carta Constitucional acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira, e também produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país.

Pela terceira Constituição, de 16 de julho de 1934, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, e sob a inspiração dos Pioneiros da Educação Nova, o Governo é centralizado. Competia à União legislar, privativamente, sobre diretrizes e bases da Educação nacional. Cabia aos Estados a tarefa de difundir a educação pública em todos os graus. Designou a família e o Estado como responsáveis pela educação. Definiu a educação como um direito de todos. Nessa Constituição, percebem-se avanços, tais como vinculação de um percentual dos impostos para educação; União e Municípios deveriam contribuir com 10% da renda, resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, e os Estados e o Distrito Federal com 20%. Incumbiu-se a União de elaborar o Plano Nacional de Educação e a institucionalização dos sistemas educativos e dos conselhos de educação.

A quarta Constituição, datada de 10 de novembro de 1937, é outorgada pelo presidente Getúlio Vargas. Conhecida por “Polaca” porque foi inspirada na Constituição Ditatorial da Polônia. O prefeito passou a ser nomeado pelo governador do Estado. Com isso, extinguiu-se a justiça federal, e, segundo Abrucio (2010, p.44), o federalismo passou por grandes mutações com a Era Vargas. Esse primeiro momento, com a maior centralização do poder, fortaleceu o Executivo Federal; em segundo, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação.

A quinta Constituição, de 18 de setembro de 1946, é promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte. Considerada como carta liberal democrática, são destacadas, do seu conteúdo principal, as seguintes conquistas: preservação do regime republicano, federativo e presidencialista; voto secreto e universal para os maiores de 18 anos, excetuando-se os analfabetos, cabos e soldados; direito à liberdade de associação de classe, de pensamento e de expressão; direito de greve aos trabalhadores; preservação das conquistas efetuadas no campo trabalhista; estabelecimento do mandato presidencial para cinco anos (proibindo-se a reeleição). Os deputados teriam mandatos de quatro anos (permitindo reeleição). Os senadores teriam mandatos de oito anos, sendo em número de três para cada Estado da Federação. Abrucio (2010, p. 44) mostra que as relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos de convivência entre autonomia e interdependência. O problema continua a ser o baixo grau de democratização e republicanização no plano local. Mas, com o advento do golpe de 64, a ditadura não só deteriorou a democracia, como igualmente rompeu com o federalismo.

A sexta Constituição, de 21 de janeiro de 1967, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, concentra-se nas decisões pelo Poder Executivo. Somente ao Executivo é conferido o poder de legislar em questões de segurança e orçamento, estabelece as eleições indiretas para presidente, com mandato de cinco anos. Possibilita às Forças Armadas uma força gigantesca e militariza a Presidência da República. Sustenta a centralização, embora pregue o federalismo.

A sétima Constituição, denominada “Constituição Cidadã”, datada de 5 de outubro de 1988, é promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte. A partir dessa Constituição, os Municípios brasileiros passaram a ser considerados entes federados com relativa autonomia política e administrativa. Por meio dessa Constituição e da Lei de Diretrizes e Base (LDB), Lei nº 9.394/96, os Municípios passam a se responsabilizar pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, este último em regime de colaboração com os governos estaduais. No entanto, dadas as acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, grande parte dos Municípios brasileiros, em sua maioria do Norte e Nordeste, tem encontrado limitações financeiras e técnicas para assegurar o cumprimento dessa determinação constitucional. Cury (2007) ressalta que essa Constituição optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizando, com funções compartilhadas entre os entes federativos.

Um país federativo, geralmente, tem como característica uma Constituição escrita e possui um conjunto de normas que o guiam. Assim, o que preconiza a Constituição de 1988 da República Federativa e da política da Educação Nacional são estes aspectos: pluralidade da política, igualdade, liberdade, autonomia pedagógica, universalidade de direito à educação, cooperação federativa, obrigatoriedade e gratuidade do ensino público, ampliação de vinculação de recursos obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino, aliada à valorização dos profissionais da educação. Mas, percebe-se o distanciamento diante da efetividade dessas políticas. A educação precisa ser tratada como política pública de Estado, e não apenas de governos, que são transitórios.

2.2.1 A Constituição de 1988 e os Reflexos na Dinâmica Organizacional dos Municípios

A Constituição Federal de 1988 consolidou significativas mudanças na esfera municipal, constituindo o Município como um dos entes da federação, dotado de autonomia política, e assegurando-lhe o direito de elaborar sua Lei Orgânica¹². Além disso, transferiu-se o dever de responsabilizar-se, inclusive financeiramente, pela ordenação e o desenvolvimento social em sua jurisdição. Assim, ao município, coube garantir o bem-estar social de seus habitantes, mediante a implementação de políticas públicas, tendo em vista a consolidação democrática do Estado. A Carta Magna de 1988 define a implementação das políticas municipais entre elas, as educacionais - com base nos ideais de descentralização, municipalismo, democracia e participação social. Esses ideais se, por um lado, apontavam a garantia e a participação das instâncias subnacionais na gestão pública, por outro, corresponderam a uma face da política neoliberal a que foram submetidos os países da América Latina, entre eles o Brasil, desde a década de 60 e, de forma mais intensa, a partir dos anos 80, como estratégia de desestruturação de setores econômicos e dos serviços estatais (OLIVEIRA, 1997).

Segundo Rocha (2006), a descentralização foi implementada de forma bastante diferenciada pelos setores de políticas públicas. No geral, o que ocorreu foi a falta de planejamento e coordenação na transferência de funções aos estados. Assim, pode-se afirmar que:

A descentralização produziu efeitos positivos no sentido da racionalização e democratização de políticas públicas. Mesmo com problemas, foram implementados conselhos setoriais de políticas públicas, difundiram-se experiências de Orçamento Participativo, democratizou-se a gestão de escolas públicas, dentre outras experiências dignas de nota. Porém, produziu também efeitos negativos, como

¹² São consideradas “Constituições Municipais” (MAGALHÃES, 2006, p.43).

fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais. (ROCHA, 2006, p. 49).

A municipalização da educação no Brasil sustenta-se, ideologicamente, nas formulações difundidas pelos organismos internacionais, cujos discursos assentam-se nas ideologias capitalistas, difundidas, principalmente, pelo Banco Mundial, com o argumento da “racionalização” e com a ideia do “Estado Mínimo”. No plano de educação, essa lógica defende a desobrigação das esferas federal e estadual para com as responsabilidades em relação à educação municipal. Por isso, os Municípios foram orientados a criar seus sistemas municipais de ensino¹³, tornando-se responsáveis pela normatização de suas políticas educacionais e gerenciamento de seus recursos humanos e financeiros.

A proposta do Federalismo, como as políticas de municipalização e descentralização implementadas no Brasil, um país de grandes heterogeneidades regionais e desigualdades sociais, constituiu-se em uma alternativa de democratização do poder de caráter neoliberal centralizador e excludente. O caráter neoliberal não garante a participação efetiva das classes populares na gestão da Educação Municipal; o excludente não assegura a equidade das políticas e a igualdade de oportunidades para a manutenção do ensino entre todos os municípios brasileiros (FONSECA, 2000). Para complementar, assinala-se o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um dos municípios e suas responsabilidades na oferta educacional, ainda que sejam considerados os mecanismos de transferências intergovernamentais (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 17).

Para Abrucio (2010), faz-se necessário o compartilhamento de ações entre os níveis de governo:

O exemplo da educação, no qual é impossível implementar bem as políticas, em particular para o ensino fundamental, sem que haja uma colaboração entre estados e municípios, uma vez que a rede pública existe em ambas esferas- é possível, inclusive, encontrar uma escola municipal e outra estadual bem próximas entre si numa mesma cidade. (ABRUCIO, 2010, p. 47).

A dificuldade dos Municípios em gerenciar seus sistemas deve-se, em grande parte, ao caráter em que se consolidou o país quanto à descentralização, transferindo responsabilidades entre os entes, desconectando as formas de redistribuições de recursos para os Municípios. A insuficiência financeira de muitas dessas unidades federadas, a fim de assegurar a plena

¹³ Para saber sobre Sistemas Municipais de Ensino, consultar Genuíno Bordignon (2009) em *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano*. Ver também o livro publicado em (1996), *O Município e a Educação* de Edivaldo Boaventura.

execução de suas políticas sociais, compromete a autonomia do poder local e, conseqüentemente, a qualidade da educação nacional, pois 75% dos 5.565¹⁴ municípios brasileiros, segundo Sander (2005), têm menos de 20 mil habitantes e apresentam baixo poder de arrecadação.

Para Abrucio (2010), a fragilidade da municipalização:

Deve-se à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. [...] não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração. (ABRUCIO, 2010, p. 61).

Nos Municípios de pequeno porte, a economia costuma ser, de modo eminente, rural e agrária. O financiamento das políticas públicas fica comprometido, pois a base das arrecadações dos impostos e tributos é, em sua maioria, sobre os serviços urbanos. Assim, o desenvolvimento econômico desigual dos diferentes portes de Municípios gera perversidades e disparidades regionais, resultando na dependência de alguns entes em relação a outros, contribuindo para colocar em risco a qualidade da Gestão da Educação Nacional e a garantia da universalidade dos direitos conforme preconiza a legislação.

2.2.2 O Regime de Colaboração e a Política Educacional

Para equilibrar essas heterogeneidades financeiras, nesta nova conjuntura jurídica da política nacional, a Constituição Federal estabeleceu o Pacto Federativo entre seus entes por meio do regime de colaboração – mencionado no artigo 211 – e através do regime de cooperação – mencionado no artigo 23 - como instrumentos legais que promovem o co-financiamento, a coordenação, a articulação e a equalização das políticas.

Todavia, a falta da normatização para a operacionalização do regime de colaboração¹⁵ entre os entes federados, mediante Lei Complementar - como prevê o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 - que define as competências de cada ente, assegura sua autonomia na esfera de poder e regulamenta as formas de redistribuição e equalização, constitui-se, hoje, um fator

¹⁴ Atualmente 5.568 municípios

¹⁵ O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado (CURY, 2007, p.123).

dificultador da cooperação recíproca entre os entes da federação (CURY, 2007). Estados e Municípios não conseguem definir, com clareza, seus papéis e, dentro de um ambiente de competição, faltam à maioria deles condições técnicas e financeiras para implementarem suas políticas.

Para dirimir os problemas do Regime de Colaboração, o governo federal apresenta alternativas. Segundo Abrucio (2010), são dois os tipos de ações, a saber:

Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades. Programas e recursos têm sido distribuídos a governos subnacionais ou, com grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito à diversidade dos entes federativos. (ABRUCIO, 2010, p.62).

No entanto, a Emenda nº 59/2009 confere ao Plano Nacional de Educação o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Em vista disso, em 2010, o Documento Referência da Conferência Nacional da Educação (CONAE) trata do Sistema Nacional de Educação, com enfoque na garantia de diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais.

Objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estados. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. (BRASIL, 2010, p.12).

E o Documento Final da CONAE reitera o Sistema Nacional de Educação como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados (BRASIL, 2010).

Não obstante, ressalta-se que a ausência de uma normatização de regime de colaboração intensifica o conflito político do federalismo brasileiro e as formas de financiamento da educação devido à política de fundos: do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁶, de 1996, (Emenda

¹⁶ Para saber mais sobre FUNDEF e FUNDEB consultar o livro *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*, de Marisa Rossinholi (2010).

Constitucional nº 14/96), e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir de 2007 (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006). Porém, tal estratégia de financiamento tem se mostrado insuficiente para atender as imensas necessidades de municípios situados em áreas mais pobres, como é o caso do Nordeste (SANTOS, 1996).

Com o fim do FUNDEF, em 2006, a União, que deveria repassar complementação aos Municípios que ficarem abaixo da média nacional, conforme previa o art. 6º da Lei nº 9.424/96 que dispõe sobre o FUNDEF¹⁷, não cumpriu este dispositivo legal, e ainda acumula uma dívida sem precedentes aos Municípios. Criou-se, então, em 2007, o FUNDEB. Essa política do novo fundo de financiamento da Educação, contudo, não representou avanço no que concerne à melhor distribuição do financiamento da Educação no país.

As diferenças no financiamento implicam em condições salariais igualmente diferentes entre os professores nas diversas regiões do país, sendo que os menores rendimentos estão no Nordeste e Norte.

Detalhando dentro dos níveis de ensino, observa-se que na educação infantil as maiores médias salariais estão no Sudeste e Centro-Oeste (R\$ 809,00 e R\$ 807,00, respectivamente) e as menores médias salariais estão na região Nordeste, seguida da região Norte. No ensino fundamental, as maiores médias estão nas regiões Centro-Oeste e Sul (R\$ 1.178,00 e R\$ 1.018,00, respectivamente), porém, nota-se que no Centro-Oeste 50% desses professores recebem menos de R\$ 933,00, e no Sul, menos de R\$ 850,00. (GATTI; BARETTO, 2009, p.242).

O referido texto demonstra ainda as características demográficas, de escolaridade e posição socioeconômica dos professores, os marcos legais do curso de formação de professores, e a complexidade da formação inicial e continuada. Destaca ainda que as condições de trabalho em relação à infraestrutura das escolas da educação básica variam de acordo com a região e são, de modo geral, insuficientes. Nas escolas públicas brasileiras, a grande maioria dos professores atua em escolas sem biblioteca. Na Região Nordeste, essa é a realidade para 66% dos educadores, apesar de existir a lei nº 12.244, de 24 de maio 2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País.

Enquanto a União não se compromete com a definição de uma proposta de política mais efetiva de financiamento da educação nacional, o MEC consolida a cada década novas estratégias de políticas supletivas como forma de redistribuição de recursos, supostamente

¹⁷ Lei 9.424/1996, art. 6º - “A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”.

para aqueles que mais precisam, através de programas e projetos financiados pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE).¹⁸

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) segundo, Morduchowiez; Arango (2010), apresenta o desenho das funções da instância central:

Regulamentação geral do sistema educacional (duração da educação obrigatória, credenciamento das instituições educacionais, parâmetros curriculares nacionais, definição da qualificação docente mínima exigências para passar de um nível para outro, estabelecimento de normas gerais sobre validação de títulos etc.); função supletiva e redistributiva no sentido de subsidiar e auxiliar as demais esferas do governo, a fim de diminuir desigualdades sociais e regionais; fornecimento de assistência técnica e financeira aos níveis subnacionais; desenvolvimento e manutenção do sistema de informação sobre a educação em todos os níveis; desenvolvimento de avaliações do sistema educacional brasileira (censo escolar, avaliações de cursos, avaliações institucionais e exames nacionais); organizar, manter e desenvolver rede de ensino técnico superior federal; Promoção da pesquisa e desenvolvimento tecnológico; assistência financeira ao estudante; aplicação da política nacional do livro didático. (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010, p.118).

Para o acesso às políticas supletivas do MEC, na década de 90, o FNDE previa que tais políticas fossem restritas aos Municípios que, estando adimplentes com a União, tivessem condições técnicas de elaborarem e executarem o Plano de Trabalhos Anuais (PTAs), em conformidade com portarias expedidas pelo presidente do FNDE e pelo Ministro de Educação da época.

Considerando as dificuldades de acesso às políticas nacionais por parte dos Municípios, o Ministério de Educação, em 2007, cria o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (SAVIANI, 2007) como um plano coletivo de médio e longo prazo, sistêmico, cujo objetivo é melhorar a qualidade da Educação no País, com foco prioritário na Educação Básica. Para o fortalecimento do plano, faz-se necessário o engajamento da sociedade civil, pais, alunos, professores e dirigentes com iniciativas que ampliem as condições de permanência e efetiva aprendizagem do aluno na escola. Entre as várias ações previstas no Plano, encontra-se o “Compromisso Todos Pela Educação”, cujo objetivo é mobilizar a sociedade em defesa da qualidade da educação. Assim, o MEC adotou também, em 2007, uma nova estratégia de gestão para as políticas de redistribuição e suplementação, convocando todos os municípios brasileiros a assinar um compromisso de gestão com o “Compromisso Todos Pela Educação”,

¹⁸ O FNDE é uma autarquia federal criada em 1968, responsável pela redistribuição de recursos financeiros provenientes do salário educação, em caráter supletivo, aos Estados e Municípios.

uma ação do PDE, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007¹⁹ para num esforço conjunto e articulado, atingir metas que possam assegurar a qualidade da Educação em todo o país. Com vista a assegurar a melhor distribuição no financiamento das ações do PDE, foram atendidos, prioritariamente, os municípios de menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

E, no intuito de assegurar a participação e a mobilização social dos municípios na definição de suas políticas prioritárias, o MEC disponibilizou equipe técnica para, em visita aos Municípios, realizar um diagnóstico da Educação Municipal e elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) de cada um desses entes, definindo as políticas, os programas e os projetos necessários ao desenvolvimento da gestão local.

Essa forma de financiamento da União é destinada às políticas de manutenção e desenvolvimento do ensino e se efetiva, principalmente, através de programas e projetos elaborados pelo Ministério da Educação (MEC) e executados pelo Distrito Federal e os Municípios. Essa estratégia de financiamento visa a concretizar o mandamento constitucional e a atender ao art. 75 da Lei nº. 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece à União a tarefa de desempenhar uma função redistributiva e supletiva na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais no setor da Educação, com vista a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. No cumprimento a este dispositivo legal, observa-se, ao longo dos anos, acentuadamente nos últimos cinco – depois da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, uma sobreposição de programas e projetos nessas instâncias de poder. A intenção é assegurar o financiamento de ações que possam vir a contribuir com a qualidade da Educação. Vale destacar que muitas das políticas exigem contrapartida, e a grande maioria dos municípios não tem como efetivá-las tanto no que se refere à ordem técnica quanto à financeira. Esta realidade, se, por um lado, pretende que os Municípios procurem subsídios técnicos e financeiros para gerir a educação local e, em conjunto com o Ministério de Educação assumam a sua função legal de articulador e coordenador das políticas nacionais, por outro lado, pode revelar-se em um desperdício de recursos públicos, quando aplicados mediante uma política nacional desarticulada entre o Ministério e os entes subnacionais.

¹⁹ O Decreto nº 6.094/2007 determina as 28 diretrizes e prevê a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para a materialização dessas políticas articuladas entre os entes, segundo Sander (2005), faz-se necessária a consolidação de um planejamento sistêmico. Do ponto de vista deste autor, um sistema pode articular as partes no todo, contextualizando o local no nacional. A ideia de sistema remonta a uma indicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932). Desde a década de trinta, já se advogava que a política nacional deveria buscar a coerência interna e unidade na multiplicidade. Assim, segundo o Manifesto, somente por meio da unidade de um plano e com espírito de continuidade, poderiam ser evitadas a fragmentação e a desarticulação das políticas educacionais no país. Nesse sentido, Horta (1982), citado por Calazans (2011) destaca que:

A ideia da elaboração de um plano educacional para o Brasil estava presente, de uma forma clara, no Manifesto dos Pioneiros, de 1932. Entretanto, a leitura [...] do documento permite concluir que o plano de reconstrução educacional, nele apresentado em linhas gerais, é antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional. A partir de alguns princípios pedagógicos administrativos, e não um Plano Nacional de Educação, com objetivos, metas, recursos claramente estabelecidos. (HORTA, 1982 apud CALAZANS, 2011, p. 33).

A primeira lei que institui a formulação e a implementação da educação num instrumento planejado é a Lei nº 4.024, promulgada em 1961. Surge, então, o PNE entre 1962 e 1965, porém este tem um período efêmero. O período da ditadura entre 64 e 85 corroborou com a elaboração de planos educacionais, embora estejam abalizados em discurso tecnicista. Mas, recentemente, em 2001, foi elaborada e implementada a Lei nº 10.172 do PNE com vigência para o período de 2001 a 2010. Diante do contexto de plano educacional, Calazans (2011, p. 20) assevera que um plano é um documento que a maioria dos brasileiros não conhece nem a ele tem acesso, porque não se trata de um instrumento disponível para todos os cidadãos, e muito menos para as “massas”. Isso significa dizer que o plano não chega aos espaços educativos para materialização e interlocução de todos que compõem a engrenagem educacional.

Para assegurar a articulação, monitoramento e materialização das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), o MEC desenvolveu, em 2007, um modelo de implementação de políticas, que possibilita tanto apoio técnico quanto apoio financeiro a 1.827²⁰ Municípios brasileiros e, prioritariamente aqueles com baixo desempenho no IDEB, isto é, os que não atingiram a média 4.2, em 2005 e 2007. A partir deste desenho, consolidou-se o Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse modelo de planejamento favorece ao Município

²⁰Consultar relação dos municípios prioritários. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/municipios_priorizados.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2012.

estabelecer objetivos, metas, ações e subações a serem cumpridas a curto e a médio prazo, em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. O PAR constitui-se numa política de adesão que atende a todos os Estados e Municípios da federação. As demandas para o Município são traçadas por uma Equipe Local composta por dirigente municipal de educação, técnicos da Secretaria Municipal de Educação e representantes escolares: diretores, professores das zonas urbana e rural, coordenadores ou supervisores escolares, quadro técnico administrativo das escolas, conselhos escolares e Conselho Municipal de Educação e demais segmentos que se consideram importantes. São sinalizadas as necessidades dos sistemas municipais, em ocasião de diagnósticos realizados por equipes técnicas²¹ do MEC, em visita aos Municípios. É válido assinalar que o primeiro PAR foi elaborado entre os períodos de 2007 a 2010 e, na atualidade, os Municípios estão a finalizar a nova elaboração do PAR para o período de 2011 a 2014.

Diante do exposto, Calazans (2011) adverte que:

O planejamento é um ato de intervenção técnica e política, seria essencial que o profissional por ele responsável (planejador) estivesse preparado para manter uma articulação permanente a fim de estabelecer coordenação entre a esfera técnica, o nível político e o corpo burocrático. (CALAZANS, 2011, p. 21 - 22).

É sabido que a grande maioria dos Municípios não possui profissionais com o perfil de planejador. Sendo assim, é importante um planejamento para cumprimento de tarefas, e não um planejamento com centralidade na melhoria dos indicadores do município.

Para Matus (1993, 1997, 2000) citado por Toni (2003):

Planejar não é fazer uma mera declaração de intenções... não depende de que alguém o deseje com intensidade; requer decisões e ações imediatas. O verdadeiro planejamento não é uma lista de desejos ou boas intenções. Ele deve anunciar objetivos factíveis e alcançáveis, caso contrário perderá a credibilidade. Planejar exige a ousadia de visualizar um futuro melhor, mas não é simplesmente “sonhar grande”. Exige maturidade para se acomodar às restrições impostas pelo ambiente ou pelo grau de desenvolvimento da organização. Além disso, o planejamento obriga a selecionar as ações concretas necessárias para alcançar o objetivo desejado. (MATUS 1993, 1997, 2000 apud TONI, 2003, p. 33-34).

²¹ A partir de 2010, o PAR no Estado da Bahia passa a ser de responsabilidade do Proam e trata-se de uma ação da Secretaria da Educação do Estado da Bahia em parceria com a Universidade Federal da Bahia e Ministério da Educação, por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Decreto 6.094/2007, que institui o Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”. Assim as visitas técnicas aos Municípios passam a ser realizadas por técnicos do Estado da Bahia.

Em consonância à ideia de Matus, Bordignon (2011) assevera que o planejamento se realiza em três momentos, embora sucessivos, sempre interligados e recorrentes:

1. Análise da realidade presente como compreensão da situação, da educação que temos- reflexão, leitura de mundo - muito mais que sua contabilização estatística do diagnóstico tradicional;
2. Projeção das transformações dessa realidade desejadas num horizonte de futuro determinado e das estratégias para realizá-las: a qualidade social da educação que queremos os objetivos e ações necessárias para alcançá-las.
3. Realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações- a práxis da caminhada. (BORDIGNON, 2011, p. 31).

Essa assertiva citada permite fazer uma incursão sobre o planejamento na perspectiva de Carlos Matus que, inconformado com os resultados da política do Chile, passou a analisar as fragilidades do planejamento normativo- prescritivo e a propor alternativa de planejamento estratégico-operacional. Matus (1987 apud BORDIGNON, 2011) destaca dois modelos de planejamento governamental. O primeiro modelo de origem dos anos 60 diz respeito à aplicação de recursos por meio de Fundos para cada nível de ensino. Nos anos 70/80, este mesmo modelo tem como prioridade o planejamento, instrumento de gerenciamento técnico. Trata do planejamento normativo-prescritivo. Neste contexto, Matus (1987) destaca as seguintes características:

- Perspectiva determinista do futuro, por isso normativo ou prescritivo, com a presunção de que é possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais;
- Base tecnicista, simplificando a realidade como objeto estático do plano e tendo como pressupostos que pode ser orientada e controlada pelo planejador, situado fora dela;
- Definição dos objetivos, a partir do diagnóstico físico, como desenho do dever ser futuro, do ponto de chegada determinado;
- Reduccionismo das condicionantes do plano à dimensão econômica;
- Separação das atividades de elaboração e de gestão do plano. (MATUS, 1987 apud BORDIGNON, 2011, p. 32).

O segundo modelo de planejamento abordado por Matus já apresenta como pano de fundo a Carta de 1988, que considera o fortalecimento do Poder Legislativo, o maior espaço de autonomia dos estados e municípios e a participação da sociedade civil. Este planejamento, denominado de planejamento estratégico, demandava dos governos novas capacidades e competências para o exercício da negociação.

- De forma democrática, participativa e descentralizada, em sintonia com as aspirações da sociedade brasileira;
- Capaz de fornecer aos dirigentes públicos instrumentos que lhes permitam operar com governabilidade, aumentando a eficácia do aparelho estatal e atuando no sentido determinado pelas forças políticas;
- Não constituir-se em “camisa de força” para os dirigentes, mas uma referência para que as decisões de curto prazo levem à situação desejada no longo prazo:

-Que o planejamento federal interaja com as decisões e ações dos estados e municípios. (MATUS, 1987 apud BORDIGNON, 2011, p. 32).

Para Matus (1987) , o planejamento, mais que profetizar o futuro, se organiza em uma aposta, um cálculo que preside à ação, tendo em vista a criação do futuro desejado, a partir das probabilidades, sem a garantia de que se tenha o controle sobre esse futuro.

Para Parente (2010), isso significa dizer que:

No âmbito do planejamento, o planejamento estratégico governamental refere-se a um modo específico de formulação, implementação, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas que implicam em: a) adesão e adoção de determinados princípios básicos; b) aplicação sistemática de um método de planejamento que compreende os diferentes níveis institucionais e o cálculo de curto, médio e longo prazo. (PARENTE, 2010, p.46).

O que não deixa de ser uma estratégia para a implementação das alternativas da política e programas que segundo Hallak (1991 apud PARENTE, 2010, p. 53), deve se basear em quatro princípios: (i) considerar o fator tempo, tendo em vista que mudanças educacionais exigem tempo; (ii) integrar o sistema de educação nos níveis macro, subsetorial e micro; (iii) influir na demanda social;(iv) interferir nos produtores e consumidores de serviços de educação. Nessa perspectiva, Parente (2010) assegura que:

No início de 1991, o MEC intensifica a preparação de dois projetos para a educação básica no Nordeste, onde o pensamento e princípios estratégicos orientaram o processo preparatório, a negociação, o conteúdo e o modelo de gestão. O projeto estabelecia seis estratégias principais: aperfeiçoamento da gestão do ensino; fornecimento de livros; capacitação de professores e diretores das escolas, realização de melhorias nas condições físicas e no mobiliário das escolas, promoção de inovações e melhoria do desempenho do MEC. O gerenciamento do projeto incluiu a formação de dois grupos: o grupo de Direção superior, com funções estratégicas de deliberação e coordenação, e o Grupo Técnico, formado pelos coordenadores gerais, com funções táticas e de condução das ações executivas a serem desenvolvidas pelas demais instâncias das secretarias de Educação dos estados. (PARENTE, 2010, 43).

Nesse contexto, destaca-se o planejamento estratégico como intensificador na segunda metade da década de 1990, com a elaboração do “Planejamento Político-estratégico de 1995/1998. Entre os planos estratégicos destaca-se, no âmbito do MEC, o da Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC). A Secretaria do Ensino Fundamental da Escola passa a adotar, a partir de 1998, o programa de Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA, e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que pressupõem, como pré-requisito a definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico da escola (PARENTE, 2010, p. 43).

Parente (2010) enfatiza que:

O planejamento estratégico se instrumentaliza em planos operacionais de curto prazo e pressupõe, por parte dos envolvidos, o monitoramento das ações e avaliações permanentes de resultados, para efeitos de ajustes, revisões dos objetivos e adequações às mudanças dos ambientes interno e externo. (PARENTE, 2010, p.55).

Ao trazer as discussões da construção do PME nos municípios baianos, estes podem corroborar com o que Bordignon (2011) apresenta como subsídios e para compreensão do significado para o planejamento político, as diretrizes, os objetivos, as metas e estratégias.

-As **políticas** definem as intencionalidades dos *negócios do Estado*, indicando o rumo a seguir, o futuro desejado. As políticas educacionais se fundamentam na filosofia, na concepção de educação, que deriva da concepção de pessoa e de sociedade que se preconiza, e que, por sua vez, definem as intencionalidades e estabelecem o curso das ações do Estado. As políticas dão sentido e canalizam os esforços dos agentes públicos e oferecem os parâmetros para a tomada de decisões.

-As **diretrizes** constituem as orientações, mais especificamente as definições normativas, para seguir o caminho definido pelas políticas. Como o próprio termo induz, estabelecem a direção da caminhada, os grandes parâmetros, princípios e critérios da ação governamental.

-Os **objetivos** definem os pontos de chegada, traduzindo e particularizando as intencionalidades e diretrizes para cada área de ação. Os objetivos devem constituir desafios institucionais, compromissos coletivos, orientando efetivamente a ação.

-As **metas** são os passos a dar na caminhada, o quanto se pretende caminhar, onde chegar em determinado tempo. Por isso, alguns preferem definir as metas como objetivos quantificados e datados;

-As **estratégias** definem como e com o que caminhar como superar ou contornar os obstáculos, as limitações para atingir os objetivos e suas metas. De origem militar, o termo grego *stratègos* significa a arte do general, ou seja: a arte do comando, da liderança. Hoje, estratégia é definida, tanto por Aurélio quanto por Houaiss, como a arte de utilizar os recursos e as condições favoráveis disponíveis para alcançar objetivos. Podemos dizer que são os processos, os procedimentos da caminhada, a arte e o modo do caminhar rumo aos objetivos e metas. (BORDIGNON, 2011, p.35).

Os três primeiros destaques, a saber: políticas, diretrizes e objetivos, correspondem à orientação e finalidade da ação governamental, assim como consideram os elementos fundantes do plano. As metas e estratégias obedecem às ações e modos de realizá-las antevistas no plano, orientadas pelas políticas e diretrizes, para alcançar os objetivos.

Ainda que os elaboradores do PNE/2001 dominassem a compreensão sobre o planejamento estratégico, suas características estiveram mais próximas do primeiro modelo pregado por Matus, planejamento normativo\tradicional (BORDIGNON, 2011, p.35).

Barrios e Ferreira apud TONI (2003) sublinham sobre o que não é possível em um planejamento.

O planejamento não deve ser confundido com plano. O plano é um dos produtos de um amplo processo de análises e acordos; ele documenta e enuncia as conclusões desses acordos, indicando para onde queremos conduzir o sistema (objetivos gerais ou estratégicos) e como pretendemos agir para que nossas metas sejam alcançadas

(estratégias e objetivos específicos ou de processos). Em verdade, o plano deveria ser encarado como uma peça efêmera – o processo de planejamento, em si, é que deve ser permanente- porque rapidamente vai perdendo sua atualidade face ao desenrolar da realidade. O plano deve ser permanentemente revisado para se manter atual. Muitas experiências fracassaram ou foram traumáticas porque as pessoas aderiram de forma inflexível a um documento. A riqueza do planejamento está no processo em si de analisar o ambiente e os sistemas e chegar a definir os “o que queremos “ e os “como alcançá-lo “. É esse processo que deve ser permanente e envolvente dentro da instituição. Contudo, embora peça secundária, o plano escrito deve existir, até porque é preciso documentar os acordos e a direcionalidade do trabalho. Ele deve ser preparado em linguagem clara e concisa, de forma que todos os que o leiam compreendam claramente a *visão de futuro e os objetivos perseguidos*. (BARRIOS; FERREIRA apud TONI, 2003, p.32).

Diante do exposto, cabe a cada gestor municipal construir o PME como política pública de Estado, e não como política de governo de caráter transitório, temporário, e constituída de mutações constantes da política educacional. É preciso que o plano, quando cabível, seja atualizado. E se preciso for alterar o rumo, que os dirigentes assumam estes compromissos. É importante, contudo, a participação ativa e articulada de toda a sociedade nos processos político-decisórios de planejamento da educação, no acompanhamento e na avaliação da política educacional, de modo a garantir o direito público de acesso a uma educação de qualidade, principalmente nos níveis e modalidades da Educação Básica.

3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: DA DÉCADA DE 30 ATÉ OS DIAS ATUAIS

O presente capítulo tece considerações acerca do Planejamento Educacional no Brasil, com um recorte sincrônico entre o período dos anos trinta, século XX, até os dias atuais, século XXI. A problemática acerca de políticas educacionais traz à baila os aspectos político, social, econômico e cultural da historiografia brasileira. Assim, para fazer as tessituras sobre a construção do Plano Municipal de Educação (PME) nos Municípios baianos é de suma importância ter como base contribuições do Manifesto dos Pioneiros e das conjecturas para a construção do Plano Nacional da Educação (PNE).

O quadro político subscrito da Primeira República²² compreende o período de 1889 a 1930, em que se elaborou a primeira Constituição da República Federativa do Brasil. É neste contexto que se estabeleceu o Federalismo e se instituiu o Presidencialismo²³. Assim, há mais de um século, o país passou por períodos democráticos, ditatoriais ou de transição entre autoritarismo e democracia. Nos dois períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985), as bases federativas do Estado brasileiro foram extensamente atingidas e a organização política do país aproximou-se muito mais das características dos estados totalitários.

No cenário mundial, referente ao período da Primeira República, os fatos históricos que se tem são a Primeira Guerra Mundial²⁴ (1914-1918); Revolução Russa,²⁵ em 1917, e a quebra da Bolsa de Nova York em 1929²⁶. No cenário brasileiro, o quadro é conflituoso. Pois, é

²² Este período costuma ser também designado como República Velha, República Oligárquica, República dos Coronéis, República do “Café –com- Leite”.

²³ O sistema de governo presidencialista tem a sua origem nos Estados Unidos e expandiu para outros países, principalmente para a América Latina. Esse sistema se baseia no princípio da separação dos poderes, proposto por Montesquieu, no qual as funções básicas do Estado, ou seja, as funções executiva, legislativa e judiciária são atribuídas a órgãos diferentes que possuem relativa autonomia. Neste trabalho, o interesse é apenas nos poderes Executivo e Legislativo, pois na formação de cada um e nas relações entre eles é que resultam as diferenças entre o presidencialismo e o parlamentarismo.

²⁴ A Guerra Mundial provocou uma grave crise no comércio exterior brasileiro, com a queda dos preços dos produtos tradicionais da pauta de exportações, e se prolongou até o ano de 1918. (cf. SPINOLA, 2009). Com o fim da guerra, e a industrialização e a urbanização, forma-se, a nova burguesia urbana, e estratos emergentes de uma pequena burguesia exigem o acesso à educação (cf. ARANHA, 1996).

²⁵ A Revolução Russa de 1917 foi uma série de eventos políticos na Rússia que, após a eliminação da autocracia russa, e depois do Governo Provisório (Duma), resultou no estabelecimento do poder soviético sob o controle do partido bolchevique. O resultado desse processo foi a criação da União Soviética, que durou até 1991.

²⁶ A Grande Depressão é também chamada por vezes de “Crise de 1929”, foi uma grande depressão econômica que teve início em 1929, e que persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial. A Grande Depressão é considerada o pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX. Este período de depressão econômica causou altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como quedas seriíssimas, na produção industrial, preços de ações, e em todo indicador de atividade econômica, em diversos países no mundo.

marcado por movimentos, tais como: Encilhamento²⁷, Revolta da Armada, Movimento Social Rural (Guerra de Canudos, Contestado e Cangaço), e Movimento Social Urbano (Revolta da Vacina, da Chibata e Tenentismo), e renúncia presidencial. Neste ínterim, cabem destacar: o Movimento literário e artístico conhecido como a Semana de Arte Moderna (1922), que reúne representantes da pintura, escultura, música, arquitetura e literatura; e, em 1924, a Associação Brasileira de Educação²⁸ (ABE), que realizou diversas conferências e o movimento de renovação educacional. Este Manifesto em prol da educação surgiu sob a inspiração de novos ideais de educação, e o índice de analfabetismo, neste período, atingiu um percentual elevado. Diante da complexidade em que se encontrava a educação brasileira, os educadores da *Escola Nova*²⁹ inserem o pensamento liberal democrático, defendendo a escola pública, para todos com o desígnio de se impetrar uma sociedade igualitária e sem privilégios.

Segundo Aranha (1996):

Devido ao clima de conflito aberto, em 1932 é publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, encabeçado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores. O documento defende a educação obrigatória, pública, gratuita e laica como um dever do Estado, a ser implementada em programa de âmbito nacional. Critica o sistema dual, que destina uma escola para os ricos e outra para os pobres, reivindicando a escola básica única. (ARANHA, 1996, p. 198).

Corroborando a esta assertiva, Xavier (2002, p.8) assegura que este fato é um monumento da memória educacional. Desta forma, configura-se como divisor de águas das políticas educacionais brasileiras. O fulcro do Manifesto dos Pioneiros são os princípios norteadores da Nova Educação no Brasil, tais como: educação pública, escola única, laicidade, co-educação, obrigatoriedade e gratuidade. Destarte, a partir do Manifesto, surge a necessidade de elaborar planos de educação, mas sem consolidação imediata. Ao longo da historiografia da Educação, o Manifesto é suscitado em alguns momentos da história. Nesse sentido, é válido registrar o comentário de Azevedo (1960):

A laicidade, que coloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo o dogmatismo sectário, subtrai o educando, respeitando-lhe a integridade da personalidade em formação [...]. A gratuidade extensiva de todas as

²⁷ Encilhamento é caracterizado pela emissão do papel moeda; especulação financeira; desvalorização da moeda; inflação.

²⁸ Fruto do projeto liberal da educação que tinha, entre outros componentes, um grande otimismo pedagógico em reconstruir a sociedade através da educação (cf. GADOTTI, 2001, p. 230).

²⁹ Do ponto de vista dos fins da educação, a Escola Nova entende que a escola deve ser órgão de reforçamento e coordenação de toda a ação educativa da comunidade, da educação e da socialização da criança. Do ponto de vista político, pretende uma escola única e a paz pela escola. Do ponto de vista filosófico, admite-se mais geralmente as bases do neovitalismo e do neo-espiritualismo que as do mecanismo empírico (cf. LOURENÇO FILHO, 1930 *apud* GADOTTI, 2001, p. 242).

instituições oficiais da educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. [...] A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até os 18 anos. (AZEVEDO, 1960 apud VAROTTO, 2010, p. 348).

Manifesto dos Pioneiros defendiam combater o que os jesuítas nos legaram, quer dizer, um ensino de caráter verbalista, retórico, livresco, memorístico e repetitivo, que estimulava a competição por meio de prêmios e castigos. Diante desse contexto, é perceptível identificar o atraso, a fragmentação do ensino e o descaso pela educação popular.

O Manifesto descreve as diretrizes necessárias para um sistema nacional de educação pensado pelos intelectuais³⁰ do movimento. Teve como mentor Fernando de Azevedo. O escopo do texto Manifesto tem como finalidade provocar uma discussão sobre a necessidade de reconstruir a sociedade brasileira por uma nova educação, pressupondo a organização do ensino com base nas atividades do país, e delegando ao Estado a função de zelar por todo o processo educativo, desde a Educação Infantil até a Universidade, uma vez, que os sistemas educacionais de países como Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos já estabeleciam pressupostos mais eficazes para a Educação.

De acordo com Gadotti (2001), o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova seria o primeiro grande resultado público e doutrinário de 10 anos de luta da ABE, em favor de um Plano Nacional de Educação (PNE).

Perpassando as Cartas Magnas de 1824, 1891 e a de 1934, nota-se uma abordagem da construção do PNE, na Constituição Federal de 1934, que encarrega à União a elaboração do PNE, assim como a fiscalização e determinação das condições de reconhecimento de escolas secundárias e superiores. Assim reza o artigo 150 da Constituição.

Compete à União: alínea a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país. [E preconiza no Art 152] - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder

³⁰ Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, A. de Sampaio Doria, Anísio Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquete Pinto, J.G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Brinquer, Mario Cassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J.P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemu M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgar Susseking de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Resende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme, Raul Gomes.

Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934, p. 41).

Para atender a essa finalidade, o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, foi objeto de uma reorganização em 1936, instalando-se o Conselho reestruturado em 11 de fevereiro de 1937.

Do ponto de vista de Jamil Cury (1998):

O Ministro da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação encaminharam aos Estados, a instituições diversas (como associações, embaixadas, ginásios, colégios, sindicatos, centro de cultura), ao Exército, professores catedráticos e ilustres do ensino médio e do ensino superior e a diversas personalidades um questionário com 207 quesitos. O Conselho Nacional de Educação (CNE) centralizou as respostas, tendo enviado o anteprojeto ao Congresso Nacional, após meses de discussão interna. (CURY, 1998, p.165).

A este respeito, Saviani (1998) afirma que o documento elaborado, coincidia com o significado da Lei das Diretrizes e Bases da Educação, uma vez que compreendia o ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, para todo o território nacional, e sua execução deveria ser coordenada e fiscalizada pela União. No entanto, Saviani (1999) afirma que o Plano Nacional de Educação era um minucioso texto com 504 artigos, e se autodenominava, no artigo primeiro, de ‘código da educação nacional’. Mas, não vigorou em razão do advento do ‘Estado Novo’:

O período do Estado Novo (1937-1945), Capanema se aproxima da ideia de Plano de Educação como operacionalização da política educacional ao entender que a promulgação da lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação. (HORTA, 1997 apud SAVIANI, 1999, p.126).

Como complemento Saviani (1999) assinala:

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, *grosso modo*, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até 1985 a ideia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação. (SAVIANI, 1999, p. 128-129).

Entretanto, a ideia de Plano de Educação na LDB nº 4.024/61 ficou restrita à de instrumento de distribuição de recursos para os diversos níveis de ensino. Conforme descrito no art. 92, § 2º, o Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano

de Educação referente a cada Fundo. Pretendia-se que o Plano garantisse o acesso às escolas particulares, em especial às católicas, aos recursos públicos destinados à educação³¹. Para Libâneo et al., (2008):

Na análise de Azanha (1998), o primeiro Plano Nacional de Educação data de 1962, cujas coordenadas foram estabelecidas pela LDB de 1961. O plano que sofreu duas revisões (em 1965, em razão da lei que estabeleceu o Salário-Educação, e em 1966, criando os ginásios orientados para o trabalho), constituía um conjunto de metas qualitativas e quantitativas a ser alcançadas em oito anos, além de estabelecer os critérios para a aplicação dos recursos destinados à educação. Esse plano, porém, de iniciativa do MEC e aprovado pelo Conselho Federal de Educação, não constituiu uma lei que determinasse os objetivos e as metas da educação no País. (LIBÂNEO et al, 2008, p.155).

Os planos que sobrevieram ao de 1962 mostraram-se mais como tentativas frustradas do que planos essenciais de Educação. Os planos para a área de Educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura’ (PSECs).

Com o golpe militar de 1964, o contexto histórico revela um novo desenho para a história da educação. Este golpe destrói o estado de direito. O executivo passa a governar por meio de atos institucionais. No que corresponde à esfera da Educação, o planejamento educacional transfere-se das mãos dos educadores para os tecnocratas que, em termos estruturantes, são expressões por subordinação ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento. Este período se estende até o ano de 1985.

O golpe de 64 alterou o contexto político, o novo regime iniciou um processo de mudanças nas instituições do país por meio de decretos chamados de Atos Institucionais (AI). Fausto (2002) assevera que os AI eram justificados como decorrência “do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções” (FAUSTO, 2002, p.465). Entre os AI: destaca-se o AI 5 que, ao contrário dos atos anteriores, não tinha tempo determinado de vigência e não era, pois, uma medida transitória. Ele durou até o início de 1979.

O presidente da República voltou a ter poderes para fechar provisoriamente o Congresso. Podia, além disso, intervir nos Estados e municípios, nomeando interventores. Restabeleciam-se os poderes presidenciais para cassar mandatos e suspender direitos políticos, assim como para demitir ou aposentar servidores. (FAUSTO, 2002, p. 480).

³¹ Melhores detalhes ver (SAVIANI, 2010).

O declínio do regime militar inicia-se em 1978, com os movimentos populares brotados de diversos segmentos da sociedade civil, que passam a demandar a abertura política e o retorno ao estado de legalidade. As campanhas das chamadas “Diretas-já”, movimento que mobilizou o país em torno da redemocratização, por meio das eleições diretas, enchem as praças no país. Em abril de 1984, aglomeram-se mais de um milhão de pessoas no Vale do Anhangabaú, em São Paulo.

Diante desse processo histórico, após 1985, observa-se no Brasil o advento da “Nova República”.³² No período de 1986-1989, elaborou-se o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República e também o Plano “Educação Para Todos”, que anunciava de modo geral o que o Governo Tancredo pretendia para a Educação Nacional. Vale assinalar que a democracia não se dá por simples outorga ou concessão dos militares, conforme assevera Vieira et al (2011). Trata-se de conquista lenta, forjada no território dos movimentos sociais, iniciados desde o final da década de 70, com as greves dos metalúrgicos do ABC paulista (1978) e outras lutas políticas pelo direito a uma cidadania plena (VIEIRA et al., 2011, p.172).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, do governo José Sarney, foi publicado pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), com metas para o período de 1986 a 1989, e organizado sob a coordenação do ministro João Sayad. Centraliza-se nos seguintes aspectos: crescimento econômico, combate à pobreza, às desigualdades e ao desemprego, educação, alimentação, saúde, saneamento, habitação, previdência e assistência social, justiça e segurança pública.

A respeito do *Plano Educação para Todos: caminhos para mudança*, Vieira (2008) afirma que este surge devido à:

- a) Falta de uma consciência nacional sobre a importância político-social da educação;
- b) baixa produtividade do ensino;
- c) aviltamento da carreira do magistério;
- d) inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica;
- e) insuficiência e má distribuição espacial de vagas nas escolas. (BRASIL, 1995 apud VIEIRA, 2008, p. 5-7).

Conforme sinaliza Vieira (2008), as estratégias de flexibilidade e operacionalidade, mobilização social e articulação entre governo e sociedade precisam ser efetivadas. Entende-

³² Expressão criada por Tancredo Neves (cf. VIEIRA, 2008).

se que, no exercício da construção do processo democrático, o documento necessita incluir as precedências educativas prioritárias.

Sobre a inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica, Castro (2007) assevera que “O grande problema da educação no Brasil não é gastar pouco, mas gastar mal. Mais sério do que o modesto nível de gastos educativos é o mau uso que se faz desses recursos.” (CASTRO, 2007, p.33).

No exercício do então presidente José Sarney, consolida-se a Carta Magna de 1988. Este documento é que subsidia a trajetória do trabalho que aqui se apresenta.

De todas as Constituições, a Carta de 1988 apresenta o mais extenso capítulo sobre Educação. Contém dez artigos específicos (Art. 205 a 214) que minudenciam a matéria, e figura em cinco outros artigos do texto constitucional (Art. 22, XXIV; 23, V; 30, VI; e Art. 60 e 61 das disposições transitórias). Paralelo à Carta Magna de 1988, já aconteciam os debates em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas esta só se consolida com a Lei nº 9.394, em 1996³³.

Do ponto de vista de Vieira (2008), é na gestão de Collor de Mello (15/03/90 a 29/12/92), que se inaugura a fase da *Educação Espetáculo*, visto que entre o preconizado e o realizado, constitui-se um grande hiato, muito discurso e pouca ação.

Entretanto, em virtude de uma política de educação internacional, o Brasil se encontra entre os 155 países de centenas de organizações da sociedade civil que participa da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990), promovida pela Unesco e co-patrocinada pelo Pnud, Unicef e Banco Mundial. Uma decorrência prática deste momento foi a formação do Education for All (EFA-9)³⁴. Países com maior número de analfabetos e maiores *déficits* no atendimento da escolaridade obrigatória elaborariam planos decenais de educação para todos. O Brasil era um deles. Assim, a Declaração Mundial sobre

³³ Sobre LDB nº 9.394/96 consultar Iria Brzezinski (Org.) (2008), *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*.

³⁴ O EFA-9 (*Education for All*), também conhecido como E-9 countries, é um grupo integrado pelos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo com problemas de analfabetismo e universalização da educação básica, criado a partir da Conferência de Jomtien. São eles: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. O grupo desenvolve iniciativas conjuntas, tais como o debate de problemas comuns, a exemplo da reunião realizada em 1993, na Índia.

Educação para Todos trata da Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Organiza-se em 10 artigos: 1. satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; 2. expandir o enfoque; 3. universalizar o acesso à educação e promover a equidade; 4. concentrar a atenção na aprendizagem; 5. ampliar os meios de e o raio de ação da educação básica; 6. propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; 7. fortalecer as alianças; 8. desenvolver uma política contextualizada de apoio; 9. mobilizar os recursos e 10. fortalecer a solidariedade internacional (UNESCO, 1998, p. 3-7).

Entretanto é preciso registrar que o ex-presidente Collor, ao assumir o governo federal, não toma como referência o documento consolidado na Conferência de Educação para Todos. Ele propõe alguns documentos com as proposições do governo, conforme assinala Vieira (2008): Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), de setembro de 1990, Programa Setorial de Ação do Governo na Área de Educação 1991-1995, de dezembro de 1990; e Brasil: um projeto de reconstrução nacional, de fevereiro de 1991 (VIEIRA, 2008, p.91).

Os programas e projetos que apresentam as intenções do governo Collor não chegam a oferecer um subsídio substantivo acerca dos temas do estado. Não há acréscimos significativos ao que vinha se colocando em termos de políticas educacionais desde a Constituição de 1988. O governo Collor é criticado por múltiplos especialistas da área de educação, devido o descompasso das políticas educacionais, sobretudo no que concerne a não centralidade de políticas para as escolas públicas, dando uma notoriedade ao ensino privado. Entretanto, dois momentos devem ser destacados, na curta duração do exercício de gestão do governo Collor e estão relacionados à política educacional:

O simpósio sobre 'O desafio da Escola Básica: qualidade e equidade' realizado em setembro de 1990 pelo Senado Federal e o seminário 'Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica' promovido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), realizado em novembro de 1991, em Pirenópolis. (VIEIRA, 2008, p.106).

Vieira (2008), ao citar Cademartori (1991), assegura que o simpósio deteve-se sobre a discussão de experiências inovadoras que procuravam elevar a eficácia escolar no ensino fundamental, e o seminário procedeu a uma crítica mais geral das políticas educacionais, apresentando propostas de encaminhamento.

Sabendo-se que o governo Collor procedeu-se de *impeachment*, tendo como motivos: medidas ineficazes no âmbito da economia; impacto e denúncia de escândalos de corrupção.

Com isso, antecipa-se o fim do mandato de Presidente, com apenas duração de 2 anos. Deste modo, é inexequível uma avaliação de uma gestão, pois muitos dos planos e programas anunciados, na grande maioria, não se concretizaram ou nunca saíram do papel.

Com o *impeachment* de Collor, assume Itamar Franco (30/12/92 a 31/12/94). Neste governo, retoma a trajetória do Plano Decenal de Educação para Todos, dando continuidade ao compromisso internacional assumido na Conferência de Educação para Todos, em 1990, na Tailândia.

O Plano Decenal apresenta um desenho diferente dos demais planos. Inicia-se com a criação de dois grupos: um grupo do executivo, integrado por representantes do Ministério da Educação, do CONSED e da UNDIME, e um Grupo Consultivo, composto por representantes de entidades governamentais e não-governamentais. Constitui-se como um plano de caráter participativo. Sua elaboração compreende o período de maio de 1993, com a Semana Nacional de Educação Para Todos³⁵, e tem sequência em diferentes fases de discussão no âmbito estadual, municipal e escolar, em setembro de 1994, com a Conferência Nacional de Educação para Todos.

O documento registra três Programas de Emergência, conforme Parente (2010) assinala:

(i) Necessidades Básicas de Aprendizagem para tratar urgentemente as questões curriculares e das condições básicas de funcionamento das escolas e de desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; (ii) Profissionalização do Magistério para formular e propor políticas para a formação e valorização do magistério que estabeleça, dentre outros pontos importantes, um piso salarial nacional; e (iii) Explicitação das condições necessárias à concretização do Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios, como previsto na Constituição de 1988, com clara definição de competências e responsabilidades. (PARENTE, 2010, p. 71).

Apesar de o Plano Decenal apresentar um exponencial significativo das políticas educacionais e mobilização social, envolvendo diversos segmentos, inclusive a voz da escola em um debate nacional sobre educação, ele não se configura como um Plano Nacional de Educação. Assim, responde-se as deliberações do Art. 60 das Disposições Transitórias:

O Plano Decenal de Educação para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidade de ensino. Tampouco se caracteriza como um plano ao estilo tradicional, em respeito

³⁵ Neste encontro, elaborou-se o Compromisso Nacional de Educação para Todos, assinado pelo MEC, CONSED e UNDIME e por representantes de diversas entidades.

mesmo à organização federativa do país. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos. (BRASIL, 1993, p. 14).

No cenário internacional, o que se tem como marco é a Declaração de Nova Delhi, realizada em 16 de dezembro de 1993, com os países da Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Os signatários desta Declaração reconhecem que:

[...] A educação é o instrumento preeminente de promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural; [...] a educação é - e tem que ser - responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não-governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas. (UNESCO, 1993, p.2).

A Declaração da Nova Delhi asseverava que, até o ano de 2000 ou o mais rapidamente possível, todos os países signatários deveriam garantir a toda criança uma vaga em uma escola ou em um programa educacional; consolidar esforços dirigidos à educação básica de jovens e adultos, proporcionadas por entidades públicas e privadas; eliminar disparidades de acesso à educação básica em função do sexo, idade, renda, família, diferenças culturais, étnicas e linguísticas, e distância geográfica; melhorar a qualidade e relevância dos programas de educação básica; atribuir a mais alta prioridade ao desenvolvimento humano, assegurando que uma parcela crescente dos recursos nacionais e comunitários seja canalizada à educação básica e melhoria do gerenciamento dos recursos educacionais; mobilizar todos os setores de nossas sociedades em prol da educação para todos (UNESCO, 1993).

Quando se pensa em marco cronológico, mais de uma década já se transpôs ao compromisso estabelecido na Declaração da Nova Delhi. Nota-se, em termos de Brasil, que o proposto pelos países signatários continua longe de ser atingido de forma plena. Ainda não foram concretizados os seis objetivos estabelecidos durante o Fórum de Educação para Todos: o compromisso de Dakar, ocorrido em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000, a saber:

1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância com realce para as crianças em maior situação de pobreza;
2. assegurar que, até o ano de 2015, todas as crianças tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade;
3. assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos por meio de acesso equitativo e programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida;
4. alcançar, até o ano de 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos e o acesso à educação básica e contínua para essa faixa da população;
5. eliminar, até o ano de 2015, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário com vistas a alcançar a igualdade de gênero na educação;
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação para assegurar a excelência de aprendizagem para todos. (UNESCO, 2001 p.17 - 20).

Nessa linha de raciocínio, podem-se destacar também o Projeto Nordeste I e o II, financiados com recurso do Banco Mundial, do Governo Federal e dos nove estados da região. O objetivo geral dos projetos diz respeito à melhoria da qualidade de ensino fundamental, com ênfase nas primeiras quatro séries, através do apoio financeiro a programas integrados estado/municípios de investimento na educação. Essa instância é apontada no governo de Fernando Henrique Cardoso que ignorou o Plano Decenal, até o segundo semestre de 1997, quando apresentou sua proposta para o documento do Plano Nacional da Educação (PNE). O Ministério da Educação (MEC), ao fazer referência ao Plano Decenal e às propositivas, pontuava que o plano deveria servir de base para o Plano Nacional de Educação, visto existir a participação de, aproximadamente, 45.000 escolas no processo. Assim, detinham-se informações preciosas sobre o cenário da educação brasileira.

Apesar dessa não linearidade entre Plano Decenal e Plano Nacional de Educação, o governo de FHC menciona um projeto político no campo educacional, em sintonia com as grandes linhas estabelecidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

No que corresponde à educação, FHC expressa algumas demandas iniciais no documento da campanha *Mãos à obra*, Brasil: proposta de governo, que contemplava a educação como uma das cinco prioridades de governo. No primeiro exercício de gestão de FHC, o governo faz aprovar no Congresso a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que modifica os Arts. 34³⁶, 208³⁷, 211³⁸ e 212³⁹ da Constituição Federal, e atribui nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em 20 de dezembro de 1996, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394. Trata-se de um documento com 92 artigos e versa sobre os seguintes

³⁶Diz respeito à aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (EC nº 14, de 1996).

³⁷"I. ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II. progressiva universalização do ensino médio gratuito" (EC nº 14, de 1996);

³⁸§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (EC nº 14, de 1996).

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (EC nº 14, de 1996).

³⁹§5º O ensino fundamental público tenha como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei (EC nº 14, de 1996).

assuntos da Educação: conceitos, princípios e finalidades; direito à Educação e o dever de Educar; organização da Educação Nacional; níveis e modalidades de Educação e de Ensino; profissionais da Educação; recursos financeiros da Educação. Prossegue abordando sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: conceito e Instituição do Fundo; implantação e aplicação; repasse dos recursos financeiros; acompanhamento e controle social do Fundo; novo plano de Carreira e remuneração do Magistério; normas complementares para aplicação do Fundo. Esta legislação tem ampla repercussão sobre o sistema escolar.

A Lei nº 9.394/1996, ao longo dos seus 16 anos, vem sofrendo alterações em vários artigos. Aproximadamente 70% do seu texto original apresentam uma nova redação e, conseqüentemente, institui-se uma nova lei em diversos dispositivos, com a intenção de garantir uma educação de qualidade.

Outro instrumento de evidência no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006. Segundo Rossinholi (2010):

O FUNDEF caracteriza-se como um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas do governo, federal, estadual e municipal. Sua criação pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentação pela Lei 9.424/96 vinculou recursos para o ensino fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios nesse nível de ensino. (ROSSINHOLI, 2010, p.61).

Mutações afluíram pós-FUNDEF, o ensino fundamental público que era oferecido predominantemente pelas redes estaduais, passa a ser questionado pelos Municípios, principalmente devido à perda de recursos, em virtude da nova sistemática. Houve, então, uma movimentação nos Municípios, o que levou à adoção da municipalização⁴⁰. Entretanto, essa dinâmica não garantia um padrão mínimo de qualidade. O que estava em jogo era o aumento das receitas dos Municípios.

Após muitas oscilações, retoma-se a centralidade da Política Educacional, a discussão do Plano Nacional de Educação, prevista no Art. 21, cap. IX e no Art.214 da Constituição de

⁴⁰ Resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2003).

1988, e também na Lei de Diretrizes e Base, Lei nº 9.394/96, nos artigos 9º e 87, que demonstram a importância de:

Art. 9º inciso I- Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; Art. 87, § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996, p.4, 34).

Para Cury (1998), ocorreram dois movimentos para construção do PNE: um, proposto pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), e o segundo pelas entidades educacionais, mediante a realização de dois Congressos Nacionais de Educação (CONED) em Belo Horizonte, em 1996 e 1997 consecutivos. O PNE: Proposta da Sociedade Brasileira foi protocolado na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998. Projeto Lei nº 4.155, denominado por Iria Brzezinski de *projeto do mundo real*. Esta proposta foi liderada pelo deputado Ivan Valente, e subscrita, por mais de setenta (70) parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados. O PNE do Executivo foi protocolado na Câmara dos Deputados, em 11 de fevereiro de 1998. O Projeto Lei nº 4.173, denominado por Iria Brzezinski de *projeto do mundo oficial*, foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), encaminhado ao Congresso Nacional, “onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira” (BRZEZINSKI, 2003, p. 26 - 27).

Para Monlevade (2002):

O PNE do MEC não somente se encaixava no figurino das políticas educacionais do governo FHC como parecia um mero prolongamento inercial dele, contido em possibilidades decrescentes de financiamento e não balizado pelos desafios das demandas de quantidade e qualidade. Até os possíveis do Valor Mínimo do Fundef, que se haviam definido crescentes na Lei 9.424/96, foram golpeados pelas adversidades das crises financeiras asiáticas e se estagnaram no patamar ridículo e regressivo de R\$ 315,00 em 1998 e 1999. (MONLEVADE, 2002, p. 28).

Sobre o Projeto Lei nº 4.155/98, este sofreu uma “depuração política” que consistiu no descarte como texto- guia do PNE. Monlevade (2002) trata da questão sublinhando que:

Para o relator, era uma questão de fidelidade política à sua posição de recém filiado ao partido de FHC e Paulo Renato. Na comissão, esta escolha era tida como óbvia; para o grande público foi passada a explicação de que vários itens do Projeto do

Coned eram inconstitucionais e que a destinação de 10% do PIB para a educação era um exagero que iria comprometer os outros setores das políticas públicas, como a saúde e a segurança. (MONLEVADE, 2002, p. 30).

O PNE foi sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no dia 09 de janeiro de 2001, com nove vetos presidenciais ao substitutivo e aprovado pelo Congresso. A maioria dos dispositivos vetados tem a ver com recursos financeiros e com prazos a serem observados pelos entes federal, estadual e municipal, para atingir as metas quantitativas. Assim, torna-se evidente que o presidente da República mantinha uma posição associada à área econômica do governo e não à área da educação.

Há razões para compreender que, sem apoio financeiro, dificilmente os objetivos e metas estabelecidos se concretizarão, e esta situação foi constatada ao final do mês de dezembro de 2010, quando a validade do PNE foi expirada. Logo, muitas das suas 295 metas não foram atingidas. A lei que instituiu o PNE previa, no artigo 3º, que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigir as deficiências e distorções. Entretanto, neste momento, encontrava-se em plena vigência o primeiro mandato do governo Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal. Anuncia-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, formulado à margem e independentemente do PNE.

Segundo Cury (2010), caberia ao CNE responder alguns questionamentos da Lei nº 10.172/2001 antes de passar para outro PNE:

O que foi feito para efetivação das 295 metas estabelecidas?
 O que não foi realizado face às metas?
 Por que se realizou e por que não se realizou?
 O método seguido para a elaboração foi, de fato, o mais consentâneo com as necessidades educacionais?
 Houve mecanismo de acompanhamento e avaliação
 Houve planos estaduais e municipais em consonância e em sintonia de modo a preencher os requisitos de um conjunto integrado e articulado?
 E quanto à existência efetiva de coordenação em âmbito nacional, em cada estado e de cada município? (CURY, 2010, p.37).

A gestão do governo Lula foi marcada pela Conferência Nacional da Educação Básica, em 2009. Durante a Conferência, assumiu-se o compromisso da construção do novo PNE. Ressalta-se que as discussões foram consolidadas, a partir da Conferência Nacional de

Educação (CONAE), no período de 28 de março a 1 de abril de 2010. O Projeto Lei nº 8.035 do PNE, com vigência para 2011-2020, foi encaminhado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional, em 15 de dezembro de 2010. Atualmente, o texto consta de mais de duas mil novecentas e quinze emendas em que o relator, o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), apresenta o Parecer, após palestras, audiências públicas e seminários nacionais e estaduais realizados no decorrer do ano de 2011.

Esta trajetória serve para situar o processo de construção de planos no contexto da história do Brasil, assim como ratifica as políticas educacionais presentes nas agências internacionais e nacionais. Do mesmo modo, contempla uma educação de qualidade e evidencia alguns avanços no campo da educação. Porém, muito das metas previstas nos documentos não se encontra concretizado, devido à morosidade e à ausência de articulações política, econômica e técnica. Os prazos estabelecidos expiram-se. As propositivas estabelecidas, por não serem efetivadas, surgem em novos documentos e, muitas vezes, com metas sobrepostas.

3.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) - LEI Nº 10.172/2001

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 2001, com vigência de 2001-2010, tem características relevantes que repercutem na concepção e no desenho operacional. Conforme documento do PNE, que apresenta os subsídios para elaboração dos planos estaduais e municipais de educação:

- 1) Trata-se de um plano nacional e não de um plano da União. Os objetivos e metas nele fixados são objetivos e metas da Nação brasileira. Os recursos que serão envolvidos para alcançar tais propósitos são, também, de todos os entes federados;
- 2) É um plano de Estado, não um plano de governo. Ele transcende pelo menos dois períodos governamentais. Mesmo mudando o governo e alternando-se os partidos políticos no poder, o plano continua, porque ele vem responder a um ditame superior, constitucional e legal de uma década.
- 3) É um plano global, de toda a educação, não um plano da Secretaria de Educação nem da rede de ensino estadual ou municipal. Por isso, é essencial a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua discussão e elaboração, conduzindo a uma ação abrangente das diversas forças governamentais e sociais para alcançar o ideal nele proposto. (BRASIL, 2001, p. 15).

A Lei nº 10.172/2001 não estabelece medida repressiva, a não ser naquilo que a própria Constituição e a lei já determinaram como sancionáveis. É, antes, uma lei de compromisso, a opção ética por um ideal de educação para o País, o pacto político e técnico por metas necessárias (BRASIL, 2001).

O Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visa à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, assim como a integração das ações do Poder Público, e traçam os seguintes objetivos: I - erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III- melhoria da qualidade de ensino; IV- Formação para o trabalho; V- promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 2001).

A estrutura organizacional do Plano é composta por: Histórico; Objetivos e Prioridades. Define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e para a formação e valorização do magistério e demais profissionais de educação. Tal composição é aplicada aos níveis de ensino, que abrangem: Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) e Educação Superior; às modalidades de ensino: Educação de Jovens e Adultos; Educação à Distância e Tecnologias Educacionais; Educação Tecnológica e Formação Profissional; Educação Especial e Educação Indígena; Magistério da Educação Básica; Financiamento e Gestão; Proposições de acompanhamento e avaliação do plano (BRASIL, 2001).

Em se tratando da Avaliação do Plano Nacional de Educação, este tem como destaque um documento preliminar elaborado por Vital Didonet, intitulado *Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes*. Neste cenário, Didonet traz os pontos de proeminência dos diversos processos avaliativos registrados no volume 4, em sete (7) capítulos, são estes:

- I. Síntese dos Seminários Regionais de Avaliação do PNE;
- II. Colóquio Nacional sobre Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação;
- III. Ciclo de Debates de avaliação do PNE promovido pelo Conselho Nacional de Educação;
- IV. Estudo do Cedeplar sobre a realização das metas do PNE;
- V. Avaliação do PNE feita nos Seminários Regionais promovidos pela Cafise/Dase/SEB/MEC;
- VI. Avaliação da Realização das metas do PNE, feita pelo (Inep) diante das políticas, programas e ações do Governo Federal;
- VII. Avaliação do Cumprimento das Metas do PNE para a Educação Básica feita pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. (DIDONET, 2005, p. 17-111).

Estes documentos são produzidos por diversos órgãos, com teor provocativo, conforme é ressaltado no segundo capítulo do material citado, do processo avaliativo pela presidente da Undime: “A educação é facilmente colocada como prioridade no discurso e dificilmente na prática”. Nota-se, a partir da análise dos documentos feito por Didonet, uma visão detalhada

do PNE, desde o processo de implementação e adequação, até as pontuações mais frágeis. Ao mesmo tempo, são registradas recomendações necessárias para o aprimoramento das políticas educacionais propostas.

De modo semelhante, compartilham-se alguns pontos do capítulo V, referente ao item que trata sobre as lições do processo de construção social do Plano Decenal:

[...] A elaboração dos PEEs e dos PMEs precisou e continua precisando contar com a colaboração técnica do MEC. [...] Faz parte, por conseguinte, da dinâmica do PNE uma ação articulada entre os sistemas de ensino e a assistência técnica da União para que todos os planos estaduais e municipais cheguem a ser elaborados, implementados e avaliados.

[...] Na elaboração de Plano, ficou evidenciado que o planejamento educacional não é um ato, mas um processo; que o Plano não é um documento técnico que se afirma por si mesmo, mas implica a permanente atenção dos órgãos governamentais responsáveis e das organizações da sociedade civil durante a sua implementação;

[...] O Plano Municipal de Educação foi indutor de outras ações importantes para a educação municipal: a criação ou re-organização do sistema de ensino, incluindo nele o Conselho Municipal de Educação;

[...] O fato de o Plano ter sido construído num processo coletivo, em que governo e sociedade atuaram conjuntamente, a prática revela que o secretário estadual ou municipal de Educação tem um papel fundamental e insubstituível para que o Plano se torne realidade no cotidiano do sistema de ensino. (DIDONET, 2005, p. 90).

Na revisão dos planos, há questões que precisam ser mais bem estudadas, a exemplo de:

[...] As relações federativas entre a União, os Estados e DF e os Municípios;

[...] As relações entre educação escolar e a cultura da comunidade e as repercussões no currículo, no projeto político pedagógico, no cotidiano escolar;

[...] o vínculo entre planejamento e implementação do PNE e o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, em cada uma das esferas – da União, dos Estados e DF e dos Municípios. (BRASIL, 2005, p. 92).

Outro documento que merece registro é o da Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008, publicado em 3 volumes: (1) Nível de Ensino; (2) Modalidade de Ensino e (3) Magistério da Educação Básica, Financiamento e Gestão. Este material foi coordenado e supervisionado pela Secretaria Executiva Adjunta (SEA) do Ministério da Educação (MEC), por delegação do Ministro da Educação Fernando Haddad, e do apoio técnico do Inep. Do mesmo modo, contou com a colaboração de 12 pesquisadores da área de educação de quatro universidades federais (Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade de Brasília) que, sob a coordenação do professor Dr. Luis F. Dourado, desenvolveram a pesquisa “Plano Nacional de Educação: desafios e perspectivas”. Extremamente minucioso, pois analisa cada meta com suas respectivas políticas, programas e ações do Governo Federal e traça as observações e recomendações de todos os 295 objetivos e metas do PNE, e também informa os indicadores

que contribuem para o monitoramento da meta e a evolução do indicador do ano 2000 a 2007.

Este documento ratifica que:

O PNE apresenta, contudo, limites estruturais significativos em relação à sua organicidade e à articulação entre sua concepção, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional. Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais a implementação do Plano. Outras limitações devem-se à diretriz política pedagógica vigente à época, que naturalizou no PNE, por exemplo, a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o ensino fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda educação nacional. (BRASIL, 2008, p. 17).

Nota-se que o PNE é um documento extenso. Apresenta, por diversas vezes, metas com sobreposição e, por vezes, não demonstra articulação interna, especificamente no que se refere à concepção, financiamento e gestão.

3.2 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) - LEI Nº 10.330/2006

Obedecendo ao que preconiza o PNE, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, o art. 2º sanciona aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever, de elaborar planos decenais correspondentes. Conforme ilustra o mapa 1, os espaços assinalados de verde representam os Estados do Amazonas (AM), Pará (PA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Tocantins (TO), Goiás (GO), Bahia (BA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Rio de Janeiro (RJ) e o Distrito Federal (DF), que tiveram seus Planos Estaduais de Educação (PEE), sancionados após o ano de 2001.

Após um período de cinco (5) anos, do que estabelece o PNE, em 2006, o Estado da Bahia convalida o Plano Estadual de Educação

Mapa 1 - Os Estados e o Distrito Federal do Brasil que têm Plano Estadual de Educação (PEE)



Fonte: Observatório da Educação (2012).

O mapa 1 nos apresenta uma situação crítica, pois dos vinte seis (26) Estados, apenas onze (11) e mais o Distrito Federal atendem o que preconiza a Lei nº 10.172/2001. Em tese, os Estados têm um aparelhamento administrativo melhor estruturado que os municípios, e, mesmo assim, quinze (15) Estados não conseguiram legitimar o Plano Estadual de Educação durante o decênio de 2001 a 2010.

Plano de caráter estadual, Lei nº 10.330/2006, foi discutido democraticamente⁴¹ pelos diversos segmentos da sociedade baiana sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, por meio das audiências públicas com a participação, de aproximadamente, 2000 pessoas, distribuídas em grupos temáticos nos vários municípios, o que proporcionou a socialização e ampliação do conteúdo debatido, de acordo com o perfil de cada região. Essa metodologia subsidiou a definição do plano plural, efetivamente.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, as formas de colaboração a serem definidas entre Estados e Municípios devem assegurar a universalização do ensino obrigatório, e também o estabelecimento do Plano de Metas Compromisso de Todos. Reforçam a tendência de integração das ações entre as redes educacionais para melhoria do ensino no país.

⁴¹ Consultar Rousseau “Discurso sobre a economia política” e do “Contrato Social”. Quando versa “o povo submetido às leis deve ser o seu autor” e também quando aborda que “Toda lei que não foi ratificada pelo povo em pessoa é nula; não é de forma alguma uma lei” .

O Plano Estadual de Educação do Estado da Bahia é composto de cinco (5) capítulos, e treze seções, a saber: Níveis de Ensino da Educação Básica; Modalidade de Ensino; Magistério da Educação Básica; Financiamento e Gestão; Acompanhamento e Avaliação do Plano. Estas são as seções: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio; Educação Superior; Educação de Jovens e Adultos; Educação à Distância e Tecnologias Educacionais; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Especial; Educação Indígena; Educação do Campo; Formação de Professores e Valorização do Magistério; Financiamento e Gestão (BAHIA, 2006).

A estrutura do Plano Estadual de Educação difere do Plano Municipal pelo fato de, no manual de auxílio à elaboração do plano municipal do MEC e da SEC/Proam,⁴² ser solicitada a construção do diagnóstico⁴³ do Município, e por entender que, quando bem pensado o diagnóstico em conjunto com o da educação, pode refletir no impacto do desenvolvimento local. Com isso, o Plano Municipal versa sobre os aspectos: históricos, geográficos, demográficos, socioeconômicos e culturais. Esta organização ajuda a gestão municipal a compreender que o diagnóstico da educação e do município são interdependentes. Logo, para obter um desenvolvimento local, faz-se necessária uma análise quantitativa e qualitativa dos dados em que são estabelecidas prioridades que sirvam para minimizar ou erradicar os problemas apontados.

No que corresponde à avaliação do plano Estadual de Educação, este antevê a criação de uma Coordenação Estadual de Avaliação e Acompanhamento (CEAA) para trabalhar de forma articulada com os entes federal e municipal. O Estado contará com a cooperação técnica e financeira do Ministério da Educação e deverá mobilizar os municípios para a elaboração dos seus planos (BAHIA, 2006, p.106). Ressalta-se que a União Nacional dos Dirigentes

⁴²O Proam é parte integrante do projeto educacional *Todos pela Escola*, da Secretaria Estadual de Educação da Bahia. Atende também ao princípio constitucional do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios. O Proam tem como objetivo contribuir com a melhoria da educação pública, possibilitando, a cada Município assessorado, integrar as políticas educacionais e potencializar as ações de elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), além de promover a organização e fortalecimento da gestão das redes e dos sistemas municipais de ensino, a valorização dos profissionais em educação e, conseqüentemente, a qualificação do trabalho realizado nos órgãos educacionais.

⁴³ O diagnóstico precisa ser conduzido com o compromisso de transformação e melhoria da realidade sócio-educacional, ou seja, deve trazer elementos que apoiem decisões e ações subseqüentes, em direção à garantia do direito à educação. Nesse sentido, atenta-se para a não-neutralidade da avaliação, pois o que será considerado no processo de diagnóstico, suas interpretações e decisões quanto aos encaminhamentos a serem dados, tem como referência expressa uma concepção de homem, de mundo e de sociedade que dão o norte das transformações esperadas, fruto de negociações e construção de consensos, ainda que provisórios (BRASIL, 2006, p.152).

Municipais da Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) têm papel fundamental nesse acompanhamento.

O plano demonstra as organizações representativas, no que concerne à participação no Acompanhamento e Avaliação do PEE, as quais contarão:

Com o apoio do Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselhos Municipais da Educação, fóruns de dirigentes, sindicatos dos profissionais envolvidos com educação, entidades representantes de pais, entre outros. Instituições que tratam dos direitos da criança e do adolescente deverão integrar esse acompanhamento, como determinado no PNE. (BAHIA, 2006, p. 107).

Sobre a transparência e o acompanhamento dos trabalhos de execução do PEE, criar-se-á:

- Uma rede de comunicação *on-line*, como suporte ao trabalho desenvolvido pelo CEAA que deverá também ser aberta à sociedade civil;
- Um plano amplo de divulgação e conscientização da comunidade, a fim de torná-la membro consciente e ativo, reconhecendo a importância de sua participação no processo. (BAHIA, 2006, p. 107).

O que se observa, até o presente momento, sobre o processo de acompanhamento e avaliação do PEE, é que tais procedimentos ainda não foram colocados em prática. Entretanto, no ano de 2012, foi dado início, ainda que timidamente, a um fórum com representantes de diversos segmentos para avaliação e adequação do PEE, em consonância com o Projeto Lei nº 8.035/2010 e o Decreto nº 6.094/2007, que versa sobre o Plano de Metas, Compromisso Todos pela Educação, e os documentos instituídos pelo Estado, a exemplo de: PPA, LDO e LOA.

3.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME)

A necessidade de desenvolver ações articuladas por meio do planejamento tem ocupado uma centralidade na organização dos sistemas educacionais. Os instrumentos de planejamento de apoio à gestão da educação, planos, programas, projetos e avaliação são exemplo dessa urgência. As ações têm se proliferado, a partir de uma diversidade de concepções, assim como de operacionalização, o que as faz ganhar contornos diferenciados na percepção dos planejadores locais, em especial os municípios.

Para a melhoria da qualidade em educação, é preciso que a concepção de planejamento e sua implementação sejam consideradas, em conjunto com a articulação de ações entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, a fim de que definam diretrizes, metas e objetivos estratégicos em sintonia com as demandas apresentadas pelos respectivos sistemas

de ensino. Surge como imperativo, a exigência da construção do Plano Municipal de Educação (PME) nos Municípios baianos, e que preze pela consonância com as diretrizes e metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação. O PME deve impactar, decisivamente, sobre os resultados educacionais em todo o Estado, elevar os indicadores educacionais, e contribuir, diretamente, para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino e, conseqüentemente, resultar em uma educação de qualidade.

Nesse sentido, o Plano Municipal de Educação deve ser um instrumento que oriente as práticas educativas no Município, auxiliando na realização das avaliações sobre o curso das ações e no estabelecimento de políticas públicas para a educação. Para Bordignon (2009):

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo. (BORDIGNON, 2009, p. 92).

Compreende-se que o Plano Municipal de Educação é um documento que estabelece metas para os próximos dez anos. Deve ser um plano de Estado e não um plano de governo (da gestão em exercício, como já se havia assinalado anteriormente É um plano de educação do município, e não um plano das redes e sistemas municipais de ensino. Deve dimensionar os recursos financeiros necessários para o cumprimento das metas, e prever formas de colaboração entre União, Estado e Município. Conforme assegura Monlevade (2002):

O PME não é um fim em si mesmo. Ele se faz e é exigido pela construção de uma cidadania democrática nacional que respeita a conquista paulatina do que se convencionou chamar de 'Desenvolvimento do Município', célula autônoma de um país soberano. A colaboração é, em última instância, uma exigência da inserção política do Município em um Estado e em uma Nação. (MONLEVADE, 2002, p.41).

O Plano Municipal de Educação deve ser o fulcro do processo e do projeto de Desenvolvimento de todos os cidadãos do Município. É imprescindível que os munícipes tenham conhecimento da situação econômica e social do Município e do seu plano de desenvolvimento. O PME não deve ser um planejamento de gabinete, mas um plano de decisões políticas, transformando o território municipal numa imensa sala de aula de cidadania, pautada pelas marcas e pelas exigências do projeto de desenvolvimento (MONLEVADE, 2002, p.56).

Além do recomendado na legislação educacional, os municípios devem consolidar o PME, por se compreender que um plano legitimado de forma factível para execução reforça o conceito de democracia participativa, sistematiza as ações, visando a garantia do cumprimento das metas e prazos, garante a continuidade das ações, incorpora inovações consistentes e bem projetadas, otimiza os recursos, promove a participação efetiva de professores e cidadãos.

Na percepção de Monlevade (2011), o plano necessita apresentar três características: 1) ser participativo, envolvendo diferentes atores, não só da escola, mas abarcar representantes de entidades, de organizações e também da sociedade civil; 2) ser científico, pois a ciência exige o confronto da teoria com os dados empíricos, numa busca permanente da verdade, assim o plano de educação deve ser articulado com o plano de desenvolvimento do município; e 3) ser identificado com a totalidade, ou seja, ser sistemático, trabalhar com foco e fazendo o entrelaçamento entre os planos (MONLEVADE, 2011, p.91-92).

O Plano Municipal de Educação, de acordo com orientações do MEC, em 2007, e a sistemática de trabalho desenvolvida pelo Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), constitui-se de três etapas, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Etapas da Construção do Plano Municipal de Educação (PME)

<p>Primeira etapa: Elaboração</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer as normas e o cronograma de trabalho; • Realizar estudos das bases legais; • Dispor de um diagnóstico socioeconômico e educacional do Município concluído para fundamentar o processo e a eleição das metas e ações; • Adotar, ao elaborar o diagnóstico da educação no Município, a metodologia de um mini censo educacional, por meio da aplicação de um formulário simples de entrevistas, realizadas em todas as residências, (urbana e rural) em tempo bastante reduzido, com a participação efetiva de profissionais da educação, estudantes do ensino médio e universitários, dentre outros atores atuantes no município; • Definir os objetivos do Plano Municipal de Educação; • Discutir, definir e quantificar as metas; • Definir as estratégias a serem adotadas; • Definir e eleger as ações a serem realizadas; • Levantar os recursos financeiros necessários para a execução do plano; • Realizar estudos das alternativas de atendimento escolar (etapas, modalidades e turmas); • Decidir estratégias quanto às metas, ações e procedimentos a serem adotados; • Realizar uma Conferência Municipal de Educação para discutir o PME, como instrumento de participação dos diversos segmentos ligados à educação; • Preparar a redação do anteprojeto de Lei; • Preparar e enviar a mensagem do Poder Executivo à Câmara Municipal, acompanhada do plano; • Acompanhar a tramitação e aprovação do anteprojeto de Lei.
--	--

<p>Segunda etapa: Implantação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgar as metas e as ações do plano; • Capacitar os gestores e técnicos dos setores responsáveis pela execução do plano; • Executar as ações do plano previstas nos cronogramas; • Revisar e ajustar as metas e ações previstas nos cronogramas, que se fizerem necessárias, motivadas por força maior.
<p>Terceira etapa: Acompanhamento e Avaliação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir o responsável pela coordenação do acompanhamento e avaliação do plano; • Definir instrumentos e procedimentos de avaliação; • Tornar públicos os resultados obtidos no decorrer da execução do plano; • Subsidiar a revisão e ajustes das metas e ações num processo contínuo de aperfeiçoamento do plano.

Fonte: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica (2007), e Manual de trabalho elaborado pelos Técnicos do Proam (2008 /2010).

De acordo com a metodologia de assessoramento do Proam, os municípios interessados em elaborar o seu PME no Estado da Bahia encaminham ao Proam um termo de adesão ao Projeto de Assessoramento à Elaboração do Plano Municipal de Educação, demarcando, assim, a participação voluntária. Após formalização do assessoramento, as Secretarias Municipais de Educação devem constituir a Coordenação Executiva do PME, composta de: Secretário de Educação; Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME); Representantes da Coordenação Pedagógica, do Gestor da Escola Pública e Particular, dos Professores, dos Conselhos Escolares, da Coordenação da Equipe Local do Plano de Ações Articuladas (PAR), dos poderes: executivo, legislativo e judiciário; do Ministério Público e da sociedade civil, entre outros, indicados em portaria ou decreto.

De acordo com a Coordenação do Projeto no âmbito do Proam, alguns municípios redigem o Regimento Interno da Coordenação Executiva contendo a composição, a finalidade, as atribuições, e ressaltam as seguintes responsabilidades: desenvolver estudos dos marcos legais necessários à elaboração do PME; preparar e coordenar as reuniões de discussão; coordenar as comissões representativas; articular instituições, Conselhos da área de educação, e representações da sociedade civil para participação no processo de elaboração do Plano; sistematizar informações e os resultados dos debates; promover debates públicos para consolidar as diretrizes, metas e estratégias do PME, e sistematizar a versão preliminar e final do PME.

Para o Programa, além da Coordenação Executiva, é importante constituir as comissões representativas que têm papel significativo na construção do PME. Essa é uma das possibilidades de se cultivar, no processo de elaboração do PME, o princípio de gestão democrática, participativa, que a política educacional vigente estabelece. As Comissões

Representativas são as porta-vozes da Comunidade Local na elaboração do PME. Sua contribuição maior será no sentido de ajustar o planejamento das ações às reais necessidades da população, a fim de legitimar as decisões a serem tomadas no processo de planejamento. São responsabilidades das comissões representativas: construir e analisar o diagnóstico educacional; discutir os problemas levantados no diagnóstico; elaborar as diretrizes, as metas e as estratégias; participar da audiência pública para a divulgação do documento e consulta popular. As atividades a serem desenvolvidas pelas comissões representativas devem ocorrer de forma sistematizada, com planejamento prévio e, sobretudo, sob a orientação da Coordenação Executiva.

Nesse movimento de elaboração dos planos de educação, é de suma importância que os municípios escolham uma forma de documentar o processo de construção do PME, podendo este ser um portfólio, um memorial ou um registro em atas, e que se protocolem todos os ofícios encaminhados, assim como as reuniões, os fóruns, as audiências e as conferências. E, quando possível, registrem-se os encontros com fotografias.

Segundo o Proam, com esta organização estrutural, muitos PMEs são iniciados. No entanto, não são concluídos. Um dos indicadores para a não conclusão dos planos é a ausência da visão sistêmica. Assim, para a elaboração de planos, deve se ter uma equipe interdisciplinar. No quadro que compõe a Coordenação Executiva, devem-se contemplar pessoas com formação nas áreas de administração, economia, pedagogia, dentre outras.

O assessoramento aos Municípios baianos, por meio do Proam, é caracterizado pela assistência presencial e à distância, configurado pela efetivação de três encontros de formação, com carga horária total de sessenta (60) horas. Utiliza-se, ainda, do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), como ferramenta de trabalho à distância, que favorece o processo de orientação e acompanhamento da Coordenação na construção do PME, e as visitas de acompanhamento ao Município atendido.

De acordo com os dados levantados na pesquisa de campo, o período de assessoramento e elaboração do Plano ocorre, aproximadamente, em dez (10) meses, com a utilização de materiais autoinstrucionais. Conta com um sistema de tutoria, que provê o acompanhamento das etapas de produção do documento do PME, através do AVA. As formações se constituem por exposições formativas dialogadas, estudos dirigidos, oficinas de análises de tabelas e

construção do plano de ação⁴⁴. Vale destacar que a construção do PME deve estar em sintonia com as diretrizes e metas dos planos nacional e estadual de educação, tendo como principal intencionalidade gerar impactos sistêmicos e significativos nos resultados educacionais em todo o Estado. Para Monlevade (2005):

O Plano Municipal de Educação, uma vez elaborado pelo poder Executivo Municipal, em colaboração com todos os atores educativos do Município, deve se transformar em lei, para o que precisa ser apreciado e aprovado pela Câmara dos Vereadores. Precisa estar, de um lado, coerente com a bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394 de 1996), e com as possíveis normas de âmbito estadual que lhe possam concernir, e, de outro, estar submetido à Lei Orgânica do Município e articulado com seu Plano Diretor de Desenvolvimento, com seu Plano Plurianual e com as Leis de Diretrizes Orçamentárias do Município. (MONLEVADE, 2005, p. 21).

A aprovação pelo poder legislativo, transformada em lei municipal sancionada pelo chefe do Executivo, confere poder ao PME, a ponto de ultrapassar diferentes gestões. Nesse prisma, visa-se a superação de uma prática tão comum na educação brasileira: a descontinuidade que acontece em cada governo, recomeçar a história da educação, desconsiderando as boas políticas educacionais, por estas pertencerem à iniciativa do governo antecessor. Com um plano com força de lei, respeitado por todos os dirigentes municipais, resgata-se o sentido da continuidade das políticas públicas.

De acordo com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do Ministério da Educação, em relatório do dia 06 de fevereiro de 2012, dos quatrocentos e dezessete (417) municípios baianos, somente cento e quatorze (114) municípios têm Plano Municipal de Educação. E, no Território Médio Rio das Contas, dos dezesseis (16) municípios de que este é composto, apenas cinco (5) possuem PME legitimado pela Câmara. Observe figuras e quadro abaixo:

⁴⁴ É o planejamento de todas as ações necessárias para nortear cada etapa de elaboração do plano, ou seja, um detalhamento do planejamento do trabalho, após cada formação, com a descrição das atividades, dos procedimentos, dos recursos, dos responsáveis, e data para concretização.

Figura 1 - Reunião com os Secretários de Educação, Técnicos das Secretarias de Educação e Representantes do TIMRC



Fonte: Pesquisa de campo Ipiaú – Bahia, maio de 2012, realizada pela autora desta dissertação.

Figura 2 - Reunião com os Secretários de Educação, Técnicos das Secretarias de Educação e Representantes do TIMRC



Fonte: Pesquisa de campo Ipiaú – Bahia, maio de 2012, realizada pela autora desta dissertação.

Quadro 2 - Plano Municipal de Educação dos municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas 2012

Nº	Municípios	Ato legal de criação do PME	Não há ato de criação do PME	Situação dos Municípios na construção do PME/2012
1	Aiquara	X		
2	Apurema	X		
3	Barra do Rocha		X	Iniciou em 2011
4	Boa Nova		X	Iniciou o processo de construção do PME, em 2012
5	Dário Meira		X	Ainda não iniciou o processo de construção
6	Gongogi	X		
7	Ibirataia		X	Finalizando a construção do PME
8	Ipiaú		X	Desde o ano 2000 que o município iniciou o processo de construção do PME
9	Itagi		X	Em processo de construção do PME, desde 2010
10	Itagibá		X	Iniciou o processo de construção no ano de 2012
11	Itamari		X	Ainda não iniciou o processo de construção do PME

Nº	Municípios	Ato legal de criação do PME	Não há ato de criação do PME	Situação dos Municípios na construção do PME/2012
12	Jequié		X	Em construção do PME, desde 2008
13	Jitauna		X	Iniciou em 2012
14	Manoel Vitorino		X	Em processo de construção do PME desde 2010
15	Nova Ibiá	X		
16	Ubatã	X		

Fonte: SIMEC PROAM (2012).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

As figuras e quadro constataam, em reunião realizada no dia 23 de maio de 2012, no auditório da Ceplac, no município de Ipiaú, com um total de 22 pessoas presentes, a exemplo de secretários e técnicos da educação dos municípios de Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Jitaúna, Nova Ibiá, Ubatã e dos representantes do Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC), o número de municípios que tem PME aprovado pelo Legislativo.

Didonet (2005), em documento preliminar sobre o “Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes”, traz elementos sobre as dificuldades no processo de elaboração e aprovação dos planos, tais como: troca de gestão durante o processo; inexistência de dados estatísticos; ausência da participação do poder legislativo; conflitos entre o grupo majoritário de entidades e uma ou outra discordante; dificuldade de estabelecer o custo das metas, tanto por falta das informações sobre custo de obras, materiais, curso de formação inicial e continuada etc. quanto sobre recursos que estarão disponíveis ao longo do tempo para a educação; dificuldade em alguns lugares entre a linguagem técnica dos especialistas, estudiosos, pesquisadores, ao analisarem a situação educacional e proporem diretrizes e ações, e o conteúdo das falas e a forma de expressar-se de pessoas que representam associações comunitárias ou entidades e classe. Vale destacar que estes percalços se estendem à construção dos planos municipais no Estado da Bahia.

Quanto aos elementos que se destacam no processo de assessoramento e construção do Plano Municipal de Educação no Estado da Bahia, destacam-se: fortalecimento da autonomia das equipes municipais; enfraquecimento de vínculos com assessorias externas; Planos Municipais de Educação construídos como documentos norteadores das políticas públicas dos municípios, com o maior grau de fidelidade às realidades municipais; articulação entre os demais níveis do planejamento municipal; contribuição para práticas da gestão democrática; melhoria da relação do Estado com os municípios, em função do regime de colaboração;

disseminação de uma cultura de planejamento nos municípios; participação da sociedade civil organizada, contribuindo para melhoria do processo democrático nos municípios; instalação de uma rede de informações entre os municípios; fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e Municípios. Não obstante, estes elementos positivos, embora anunciados pela coordenação executiva e Secretários de Educação quando do processo de avaliação proporcionada pela equipe Proam, sobre o processo de construção do PME, e evidenciados pelos secretários e representantes das coordenações executivas, ainda se configuram de modo tímido na realidade dos municípios. Mas, é possível registrar um razoável avanço no que concerne ao compromisso com a política educacional nos municípios baianos.

3.3.1 Marcos Orientadores da Política Educacional nos Municípios

É imperioso, para os municípios, atender as exigências legais conforme destaca a CF de 1988, no que concerne aos marcos orientadores da política educacional, e também no que tange à construção da autonomia em se ter o sistema próprio de ensino e o conselho municipal de educação. São os marcos orientadores que, articulados, fortalecem a política educacional do município. A esse respeito, é viável assinalar:

Nas Constituições anteriores, o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico para muitos doutrinadores que a Federação brasileira compreendia, também, os Municípios. A Constituição, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, liquidou com esta questão, inserindo, expressamente, no seu art. 1º e também no art. 18, o Município como ente federativo. A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhe é vedado. Os arts. 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O art. 23 relaciona as matérias de competências comum. O art. 24 enumera os casos de competências concorrentes. O § 1º do art. 25 confere aos Estados competências residual ou remanescente. Quanto ao município, sua competência está expressa nos arts. 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que rege e das matérias de sua competência. O município é, pois, autônomo, como, aliás, está expressamente no art. 18.

O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal esta no art. 29: o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do Município, generalizando a forma adotada pelo Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891. Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira, salvo alguns curto-circuitos institucionais ao longo da história. (IBAM, 2004 apud ARAUJO, 2005, p.176).

Diante disso, é possível compreender, embora sucintamente, o papel dos marcos orientadores.

3.3.1.1 Lei Orgânica Municipal (LOM)

O art.29 da Constituição da República reza que o município se regerá por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição do respectivo Estado.

De acordo com a Carta de 1988, algumas matérias são essências na Lei Orgânica Municipal, a saber:

a) a posse do prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores e seus compromissos; b) a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município; c) proibições e incompatibilidade, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para a Assembléia Legislativa; d) organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; e) cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal; f) iniciativa legislativa popular sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado; g) perda do mandato do prefeito, incluindo como uma de suas causas o fato de ele assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I,IV e V. (GAMA, 1998, p.150).

Mais adiante, Gama (1998) cita Silva, para quem acredita que competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre:

1) proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; 2) responsabilidade por dano ao meio ambiente, do consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; 3) **educação, cultura, ensino** e saúde no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; 4) direito urbanístico local etc. (SILVA, 1989 apud GAMA, 1998, p.151).

Para Boaventura (1997), o município de posse de toda estrutura legal caminha para ser a unidade político-administrativa de base, e pode sobressair quanto à/ao:

1) competência municipal em educação, incluindo escolas públicas e particulares, níveis de ensino, pré-escolar (infantil), fundamental e outros;
 2) sistema municipal de ensino, particularmente o órgão municipal de educação, secretaria, departamento, divisão, coordenadoria, conselho, comissão;
 3) legislação específica do município;
 4) financiamento da educação, recursos próprios, transferências e apoio financeiro;
 5) indicações curriculares, acréscimo de disciplinas, níveis de ensino, escola em tempo integral;
 6) magistério, garantias, especialização, promoção e remuneração, residência do professor;
 7) assistência ao educando, material escolar, saúde, merenda escolar descentralizada, transporte, casa de estudantes;
 8) construções, equipamentos e instalações;

- 9) incentivo à educação, à cultura, ao desporto e ao lazer;
- 10) gestão do sistema e da unidade;
- 11) educação ambiental, à distância e outras modalidades. (BOAVENTURA, 1997, p. 273).

O que Boaventura traz nos seus escritos de 1997 é muito pertinente, sobretudo no que correspondem à Lei Orgânica Municipal. É de convir que os municípios baianos não têm esses elementos elencados a seu favor, apesar de o PAR 2011 -2014 contemplar todos os itens elencados. Nesse sentido, torna-se imperativo para o município pensar em um planejamento articulado com as políticas públicas e, conseqüentemente, assegurar sua autonomia.

Em todos os municípios aqui estudados, nota-se que a Lei Orgânica Municipal (LOM) apresenta uma conotação muito tímida no que corresponde à Educação. São poucos os artigos e dispositivos publicados e, quase sempre, são de modo superficial, não garantindo uma política educacional consistente e que promova uma educação de qualidade.

3.3.1.2 Sistema Municipal de Educação (SME)

Ao discorrer sobre Plano Municipal de Educação, é preciso trazer para a centralidade das discussões o sistema de educação e de ensino, devido à estreita relação que existe entre eles. A arquitetura de plano de educação se assenta enquanto exigência para que o Sistema Nacional de Educação sustente permanentemente suas características próprias. Tratar sobre este Sistema é algo muito complexo. Assim, a noção de sistema aqui defendida tem como base o parecer CNE nº 30/2000 – aprovado em 12/09/2000, cujo relator é Carlos Roberto Jamil Cury, e a publicação de *A Educação Brasileira e o Direito*, do professor Edivaldo Boaventura.

Para Bobbio (1994), citado por Cury (2000) o termo *sistema* é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências.

Etimologicamente, o termo *sistema* provém do grego de *systema* que significa, entre outros, todo o corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português com) + *istemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado. (CURY, 2000, p.740).

Para Saviani (1999), também citado por Cury (2000), *sistema* denota um conjunto de atividades que se cumprem, tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as

referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada (CURY, 2000, p. 740-741).

Na perspectiva de Bordignon (2009):

Sistema compreende um conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia e voltado para uma finalidade. (BORDIGNON, 2009, p.25).

Para Boaventura (1997):

O vocábulo sistema é entendido como um conjunto de instituições educacionais e de normas vinculadas a determinada esfera da administração, seja a União, estados e ou municípios. Esse conjunto de normas e instituições que formam um sistema é uma realidade, objetiva e atuante, principalmente, no que toca à criação, autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos e estabelecimentos. (BOAVENTURA, 1997, p.192).

Nota-se que os diversos conceitos sobre *sistema* enveredam para o mesmo sentido de base sobre o juízo do sistema. Ao analisar os documentos legais: Constituição Federal de 1988 e LDB nº 9.394/96, constata-se que o termo *sistema* procede ao desenho referenciado, uma vez que se faz necessária uma correlação com o que está posto nos documentos dos entes federados: União, Estados e Municípios. No entanto, os conceitos defendidos estão longe de serem concretizados no cotidiano, devido à ineficiência e à desarticulação do conjunto. Nesse contexto, Saviani (2010) apresenta quatro tipos de obstáculos que, de acordo com a história, dificultam a organização do Sistema Nacional de Educação:

a) obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional. (SAVIANI, 2010, p. 381).

O grande aliado do Sistema é o plano educacional, instrumento que se caracteriza como campo de uma educação organizada e sistematizada. Para Bordignon (2009), os princípios fundantes do conceito de sistema em Ciências Sociais são: totalidade; sinergia; finalidade ou intencionalidade; autonomia; organização; normatização. Estes princípios servem de parâmetros para a estruturação de um sistema. Para este pesquisador, do ponto de vista sistêmico, a organização da educação brasileira surge, pela primeira vez no Brasil, a partir da Constituição de 1934, sob a inspiração dos Pioneiros da Educação Nova. É uma educação

com vistas à totalidade, e como fundamento de um projeto nacional de cidadania. É assim que a Constituição de 1934⁴⁵ instituiu os sistemas educativos e os conselhos de educação (federal e estaduais). Não obstante, a organização sistêmica idealizada pelos Pioneiros só se efetivou vinte e sete (27) anos depois, em virtude do advento do Estado Novo. Reafirmou-se na Constituição de 1946. Mas, apenas tornou-se efetiva em 1961, pela primeira Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024 de 26/12/61), ainda que a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino e duas novas leis, uma para o ensino superior Lei nº 5.540/68, e outra para a Educação Básica, Lei nº 5.692/71. Dessa forma, apenas as leis Lei nº 4.024 de 26/12/61 e a Lei nº 9.394/1996 estabeleceram normas para todo o Sistema Educacional.

De acordo com Boaventura (1996):

A abordagem dos sistemas municipais de ensino comporta pelo menos, três aspectos: em primeiro lugar, a sua composição, seguida da institucionalização pela Constituição da República de 1988, que proporcionou a autonomia pedagógica aos Municípios, e, por fim, as políticas educacionais concernentes à municipalização de ensino. (BOAVENTURA, 1996, p. 9).

O autor corrobora com o que ilustra a Constituição de 1988, isto é, a organização do sistema, após redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (§ 1º, § 2º e § 3º):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1996, 139-140).

A Constituição de 1988 impõe uma exigência para os Municípios, a saber: a organização dos seus sistemas que, até então, encontrava-se vinculada legalmente ao sistema dos Estados e

⁴⁵ É preciso ter sempre bem patente que, a partir da Constituição de 1934, “ sistema de ensino” é empregado na legislação em sua concepção jurídica (BOAVENTURA, 1997, p. 193).

eram estes que repartiam com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental⁴⁶ público. Mas em uma circunstância evidentemente de inferioridade, por não disponibilizar de poder para estabelecer normas e diretrizes pedagógicas. No entanto, a falta de um estatuto constitucional do regime de colaboração e cooperação entre os sistemas dos entes federados apresenta-se como um dificultador para equalização das políticas educacionais, devido às definições conflituosas, quando comumente utilizam um termo como substitutivo do outro, referindo-se ao que a CF de 88 determinou no artigo 23⁴⁷.

De acordo com o Documento Final da CONAE:

A regulamentação do Regime de Colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômicos e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno/a - qualidade (CAQ). (BRASIL, 2010, p. 23).

Como revelam os elementos até aqui pontuados, é preciso correlacionar com normas e finalidades gerais por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. A partir desta concepção articulada entre os sistemas, é que provém a exigência de um Plano Nacional de Educação (Art.214 da CF) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos fins, conforme consta no Parecer nº 30/2000 do CNE.

Presume-se que esses entes públicos integrados à Federação são capazes de organizarem-se como sistemas de educação. A organização e o modo de funcionamento permaneceram sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando antinomias⁴⁸ entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio de colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

⁴⁶ Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de nove (9) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis (6) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão. Lei 11 274 de 06 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> Acesso 10 jul 2012>.

⁴⁷ Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

⁴⁸ Marcus Cláudio Acquaviva (2), com base na Teoria Geral do Direito, aponta a origem do termo antinomias como proveniente do grego *Anti* = oposição + *nomos* = norma, conceituando antinomia como "Conflito entre duas normas jurídicas, cuja solução não se acha prevista na ordem jurídica." Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/4838/antinomias_juridicas.> Acesso em: 12 jul. 2012.

Trazendo à discussão para a esfera da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDBEN) nº 9.394/96, no artigo 11, os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996, p.6).

Assim, o exposto acima, é assegurado no Art. 18 que trata dos sistemas municipais de ensino, como:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996, p. 8).

A LDB concede ao Município o poder de eleger o *sistema* pela forma que julgar a mais amoldada para a organização de ensino. Neste caso, o município possui três possibilidades de sistemas: Sistema de Ensino Próprio; Sistema Integrado ao Sistema Estadual de Ensino e Sistema Único de Educação Básica. No Art. 67, observa-se que “os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público” (Art. 67). De acordo com o Parecer nº 30/2000 do CNE, o artigo 67 diz respeito diretamente ao caráter federativo do Brasil, e consente aos Estados, Municípios, Distrito Federal a aplicação diferenciada, de normas, de acordo com situações e contextos específicos.

Embora constatadas as três possibilidades, a LDB, em todos os artigos que versam sobre o município, apresenta a opção de sistema próprio, em regime de colaboração com os demais sistemas. Ao eleger o sistema de ensino próprio, o Município passa pelo processo burocrático, a partir da elaboração de uma lei municipal de ensino. Apesar de a Lei Orgânica ter obrigação de prever o sistema, é visível a não recomendação em nenhum dos seus artigos, fazendo-se necessária a alteração da Lei Orgânica, por defender a harmonia dos documentos na política educacional. Uma outra atitude do Município é comunicar ao Conselho Estadual de Educação qual sistema foi preferido, logo que aprovado pelo legislativo.

Ao se construir um Sistema Municipal de Educação, deve-se ter presente o objetivo, a concepção de educação coerente ao sistema. Conforme assevera Gadotti ([1999]), o sistema municipal de educação, integrando todos os esforços locais (públicos e privados) na melhoria do ensino, é um poderoso instrumento de fortalecimento dos Municípios.

Na conjuntura atual, os Municípios não só podem como devem instituir, por meio do ato legal estabelecido pela Câmara Municipal, o sistema de ensino e também o Conselho Municipal de Educação⁴⁹. Desta forma, os Municípios poderão construir sua autonomia⁵⁰, definir normas e procedimentos pedagógicos, com a finalidade de atender aos preceitos de uma educação de qualidade, preconizada na Carta de 1988 e na LDB nº 9.394/96.

De acordo com Gracindo (2008), a LDB traz no seu bojo as competências gerais as quais têm a finalidade de auxiliar o Município na construção do sistema educacional:

- Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições gerais do seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado;
 - Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas;
 - Oferecer, com prioridade, o ensino fundamental;
 - Matricular todos os educando a partir dos 6 anos de idade, no ensino fundamental;
 - Promover cursos presenciais ou a distâncias, aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;
 - Realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando para isto, os recursos da educação à distância;
 - Integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar;
 - Estabelecer estratégias para que até o fim da década da educação sejam admitidos em seus quadros, apenas docentes habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviços;⁵¹
 - Estabelecer mecanismos para a progressão da sua rede escolar pública de ensino fundamental, para o regime de escolas em tempo integral;
 - Estabelecer mecanismos para autorizar o funcionamento e para avaliar a qualidade do processo educativo desenvolvido pelas escolas da iniciativa privada.
- (GRACINDO, 2008, p. 230-231).

⁴⁹ O Conselho Municipal de Educação (CME) deve constituir-se num espaço de participação democrática e de geração de ideias e planos. Para isso, não deve ser um órgão acrítico e atrelado ao gabinete do secretário. Seu papel é o de instrumento crítico-constutivo, contribuindo para a elaboração, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação ([GADOTTI, 1999, p.8]).

⁵⁰ O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias [e de que] a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a 'independência' [na medida em que a] autonomia é um conceito relacional [...] sua ação exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações (BARROSO, 1998 apud BORDIGNON ; GRACINDO, 2004).

⁵¹ A década da Educação (1997/2007) não conseguiu atender esta competência, ainda hoje, o quadro da Bahia apresenta índices elevados de professores sem habilitação. Existe um programa o PARFOR, direcionado especificamente para cumprir esta exigência na lei. O PARFOR presencial é um programa nacional implantado pela CAPES em regime de colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com as Instituições de Ensino Superior (IES). O objetivo principal do Programa é garantir que os professores em exercício na rede pública de educação básica obtenham a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, por meio da implantação de turmas especiais, exclusivas para os professores em exercício. Para saber mais, consulte o site disponibilizado em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>>. Acesso em 10 mar. 2011.

Os municípios deverão assegurar na proposta curricular, no Plano Municipal de Educação e no Projeto Pedagógico das escolas, os princípios de educação asseverados no Art. 3º da LDB:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (BRASIL, 1996, p. 1-2).

No quadro abaixo, nota-se que, dos dezesseis (16) municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC), sete (7) já possuem o ato de criação do sistema. No entanto, o processo de construção e deliberação das políticas educacionais precisam ser correlacionadas com as políticas do ente Federal e Estadual, embora o Município tenha autonomia nas tomadas de decisão.

Quadro 3 - Sistema Municipal de Ensino dos municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas - 2012

Nº	Municípios	Ato legal de criação do SME	Não há ato de criação do SME
1	Aiquara		X
2	Apuarema		X
3	Barra do Rocha		X
4	Boa Nova	X	
5	Dário Meira		X
6	Gongogi		X
7	Ibirataia	X	
8	Ipiaú	X	
9	Itagi		X
10	Itagibá	X	
11	Itamari		X
12	Jequié	X	
13	Jitauna		X
14	Manoel Vitorino		X
15	Nova Ibiá	X	
16	Ubatã	X	

Fonte: SIMEC, PROAM (2012).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

O quadro revela que os nove (09) municípios que não possuem ato legal de criação do Sistema, em sua grande maioria, têm a minuta de Lei pronta. Certamente, esta se encontra no

Setor Jurídico da Prefeitura Municipal para análise e envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal, para aprovação. Os demais municípios possuem ato legal, entre eles estão, Nova Ibiá e Ubatã que fazem parte do objeto em estudo.

3.3.1.3 Conselho Municipal Educação (CME)

Ao versar sobre os municípios pertencentes ao Território de Identidade e o Plano Municipal de Educação é imperioso discutir sobre a trajetória de organização dos Conselhos. Assim, segundo Bordignon (2009), a ideia dos Conselhos na composição de gestão da educação remonta do período imperial.

A província da Bahia, pela Lei Provincial nº 172, em 1842, criou o conselho de instrução Pública (grafado com c), primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil. Em 1854, pelo Decreto Imperial nº 1.331-A, de 17 de fevereiro, o município do Rio de Janeiro criou o Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte. Sendo um estadual (provincial a época) e outro municipal. (BORDIGNON, 2009, p.54).

A fim de situar a trajetória dos Conselhos no Brasil, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 4 - Conselhos, Decretos, Composição, Compromisso dos Conselhos, Momentos políticos

CONSELHOS	DECRETO/LEI	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS	COMPROMISSO DOS CONSELHOS	MOMENTO(S) POLÍTICO(S)
Conselho Superior de Ensino	Nº 8.659, de 5 de abril de 1911	Diretores das faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e Bahia, de Direito de Pernambuco e São Paulo, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro e do Colégio Pedro II e um representante dos professores de cada uma dessas instituições, eleitos pelas respectivas congregações.	Reforçar a tendência histórica, iniciada com a chegada da Família Real, da atenção prioritária ao ensino superior.	República Velha (Reforma Rivadávia)
Conselho Nacional de Ensino	Nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925		Remodelar o Conselho Superior de Ensino, ampliando sua composição e atribuição, para abranger todos os níveis de ensino.	República Velha (Reforma Rocha Vaz)
Conselho Nacional de Educação (1931-1936)	Nº 19.850, de 11 de abril de 1933	Livre nomeação do Presidente da República	Órgão consultivo do Ministro de Educação e Saúde Pública, nos assuntos relativos ao ensino.	Governo Provisório de Vargas

Conselho Nacional de Educação (1936-1961)	Lei nº176/36 (cf. BORDIGNON, 2009, p. 56) Lei nº 174/6 (cf. CURY, 2004, p.46)	Estabeleceu a escolha de 22 conselheiros pelo governo dentre listas tríplices e mais de livres escolhas.	Elaborar o Plano Nacional de Educação.	Era Vargas (Estado Novo) República Nova
Conselho Federal de Educação (1962/1994)	Criado pela LDB/61, instalado em 12 de fevereiro de 1962	Composto de 24 conselheiros de livre nomeação do Presidente da República.	Desenvolver as funções que abrangiam desde as questões macro, como a formulação da política nacional de educação e a normatização sobre o sistema federal de ensino, até as demandas das particulares institucionais e individuais, como autorização e reconhecimento de cursos, aprovação de estatutos e regimentos, credenciamento de professores, convalidação de estudos e tantas outras de um elenco de três dezenas.	República Nova Regime Militar Nova República
Conselho Nacional de Educação (1994)	Criado pela Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Extinguindo o CFE. O CNE foi instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e instalado em fevereiro de 1996	Dividido em duas câmaras, de educação básica e superior, a composição do CNE introduziu o princípio da paridade, com metade dos conselheiros de livre escolha do Governo e a outra metade dentre listas tríplices indicadas por entidades nacionais da sociedade civil.	Um dos compromissos do CNE. Participar do esforço nacional comprometido com a qualidade social da educação brasileira, cujo foco incide na escola da diversidade, na e para a diversidade, tendo o PNE e o PDE como instrumentos de conquista dessa prioridade.	Nova República
Conselhos Estaduais	Embora previsto na CF de 1934, dispositivo mantido na CF de 1946, somente foram efetivamente criados e passaram a funcionar a partir da primeira LDB 4.024/61			Era Vargas Estado Novo República Nova Ditadura Militar Nova Republica.

Conselho Estadual da Bahia	Criado em 1842, como Conselho de Instrução Pública é o mais antigo do Brasil. Do Império à República e aos nossos dias teve atribuições que variaram com a época e com o contexto político. Hoje, reestruturado pela Lei Estadual nº 7308, disciplina as atividades do ensino público e privado no Estado, assumindo as funções normativas, deliberativas, fiscalizadoras e consultivas		Na prática, são suas atribuições: credenciar Instituições, autorizar funcionamento de cursos, reconhecer cursos superiores ministrados pelas Universidades Estaduais, viabilizar regularização de vida escolar, apurar denúncias envolvendo estabelecimentos de ensino, fornecer orientação, dentre outras.	Império República Velha Era Vargas Estado Novo República Nova Ditadura Militar Nova Republica
Conselhos Municipais de Educação ⁵²	Somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela CF de 1988, registrou-se um estímulo à criação de CME, com funções próprias.			Nova República

Fonte: Bordignon (2009, p. 55 -58), Cury (2004, p. 47-54) e MEC (2012).

Dentro dessa perspectiva, é válido destacar que o contexto político sofre mutações ao longo dos períodos, assim como as funções e os compromissos do Conselho ampliam-se em sua composição, a depender da gestão política. *A priori*, o Conselho era para atender ao Ensino Superior. Posteriormente, a Educação Básica e Superior. Cabe destacar etimologicamente, o vocábulo da palavra *Conselho*.

[...] vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2004, p. 47).

Em tese, a Constituição Federal possibilitou ao cidadão a condição de governante, não mais de mero governado. Assim, intensificou-se em todas as esferas a efetivação dos Conselhos, proclamando o fortalecimento destes onde já existe, e apregoando a necessidade da criação e institucionalização onde ainda não existe. Em suma, entende-se que o Conselho é o lugar

⁵² Em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia. A proposta, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada.

onde se delibera. E deliberar significa tomada de decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez, implica a divulgação dos atos em audiência pública.

Nota-se um ganho de uma magnitude exponencial para a gestão democrática, pois, os conselhos de educação, especificamente dos municipais, nascidos sob a égide da Constituição Federal de 1988, assumem uma nova natureza: a de órgãos do Estado⁵³. Mas, é necessário enfatizar que não há legislação federal determinando a criação de conselhos municipais de educação, a decisão de implantar o conselho é exclusivamente do Município. Mas a LDBEN nº 9.394/96, em seu Art. 11, menciona que “Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (LDBEN, 1996). Diante do exposto, os Municípios compreendem a necessidade de estabelecer o sistema de ensino e, conseqüentemente, o Conselho. Porém, os Municípios formam seus conselhos mesmo sem serem sistema, o que restringe, nesse contexto, é o tipo de função consultiva em detrimento da deliberativa.

Instituído o Conselho Municipal de Educação (CME), é importante estabelecer os canais de comunicação com os Conselhos Estadual de Educação (CEE) e Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme enfatiza Gadotti [(1999)].

Os Conselhos Municipais de Educação podem ou não receber delegação de atribuições e competências dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Isso depende das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios que regulamentam a questão, bem como dos regulamentos e normas dos CEEs. [...] De qualquer forma, observado o princípio constitucional do “regime de colaboração” é importante que o CME não se isole e estabeleça um trânsito permanente com os Conselhos Estadual e Nacional de Educação. (GADOTTI, 1999, p. 8).

De acordo com a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME)⁵⁴, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 1996, materializa-se a possibilidade de organização dos Sistemas Municipais de Ensino, todos com competências próprias e obrigações definidas. Nessa perspectiva, a presença do Conselho Municipal de Educação como órgão normativo, deliberativo, consultivo

⁵³ É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação, os limites dos direitos dos cidadãos. Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com a vontade nacional (BORDIGNON, 2009).

⁵⁴ A União Nacional de Conselhos Municipais de Educação começa a se inscrever no cenário nacional, a partir das possibilidades democráticas instituídas pela Constituição Federal de 1988, quando os municípios brasileiros foram elevados à condição de entes federados autônomos (CONSTITUIÇÃO..., 1988, Art. 18).

e fiscalizador dos sistemas municipais de ensino adquire importância fundamental. Assim, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), entidade representativa dos Conselhos Municipais de Educação, foi criada com os seguintes objetivos:

- Buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos municípios brasileiros;
- Estimular a cooperação entre os Conselhos;
- Articular-se com o Ministério da Educação e outros órgãos governamentais e não governamentais públicos e privados;
- Constituir-se em fórum de discussão e defesa da educação;
- Contribuir para a ampliação e melhoria da educação básica nacional;
- Incentivar e orientar a criação e organização de conselhos municipais de educação. (UNCME, 2012).

Do ponto de vista de Bordignon (2009), as funções do conselho são assim definidas:

a) caráter deliberativo – atribui ao conselho poder de decisão final em matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios. O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo. No exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações, por meio de resoluções e pareceres. Ao executivo caberá implementar, executar, por meio da ação administrativa própria, a decisão do conselho. Dentre as competências de caráter deliberativo, ressalta a função normativa.

b) caráter consultivo- situa os conselhos na função de assessoramento às ações do Governo na área de educação. No exercício dessa função, os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas, por meio de pareceres.

c) caráter de mobilização e controle social – constituem novo desafio atribuído aos conselhos de educação, especialmente os municipais. Essas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais. A função mobilizadora situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do Governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação. A função de controle social coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade. (BORDIGNON, 2009, p. 75 -76).

Uma vez instituído o Conselho, os conselheiros devem apropriar-se da situação do Município para entender suas funções. Isto oscila de Município para Município, em virtude da heterogeneidade da formação dos municípios, tanto no que concerne ao espaço geográfico quanto no que diz respeito à história regional e cultural. Assim, é de responsabilidade de cada Município a organização e implementação do Conselho. Cada município apresenta singularidade e particularidade, principalmente no que corresponde ao seu sistema de ensino.

O município, ao se decidir pela criação do Conselho, deve esforçar-se para que este represente a vontade política da sociedade. Porém, nem todos os conselhos cumprem o que preconiza a sua legislação, seja nas disposições gerais, que trata da formulação e planejamento das políticas públicas educacionais, seja no que compete ao município. Alguns conselhos são

instituídos com o intuito de compor um quadro burocrático, sendo constituído por pessoas alheias e/ou despreparados para os assuntos específicos, e perde a oportunidade de um trabalho coeso em prol da qualidade da educação. Daí a necessidade de dialogar⁵⁵ com a comunidade sobre o perfil do Conselho, sua organização, composição, funções e atribuições.

É nesse sentido que vale destacar o pensamento de Monlevade (2005) sobre o Conselho Municipal de Educação:

O Conselho Municipal de Educação é o coração da gestão democrática da educação e do futuro do Município. Ele precisa ser constituído de representações que abranjam os vários setores e as diversas comunidades, não somente da educação escolar, mas do 'educar-se municipal'. Empresários e trabalhadores devem ter representação no Conselho, assim como professores, funcionários, alunos e pais. Os meios de comunicação, cada vez mais influentes na educação de crianças, jovens e adultos, devem estar no Conselho, assim como os representantes da educação estadual, municipal e particular, e o representante das finanças da Prefeitura. Estes últimos, não como 'mandantes', mas co-operadores de uma ação consultiva, deliberativa e normativa que atinge sua plenitude na elaboração do PME. Com esses pré-requisitos, o Conselho Municipal de Educação exerce um papel de inspirador, alimentador e "educador" do processo de elaboração do PME. (MONLEVADE, 2005, p. 25).

Conforme o que registra Monlevade (2005), um conselho com uma composição bastante heterogênea necessita de formação. Assim, no que tange à formação, atende-se uma demanda sinalizada pelos municípios no diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), com o objetivo de fortalecer os Sistemas de Ensino e as instâncias políticas sociais. Como exemplo desta dinâmica, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, em 2007, implementa curso de extensão a distância por meio do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), para os conselheiros de educação. O curso tem carga horária de 160h, ofertado via internet, em ambiente virtual de aprendizagem (Plataforma Moodle) operado por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), em parceria com o Pró-Conselho. Dentre os conteúdos, destacam-se Educação e Tecnologia, Concepção, Estrutura e Funcionamento do CME, Conselho Municipal e Políticas Públicas.

O programa estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações. O Pró-Conselho tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. (MEC, 2012).

⁵⁵ A maior força para a participação é o diálogo. Diálogo, aliás, não significa somente conversa. Significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; aceitar a vitória da maioria; por em comum as experiências vividas, sejam boas ou ruins; partilhar a informação disponível; tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos (cf. BORDENAVE, 1994).

Retomando a questão inicial acerca da origem do CME e do compromisso do Município na elaboração do PME, assim que o município adota a decisão de construir o Plano Municipal de Educação, e havendo um Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é do CME o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME (MONLEVADE, 2003, p. 44).

Desta forma, no processo de elaboração do PME, definido pelo Proam, o Conselho deve se encarregar da discussão prévia à sistematização do plano, em formato de grupo de estudo, com a Coordenação Executiva e Comissões Representativas do aparato conceitual e legal. Em seguida, no processo, dar-se-á início à preparação do diagnóstico. Nesta etapa, é preciso alimentar os atores com a história crítica e a geografia humana do Município e da educação municipal. Neste percurso, o CME tem um papel de colaborar no levantamento dos dados, dos problemas de cada etapa e modalidade da educação escolar, municipal e estadual, pública e privada, e também de coordenar a audiência pública para divulgação do processo e para validação do planejamento das políticas educacionais municipais para os próximos dez (10) anos. Deve-se ressaltar que na audiência pública é imprescindível a participação de todos os conselheiros.

O papel do CME em relação ao PME não se restringe só à elaboração/construção, mas se estende ao processo de avaliação e acompanhamento do PME. Caso o PME seja Lei Municipal, ao final do mandato do exercício do Executivo e Legislativo, potencializam-se as responsabilidades do CME que, segundo Monlevade (2005), deve impedir o “congelamento” e possibilitar canais de diálogos com novos governantes, no sentido de não interromper ações em andamento e de aperfeiçoar o que for necessário.

Observando no quadro 5, nota-se que dos dezesseis (16) municípios que compõem o Território de Identidade Médio Rio das Contas (TIMRC) três (0,3) ainda não instituíram o CME. E, dos municípios que disponibilizam do CME, a exemplo do município de Apuarema, o Conselho não apresenta um diálogo sobre as políticas educacionais do Município. Diferentemente do município de Gongogi, em que a presidente do Conselho, talvez por ter sido gestora da educação do município, revela domínio da estrutura do PME. Do mesmo modo, observa-se que os conselheiros têm uma interação com a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação.

Quadro 5 - Conselho Municipal de Educação dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas-2012

Nº	Municípios	Ato legal de criação do CME	Não há ato de criação do CME
1	Aiquara	X	
2	Apuarema	X	
3	Barra do Rocha		X
4	Boa Nova	X	
5	Dário Meira		X
6	Gongogi	X	
7	Ibirataia	X	
8	Ipiaú	X	
9	Itagi		X
10	Itagibá	X	
11	Itamari	X	
12	Jequié	X	
13	Jitauna	X	
14	Manoel Vitorino	X	
15	Nova Ibiá	X	
16	Ubatã	X	

Fonte: SIMEC, PROAM (2012).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Formalmente instituídos, é possível assinalar a existência de uma variedade de Conselhos Municipais por todo o Território de Identidade Médio Rio das Contas. Um total de, aproximadamente, cento e vinte (120) Conselhos. Como exemplo citam-se: Educação, Saúde, Tutelar, Alimentação Escolar, FUNDEB, Desenvolvimento Rural Sustentável, Direito da Criança e do Adolescente, Conselho Gestor do FHIS, Assistente Social, Segurança Municipal, Segurança Alimentar etc. Todos com atividades pertinentes. Alguns Conselhos são deliberativos e, outros, consultivos.

Em se tratando do Conselho Municipal de Educação, muitos dos que existem não assumem o compromisso, que é de competência do conselho, deixando o município vulnerável, principalmente se esse município tiver o seu sistema legitimado pelo legislativo.

3.3.1.4 Mobilização Social: um dos princípios para construção do PME

A Constituição Federal de 1988 em seu, Art. 1º, sublinha que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Conforme Toro; Werneck (2007):

Democracia é uma ética, se chamamos de ética a capacidade de criar e escolher uma forma de viver, capaz de fazer possível a vida digna para todos. A Democracia é

uma forma de construir a liberdade e a autonomia de uma sociedade, aceitando como seu fundamento a diversidade e a diferença. (TORO; WERNECK, 2007, p.10).

A construção do PME dos Municípios pertencentes ao TIMRC encontra-se alicerçada no princípio da democracia. A concepção de uma cultura e de uma ética democrática demanda uma mobilização social. A mobilização social é um movimento essencial no processo de construção do PME, uma vez que todos os representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e demais órgãos do setor social, como: saúde, agricultura, alimentação, planejamento etc. devem ser convocados, tanto para articular com os atores que atuam na área de educação como para fomentar de maneira integrada e participativa, o planejamento da elaboração do Plano Municipal de Educação. É participativa, em virtude de algumas mobilizações se consolidarem apenas no formato consultivo.

Desta forma, é importante que a Coordenação Executiva, instituída por meio do decreto ou portaria, coordene a mobilização social do PME, mediante fórum, conferência e/ou audiência pública, pois com a mobilização o município garante um dos fundamentos da Constituição Federal, que é a cidadania. Desse modo, o cidadão exerce o direito civil, político e social, e tem uma oportunidade de ser cômico de suas responsabilidades. Pois, no momento em que ele passa a fazer parte integrante da coletividade, assegura a contribuição democrática. Segundo Toro; Werneck (2007, p.21), cidadão é a pessoa capaz de criar ou transformar, com os outros, a ordem social, a quem cabe cumprir e proteger as leis que ele mesmo ajudou a criar.

É preciso registrar que, numa mobilização social, pode existir conflito, e a Coordenação Executiva e as Comissões Representativas devem estar preparadas para dirimir as situações complexas, uma vez que, numa coletividade, é comum que as pessoas pensem diferente, tenham interesses distintos. Assim, é relevante que a Coordenação e as Comissões estejam preparadas para manter uma articulação permanente, durante toda a mobilização social. Não obstante, revela-se que, na grande maioria dos municípios baianos, a Coordenação Executiva e as Comissões Representativas do PME não apresentam uma formação desejada, é perceptível a falta de domínio do conteúdo, conhecimento técnico e político.

Toda mobilização social deve ser planejada e, no caso específico da mobilização social do PME, sugere-se que a Coordenação Executiva redija um documento interno contendo os seguintes capítulos: da realização; dos objetivos; da estrutura e organização; do temário e da

programação; da metodologia do trabalho; da composição e participação; do credenciamento; dos recursos e disposições gerais entre os aspectos que acharem pertinentes.

A Coordenação do PME deve estar ciente, conforme afirmam Toro e Werneck (2007) de que:

A mobilização social não é uma oportunidade de conseguir pessoas para ajudar a viabilizar nossos sonhos, mas de congrega pessoas que se dispõem a contribuir para construirmos juntos um sonho, que passa a ser de todos. Se esse sonho excluir alguém, esse alguém não vai comprometer e vai buscar atacar, desestimular e destruir o movimento e a disposição dos outros para agir. (TORO; WERNECK, 2007, p. 39 - 40).

Os municípios do TIMRC, que já passaram pelo processo de mobilização social, cada um optou por um formato. Dessa forma, vale destacar a função da Coordenação Executiva que é a mentora da construção do PME, e contribui para organizar o processo de mobilização.

Dos cinco municípios estudados, cada um deles compreende uma composição diferenciada, quanto instituído por decreto à Coordenação Executiva.⁵⁶ A formação dos integrantes é diversa. Embora todos os municípios tenham sido assessorados por técnicos do Proam, verifica-se especificidades e particularidades, de acordo com a realidade de cada Secretaria de Educação do município.

O Plano Municipal de Educação deve ser divulgado durante todo o processo de construção, envolvendo toda sociedade civil e, posteriormente, deve-se elaborar uma minuta de lei e encaminhar ao executivo para apreciação. Em seguida, protocolar no Legislativo para análise e aprovação. Seguindo a linha de raciocínio de Luz (2008), “O Plano, transformado em Lei, será o instrumento legítimo que o cidadão, as instituições e os grupos sociais poderão acionar para fazer valer o que foi politicamente estabelecido.” (LUZ, 2008, p.108).

Entretanto, vale salientar:

O plano não é auto- executável. Ele demandará uma equipe para coordenar, acompanhar e avaliar a sua execução. Desse modo, a Secretaria de Educação necessitará designar uma equipe para coordenar a implementação do PME. É essa equipe que controlará a execução das metas. Promovendo seus desdobramentos em ações, fará a alocação dos recursos necessários, providenciará os meios para o desenvolvimento das tarefas, fará a articulação necessária entre os executores das

⁵⁶ O correto no decreto é a utilização do Termo ‘Coordenação Executiva’ mas, por vezes, alguns municípios utilizam o termo ‘Comissão Executiva’.

ações, ficará atento quanto aos prazos estabelecidos no PME, fará as negociações necessárias com os agentes externos, acompanhará e avaliará os resultados, e assim por diante. (PRADEM, 2004, p. 115).

Todavia, somente a participação da sociedade civil (Conselho Municipal de Educação, Associações, Sindicatos, Câmara Municipal, Conselhos Escolares, Diretores das Escolas, Coordenadores Pedagógicos, Professores e Estudantes, entre outros) é que garantirá a efetivação das diretrizes, objetivos e metas das ações planejadas. Concluída a etapa que compete à Coordenação Executiva e Comissões Representativas, o documento será encaminhado ao gestor municipal para apreciação e considerações finais e encaminhamento ao Legislativo.

O Plano Municipal de Educação representa o esforço conjunto realizado pelos diferentes segmentos do Município e procura sintetizar um conjunto de proposições que, assumido pelo poder público municipal, possa atingir objetivos e metas estabelecidas, garantir o princípio da educação como direito de todos, como processo de inclusão social e o desenvolvimento econômico, social e cultural da cidade.

Para dar lisura e legitimidade ao Plano Municipal de Educação, é de suma importância o poder legal, um poder que seja exercido em conformidade com as leis, e o poder legítimo, um poder de fato. Nessa perspectiva, o poder legal representa, por consequência, o poder em harmonia com os princípios jurídicos, que servem de esteio à ordem estatal. O conceito de legalidade se situa, assim, num domínio exclusivamente formal, técnico e jurídico. A legitimidade é um atributo do Estado que consiste na presença, uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência, sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. A crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado: "O Plano transformado em lei será o instrumento legítimo que o cidadão, as instituições e os grupos sociais poderão acionar para fazer valer o que foi politicamente estabelecido." (LUZ, 2008, p.108).

Com o plano elaborado e aprovado, o governo municipal tem um importante instrumento de planejamento e execução das suas políticas no campo da Educação e deve se valer, constantemente, desse instrumento em todas as ocasiões em que tomar decisões nessa área. Em todos os processos de elaboração de suas leis orçamentárias ou na elaboração de planos,

relatórios ou outros documentos do Governo, em que a educação esteja enfatizada, o PME deverá ser o documento maior que traduz as políticas e, por isso, um instrumento de consulta e operacionalização. Contudo, faz-se necessário assegurar que o princípio da participação e da democratização deve estar presentes em todo o processo de construção do PME, uma vez que este definirá as políticas públicas educacionais, com vistas a atender as demandas apresentadas pela comunidade local.

3.4 ORÇAMENTO PÚBLICO: PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

O que se pretende neste subitem é tratar do orçamento público enquanto instrumento de planejamento: a exemplo do Plano Plurianual (PPA), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei Diretriz Orçamentária (LDO).

3.4.1 Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

De acordo com Toni (2003):

Foi no contexto do pós-guerra que o planejamento se consolida como um procedimento comum de governo, uma prática universalmente aceita vinculada à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública. O planejamento como organizador da ação pública nasce, assim, da necessidade permanente de suporte e estímulo aos setores econômicos, a formalização do mercado de fatores de produção no país ou o controle das relações sociais de produção já constituíam tema de debate do governo Campo Sales (1898-1902). (TONI, 2003, p.14).

O autor faz perceber que, no período que transcorre do pós-guerra até o fim do regime militar, é considerado o momento mais significativo de planejamento estatal, devido à elaboração do Plano de Metas⁵⁷ (1956-1961), no governo Kubitschek. Toni (2003) apresenta três fatores que fizeram deste processo um ponto notável. São eles: a) estabilidade institucional e contexto democrático, favorecendo a participação; b) amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional; e c) acertos de políticas externa e interna viabilizando recursos econômicos (TONI, 2003, p. 15-16).

⁵⁷ O Plano de Metas foi um programa da Política econômica do governo Juscelino Kubitschek. Abrangia 31 objetivos, distribuídos em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília chamada de meta-síntese (FAUSTO, 2002, p.425).

No cenário brasileiro, observa-se uma alusão de planos, conforme também apresenta Toni (2003):

Nos anos oitenta e noventa o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994) foram notabilizados muito mais por representarem medidas fiscais e monetárias – do que profundos processos de planejamento econômico onde o foco central poderia ser a (re)construção de medidas estruturantes de um modelo econômico ou de um projeto alternativo de nação. (TONI, 2003, p.16).

Diante desse contexto de vulnerabilidade, observa-se uma instabilidade monetária. Tal inconstância provocou uma função ritual e formalizadora no planejamento. Dessa forma, assegurou-se no dispositivo previsto pela Carta de 1988, nos artigos 165 a 167, a elaboração do Plano Plurianual (PPA), considerado maior instrumento de planejamento governamental em que são previstas diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes. Esse plano estrutura a ação do Estado/Município para um quadriênio, traduz a orientação política do Governo e imprime uma diretriz estratégica aos orçamentos anuais.

Conforme indicado na Constituição Federal de 1988, o Art. 165 estabelece as Leis de iniciativa do Poder Executivo. São elas: I – o plano plurianual; II- as diretrizes orçamentárias e III- os orçamentos anuais. Apresentam-se detalhes, a partir dos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988, p.115-116).

O PPA, conforme descrito acima, é uma exigência constitucional e deve conjugar esforços para a construção de políticas públicas que afluam na direção do cumprimento dos princípios da igualdade, justiça e democracia consagrados na Constituição. Esse instrumento de planejamento, PPA, permite ao governante, que acabou de ser eleito e de assumir o exercício, utilizar do mecanismo do planejamento do último governante e de elaborar no primeiro ano

de atuação, e para os próximos três anos assim como para o primeiro ano do seu sucessor, conforme preconiza a legislação.

Cabe assinalar que não existe um modelo oficial para apresentação do PPA. Assim, cada ente governamental cria o seu modelo observando os regulamentos da Constituição Federal e Estadual. Contudo é relevante compreender a importância do desempenho do papel de cada instância e as responsabilidades que cada um tem no ciclo orçamentário do município, a saber:

Ao Executivo Municipal a elaboração, a execução e o controle interno;
À Câmara Municipal a apreciação, a aprovação e o controle externo com auxílio do Tribunal de Contas;
Ao Ministério Público, quando provocado, realizar investigações e, se for o caso, abrir processo para indiciar os responsáveis por possíveis irregularidades;
Ao judiciário promover o julgamento de irregularidades aferidas no controle; e
À sociedade civil a responsabilidade do controle social, desde a participação do processo de elaboração do PPA, o acompanhamento na execução das políticas públicas, até a avaliação dos seus resultados. (UNDIME, 2012, p.31).

O PPA tem uma vida útil de quatro anos e se, neste percurso, houver necessidade de alteração nas metas e objetivos da política educacional, inclusão ou exclusão de ações previstas e/ou adequação dos valores propostos, o gestor poderá fazê-lo, pois é possível alterar o PPA a partir da lei de revisão. Assim, o Executivo deve elaborá-lo e submetê-lo à apreciação da Câmara Municipal.

Ao fazer um recorte temporal, destacam-se os planos plurianuais do Brasil, a partir do governo FHC. Este governo apresentou problemas que impediram a concretude do planejamento. Em relação à educação, sublinham Fonseca e Ferreira (2011):

A prioridade do governo foi universalizar o ensino fundamental e dar ao ensino médio a dupla função, de preparar estudantes para adentrar na universidade e/ou para inserirem-se no mercado de trabalho. Consonantes às formulações da reforma do Estado de 1995, buscou-se preparar a escola para desenvolver novos métodos de gestão e de planejamento e processos de avaliação do desempenho do aluno e da escola como mecanismos para alcançar a sua autonomia gestonária e financeira e melhorar a qualidade do ensino escolar. [...] Nos oito anos do governo neoliberal, o gerencialismo deu o tom da gestão e do planejamento escolar, sob os auspícios do Banco Mundial. (FONSECA; FERREIRA, 2011, p.376).

O governo de FHC procurou desenvolver, em parceria com o Banco Mundial, o projeto Fundescola, implantando na escola do ensino fundamental uma modalidade de gestão descentralizada.

Por sua vez, o governo do ex-presidente Lula, em atendimento à legislação, apresentou o PPA 2004-2007, Lei nº 10.933, de 2004, intitulado “Plano Brasil de Todos”. O governo faz uma crítica aos planos precedentes pelo fato de não apresentarem um projeto de desenvolvimento para o País e pela fragilidade das políticas setoriais:

A concepção de planejamento é destacada como de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população. O PPA expressou a correlação de forças existentes e a forma conciliatória do governo de tratar os problemas estruturais presentes no relativismo não somente de suas ações, mas no nível do discurso: a meta declarada é ‘minorar a pobreza’. (FONSECA; FERREIRA, 2011, p.377).

O PPA definiu três megaobjetivos, contemplando as dimensões social, regional, ambiental e democrática, compondo 30 desafios por meio de 374 programas. No que se refere à educação, esta passa a ser embasada no primeiro megaobjetivo, que trata da inclusão social e redução das desigualdades sociais e faz parte do desafio 4, que é ampliar o nível e a qualidade de escolarização da população, promovendo o acesso universal da educação (BORDIGNON, 2011, p.42 - 43).

No segundo governo Lula, o PPA 2008-2011, Lei nº 11.653, de 2008, intitulado “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”, foram organizadas as ações do governo em 3 eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade”⁵⁸ (FONSECA; FERREIRA, 2011, p.377).

Contextualizando com o cenário da Bahia, nota-se que o PPA 2004 -2007 do Estado da Bahia, Lei nº 8.885, de 17 de novembro de 2003, tem como pano de fundo a inclusão social denominado de “Bahia de toda a gente”, “[...] as diretrizes e estratégias estabelecidas deságuam, todas elas, no objetivo maior de avançar no combate à pobreza e às desigualdades sociais, de modo a elevar expressivamente o índice de desenvolvimento humano do Estado” (BAHIA, 2003, p. 2).

O PPA 2008 – 2011, aprovado pela Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, anuncia as obrigações e os objetivos do Governo da Bahia:

⁵⁸ Destaca-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com estratégias e ações previstas até o ano de 2021.

O modelo de gestão adotado e que passou a orientar as nossas ações governamentais está baseado na Governança Solidária, que tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização administrativa. (BAHIA, 2007, p.11).

O que é inovador neste PPA é a mobilização social na formulação de políticas públicas, embora essa inovação seja demarcada no PPA do governo Lula que adotou o planejamento participativo. Desta forma:

As plenárias do PPA Participativo foram realizadas nos 26 Territórios de Identidade que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado e foram delimitados a partir do sentimento de pertença da população e da teia de relações sociais e econômicas a partir daí estabelecidas, o que permite o planejamento e a execução de políticas condizentes com as necessidades e potencialidades locais. (BAHIA, 2007, p.12).

No que corresponde à educação baiana, a ênfase encontra-se no *Programa Todos pela Alfabetização* (TOPA); no fortalecimento dos investimentos para a expansão do ensino pré-escolar e a melhoria da qualidade do ensino fundamental e, no apoio à educação de jovens e adultos (EJA); no ensino médio alvo, para expansão e integração à educação profissional, e na melhoria das universidades estaduais e criação da Universidade do Vale do São Francisco (Univasf), da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) e dos campi da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em Barreiras e Vitória da Conquista (BAHIA, 2007, p.14).

A Lei nº 12.504, de 29 de dezembro de 2011, da Bahia, assim registra no Art. 1º.

Fica instituído o Plano Plurianual-PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015, estabelecendo de forma regionalizada, conforme o disposto no art. 159. I, da Constituição do Estado da Bahia, diretrizes, objetivos e metas com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável. (BAHIA, 2011, p. 13).

E no Art. 2º, o PPA 2012-2015 tem como princípios norteadores:

- I- a inclusão social;
- II- a participação social;
- III- a sustentabilidade ambiental;
- IV- a afirmação dos direitos do cidadão;
- V- o desenvolvimento com equidade;

- VI- a gestão transparente e democrática;
- VII- a excelência na gestão. (BAHIA, 2011, p.13).

Como complemento, o Art. 5º demonstra que os Programas do PPA serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos créditos adicionais que as modifiquem (BAHIA, 2011, p. 14).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de acordo o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, institui as metas e prioridades da administração pública, com a finalidade de nortear a elaboração do orçamento do ano subsequente.

Já a Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também disciplina o conteúdo da LDO e regulamenta que ela deve dispor, entre outros, sobre os aspectos que se segue:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- metas e riscos fiscais;
- condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas;
- forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a LOA;
- e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (UNDIME, 2012, p.32).

A LRF ensartou novos mecanismos de restrição orçamentária na legislação brasileira, determinando novas responsabilidades orçamentárias para os administradores públicos quanto à elaboração e execução do orçamento, além de estabelecer mecanismos de transparência fiscal e de controle social dos gastos públicos. Diante desta propositiva, vale salientar que a proposta da LDO deve ser encaminhada para o Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, e que, no caso do município, a Câmara Municipal terá prazo até 30 de junho, ou até a última sessão do primeiro semestre legislativo para apreciá-la e aprová-la.

No que se refere à Lei Orçamentária Anual (LOA), esta se respalda nas prioridades e nas metas contidas no PPA e na LDO. Essa lei divulgará, de forma objetiva e quantificada, os recursos monetários que a Prefeitura e seus órgãos administrativos, direta e indiretamente, disporão para a efetiva realização dos gastos governamentais do município. O prazo de encaminhamento desta lei para o Legislativo é até 31 de agosto de cada ano e terá até 15 de dezembro para analisá-la e aprová-la. A LOA abrange:

o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso, da CF/88);
 o orçamento de investimento (art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88); e
 o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88). (UNDIME, 2012, p.33).

Assim, ao trazer a discussão dos instrumentos orçamentários para a unidade federativa do Município, percebe-se que, na maioria das vezes, os instrumentos são elaborados pelo executivo e aprovados pelo Legislativo, sem o conhecimento e contribuição de algumas ou de todas as Secretarias. Torna-se nítida a ausência da correlação destes documentos com os instrumentos de planejamento.

3.5 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

A razão de ser do PDE está exatamente na obrigação de enfrentar, estruturalmente, a desigualdade de oportunidades educacionais, que é histórica no país. Isto é amortizar desigualdades sociais e regionais na educação, com vistas à equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Isso exige um exercício de esquadrihar um plano para a República Federativa do Brasil, pautado pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. De acordo com o livro *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, distribuído pelo Ministério da Educação a todas as Secretarias Municipais de Educação do país, em 2007, o PDE pretende responder a esse desafio, através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo.

O PDE sustenta-se em seis pilares:

i) Visão sistêmica da educação, ii) Territorialidade, iii) Desenvolvimento, iv) Regime de colaboração, v) Responsabilização e vi) Mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. (BRASIL, 2007, p.14).

Para Saviani (2007), o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Desta forma, visando neutralizar as disparidades regionais nas últimas décadas, o Ministério de Educação (MEC) tem

intensificado as ações redistributivas e supletivas entre os governos subnacionais no setor da educação, conforme prevê a lei nº. 9.394/96, em seu art. 75⁵⁹. Até a década de 90, o acesso às políticas era restrito aos Municípios que as pleiteassem em Planos de Trabalhos Anuais (PTA), a serem regulamentados por Resoluções anuais específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Atualmente, a estratégia da redistribuição e da suplementação das políticas educacionais tem se dado, principalmente, através de convênios mediante adesão a programas e projetos. Estes projetos são definidos pelo próprio Ministério da Educação, para serem executados pelos Municípios, e preveem tanto a assistência técnica quanto a financeira.

O acesso às ações redistributivas e supletivas, segundo este novo ordenamento, foi universalizado no país pelo Ministério de Educação, a partir de 2007, com o Decreto nº 6.094/2007 que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromissos Todos Pela Educação,” e com o lançamento, em abril do mesmo ano, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE estabelece as ações a serem executadas pelos entes federados até 2022, com vista a cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172, de 2001⁶⁰. O ano de 2022 é o marco definitório, devido ao caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência do Brasil, conforme explica o livro *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*.

Assim, encontra-se distribuído o quantitativo das 30 ações do PDE:

17 dessas ações estão referidas à educação básica; cinco se referem à educação superior; sete dizem respeito às modalidades de ensino; e uma ação (estágio) se dirige simultaneamente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional, e educação superior. Observa-se que não há ação dirigida especificamente à modalidade de ensino ‘educação indígena’, nem ao financiamento e gestão. No entanto, o FUNDEB, além de dizer respeito ao financiamento e gestão, contempla explicitamente a educação indígena e quilombola. (SAVIANI, 2007, p. 1239).

O PDE prevê uma série de ações de assistência técnica e financeira para todos os Municípios do país que aderiram ao Compromisso, atendendo, prioritariamente, os que apresentaram menores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2005. Segundo o MEC, o PDE configura-se como um esforço e compromisso do Estado no que concerne à oferta da educação formal, cujo objetivo é colocar à disposição dos Estados, do Distrito

⁵⁹ BRASIL, LDB 9394/96, art. 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

⁶⁰ Embora o PNE aprovado pela lei nº 10.172/2001 não esteja mais em vigor, as ações do PDE são estratégias de operacionalização de suas metas.

Federal e dos Municípios instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas educacionais, com vistas à melhoria da educação pública no país, em respeito ao regime de colaboração, que conforme o PDE, consiste em compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, numa visão sistêmica entre os entes federados, sem ferir-lhes a autonomia (BRASIL, 2007, p.13).

No que corresponde à estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº10 172, de 2001, e à do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Saviani (2007) constata que o PDE não se constitui em um plano, em sentido próprio, mas é definido, como um conjunto de ações que, teoricamente, se organiza em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Nota-se que o PDE 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.

A princípio, não há problemas com este documento, mas é possível destacar a ausência de um planejamento mais consubstanciado nos municípios. Assim, os planejadores da educação do município agregam todas as ações demandadas pelo MEC, sem estabelecer nenhum critério de prioridades, e não centram nas demandas necessárias, de acordo com a análise do diagnóstico da educação do município. Nesta perspectiva, alguns problemas de ordem técnica e financeira no processo de operacionalização das ações concorridas pelo município, são constatados. O município não estrutura a ação para que, de fato, seja efetivada, e obtenha resultados significativos na educação municipal. É preciso materializar cada ação, contemplando o processo de implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

3.6 PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Plano de Metas nasce a partir da necessidade da conjugação de esforços das Unidades da Federação, atuando em regime de colaboração. Tem como finalidade, a melhoria da qualidade da educação por meio dos indicadores nacionais da Educação Básica. Em 2005, o Instituto Nacional de Educação Paulo Freire (Inep) divulgou o Índice de Avaliação da Educação Básica (IDEB). O IDEB passou a ser um indicador objetivo da qualidade da educação oferecida nas escolas, nos Municípios e Estados.

O resultado divulgado em 2005 apresentou um cenário nevrálgico sobre a educação nacional. O Estado da Bahia, por exemplo, ocupou a 25ª posição do *ranking* nacional, causando uma grande insatisfação na sociedade com o desempenho apresentado. Diante de um contexto crítico, é instituído o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe:

Sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007, p.1).

O Decreto é composto de quatro capítulos. O primeiro trata do Plano de Metas Todos pela Educação. Nesse capítulo, são apresentadas as 28 diretrizes norteadoras de ação de todos os parceiros. A diretriz XXIII pronuncia que deve-se: elaborar plano de educação e instalar o Conselho de Educação, quando inexistentes (Brasil,2007). As diretrizes são frutos de estudos e pesquisas realizados pelo Ministério da Educação em escolas e sistemas de ensino que apresentaram experiências e resultados exitosos e eficazes na educação pública de diversos estados brasileiros, e norteiam as ações e subações do PAR.

O segundo capítulo versa sobre o índice de desenvolvimento da Educação Básica e fomenta, no parágrafo único, que o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

O terceiro capítulo aborda sobre a adesão ao compromisso, diz respeito à vinculação ao Plano de Metas, por meio do Termo de Adesão⁶¹, e sobre a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade de Educação Básica.

O quarto capítulo aborda sobre a assistência técnica e financeira. Agrega duas seções: a I seção trata das disposições gerais. No primeiro parágrafo, informa que o apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira e, no segundo parágrafo, enfatiza os critérios de prioridade de atendimento da união, os quais serão observados pelo IDEB. No terceiro parágrafo, obtém-se a informação de que o apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos: I - Gestão Educacional; II- Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar; III- Recursos Pedagógicos e IV- Infraestrutura Física. Cabe salientar que a II seção faz referência ao Plano de Ações Articuladas (PAR), especificamente o Art. 10, em que se é assevera o PAR como a base para termo de convênio

⁶¹ Todos os 417 municípios que compõem o Estado da Bahia são signatários do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

ou de cooperação firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado, além de destacar, no art. 2º do Decreto nº 6.094/2007, a diretriz 28 que trata de:

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007, p. 3).

Assim, a partir deste Decreto, Prefeitos e Governadores foram conclamados a efetivarem adesão ao Compromisso Todos pela Educação e, conseqüentemente, a elaborarem o Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios.

3.7 CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE)

Em abril de 2008, logo após a realização da Conferência da Educação Básica, o Ministério da Educação (MEC) assumiu a responsabilidade de apoiar a organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) e, no dia 03 de setembro de 2008, publicou a Portaria Ministerial nº 10/2008, constituindo a Comissão Nacional Organizadora da CONAE, composta de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas. Na mesma portaria, foram designados o Secretário Executivo Adjunto, Francisco das Chagas, para coordenar a Comissão Organizadora Nacional; os representantes das Secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação; as entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação. A CONAE é um movimento de mobilização social, que possibilita à sociedade ser autora das políticas públicas, em prol de uma educação de qualidade.

Nessa dinâmica de política pública, cada Estado publicou o seu regimento interno contendo a normatização da Conferência. Os itens que compõem o regimento do Estado da Bahia são: realização e caráter da conferência; objetivos; estrutura e organização; temário e programação; metodologia; composição e participação na Conferência Estadual de Educação; credenciamento, disposições gerais. Conforme Regimento, Parágrafo único, a Conferência Estadual de Educação tem:

Caráter deliberativo – apresentará, a partir de um diagnóstico da realidade educacional baiana, um conjunto de propostas que orientarão programas e políticas educacionais no âmbito da Educação Básica, Profissional e Superior, em níveis de Sistemas de Ensino estadual e municipal, para subsidiar a efetivação do Sistema

Nacional Articulado de Educação, envolvendo diretrizes para o novo Plano Nacional de Educação. (BAHIA, 2009, p. 1).

Esse mesmo Regimento assegura, no § 4º, a participação do Poder Público, dos segmentos sociais e entidades que atuam na área da educação e dos setores organizados da sociedade, todos dispostos a contribuir para a melhoria da educação básica, profissional e superior do Estado da Bahia (BAHIA, 2009).

De acordo com o Documento Referência, a CONAE, são estes os cinco (5) grandes desafios da realidade educacional: a) promoção do Sistema Nacional de Educação; b) mobilização nacional pela qualidade e valorização básica superior; c) garantia de políticas públicas de educação; d) propiciamento de políticas educacionais de forma articulada entre os sistemas de ensino; e) garantia da universalização e da qualidade social da educação básica superior, bem como da democratização da sua gestão. E estes são alguns pontos considerados indispensáveis na agenda da CONAE para assegurar, com qualidade, a função social da educação e da instituição educativa: educação inclusiva; diversidade cultural; gestão democrática e desenvolvimento social; organização de um Sistema Nacional de Educação; financiamento, acompanhamento e controle social da educação; a formação e valorização dos trabalhadores da Educação.

O tema da CONAE definido por sua Comissão Organizadora Nacional versa sobre: *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. A CONAE foi precedida de Conferências Municipais ou intermunicipais, realizadas no primeiro semestre de 2009, e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal, realizadas no segundo semestre do mesmo ano, constituindo-se, assim, em um espaço social de discussão da educação brasileira. Em 2010, na cidade de Brasília (DF), reuniram-se professores, alunos, pesquisadores, representantes do governo e da sociedade civil, entre os dias 28 de março a 01 de abril para a Conferência Nacional de Educação. Salienta-se que as decisões da Conferência não têm força de lei, servem apenas de orientação para a formulação de políticas públicas e concretização das ideias, e dependem da articulação dos diversos movimentos do setor do Congresso Nacional e do poder Executivo.

No que diz respeito à trajetória das comissões e suas deliberações:

Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria da CONAE, 5.300 deliberações em parágrafos, com propostas de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento. As propostas foram sistematizadas, com base em critérios regimentais, pela Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDES, em Documento – Base da etapa nacional, com 2057

emendas encaminhadas para apreciação dos/as delegados/as nas plenárias de eixo. Das seis plenárias de eixo realizadas em 30 e 31 de março de 2010, resultaram 694 emendas, aprovadas pelos delegados/as e encaminhadas para apreciação e para deliberação na plenária final. Na plenária final da CONAE, foram aprovadas 677. (BRASIL, 2010, p.8).

A CONAE movimentou cerca de 3,5 milhões de brasileiros, com a participação de 450 mil delegados nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, e abarca em torno de 2% da população do país.

O contexto da política educacional discutida na CONAE teve sua motivação, mediante ação sistêmica, regime de cooperação e colaboração, qualidade social, mobilização, mudanças na legislação. O documento final da CONAE conta com seis eixos temáticos, a saber: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos/das Trabalhadores/as em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social e VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Destaca-se que a CONAE instituiu-se como um marco histórico referente à organização e à oportunidade democrática, com a participação de todos⁶² na avaliação e na formulação de políticas públicas de educação no Brasil. Conforme observa em seus eixos, a CONAE compreende o diálogo da pluralidade – cultural, política e social,

Conforme pronunciamento de Haddad (2010), Ministro da Educação durante o período de julho de 2005 a janeiro de 2012, na plenária da CONAE, o PNE deve ser expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas, frente às alternâncias governamentais e relações federativas. O Plano deve ser entendido como uma das formas de materialização do regime.

Vale salientar que a CONAE não ficou como um momento exclusivamente para materializar as discussões do PNE 2011-2020. Já se encontra em andamento o novo Documento Referencial com a temática o PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração, para realização da

⁶² Representantes dos poderes da República, dos empresários, dos trabalhadores, dos movimentos sociais, bem como dos gestores públicos e privados da educação, formuladores da crítica acadêmica e científica foram convocados à discussão sobre os rumos da educação brasileira em torno do tema central *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. (cf. FERNANDES, 2009).

CONAE 2014. Assim, em 2013, os Estados e Municípios deverão proferir as suas Conferências.

3.8 PROJETO LEI Nº 8.035/2010, DO PNE 2011-2020

O Plano Nacional de Educação (PNE), 2011-2020, iniciou-se através de Comissão de Educação e Cultura com um projeto intitulado “Mais Dez: o Legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação”, com encontros regionais em seis capitais brasileiras, ao longo do ano de 2009. Os debates articularam-se com a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), em vistas ao fortalecimento de um importante processo para as propositivas do novo PNE. Os temas centrais discutidos na CONAE foram o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação. As Conferências Municipais, intermunicipais e estaduais geraram o Documento Referência.

A estrutura deste novo PNE se consolida com doze artigos, dez diretrizes, vinte metas e cento e setenta e cinco estratégias. No art. 2º constam as diretrizes do PNE 2011-2020:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e à gestão democrática da educação. (BRASIL, 2010, p. 1).

O plano para o período de 2011-2020 constitui-se no eixo da CONAE chegando ao Poder Legislativo após processo de debate no âmbito da sociedade civil. Ao PNE cabe definir os termos da distribuição de recursos para o ensino obrigatório⁶³ – de 4 a 17 anos – para atender os objetivos de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade (detalhes art.212§3º).

O PNE conviverá, na esfera federal, com três planos plurianuais (PPA) e dez Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias (LO). Assim, há previsão no projeto no sentido de que: ‘O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os

⁶³ Estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução'. (BRASIL, 2012, p. 11 - 12).

Os princípios mais debatidos na CONAE referiram-se aos recursos públicos e à necessidade de construir um Sistema Nacional de Educação. Entretanto, tais princípios não foram contemplados no PNE, mas houve atenção dispensada ao Projeto Lei do PNE para educação inclusiva. Vale destacar que o PNE reflete mais os programas do MEC do que as decisões da CONAE. Mesmo sem a legitimação pelo Congresso, muitas das estratégias já estão sendo implementadas pelo MEC.

Embora tenha o período para vigência 2011- 2020, o PNE ainda não foi sancionado pelo Legislativo. No decorrer do ano de 2011, com a intenção de recolher subsídios para o aprimoramento da proposta, foram realizadas Audiências Públicas na sede da Câmara de Deputados, e seminários nacionais e estaduais, que foram antecedidos por palestra realizada em 27 de maio de 2011. Nas dezesseis Audiências Públicas realizadas, foi abarcada uma diversidade de tema, tais como: qualidade da Educação; a Educação brasileira e seus desafios; financiamento da Educação; proposta para a Educação Especial, no âmbito do II PNE; propostas para a promoção da Igualdade Racial e de Políticas para mulheres no âmbito do II PNE; Programa de Alfabetização na Idade Certa e as Escolas Integradas de Ensino Médio Profissional; Educação Profissional; Plano Nacional de Educação; Ensino Superior; Gestão e fontes de Recursos para o Financiamento da Educação; Educação Infantil; Valorização dos Profissionais da Educação; os impactos na qualidade da Educação oriundos da aprovação de 1/3 da jornada de trabalho dos Professores para atividade extrassala; o relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA); regulamentação do ensino privado. Em tais temáticas, encontravam-se representantes dos diversos segmentos da sociedade, órgãos e instituições

Um dos seminários sobre o PNE, conferido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), aconteceu em Brasília nos dias 19 e 20 de maio de 2011, com a finalidade de debater sobre o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, em tramitação no Congresso Nacional, e contribuir para a melhoria da Educação. O Professor Doutor Luiz Fernandes Dourado, relator do Seminário, destacou os avanços e limites do PNE:

[...] Os avanços nas diretrizes do PL nº 8.035/2010: a previsão de ampliação progressiva de recursos públicos, a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE) e das conferências nacionais de educação, a previsão de que as estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração, o estabelecimento de que estados, DF e municípios devem elaborar planos decenais correspondentes e aprovar leis

específicas para uma gestão democrática, a busca de articulação entre os planos plurianuais (PPA), diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais da União, estados, DF e municípios, entre outros;

[...] Os limites do PL nº 8.035/2010: falta de organicidade entre algumas diretrizes, metas e estratégias; ausência de diagnósticos, indicadores e projeções; ausência de metas intermediárias; ausência de definição clara de compromissos e responsabilidades dos entes federados e da Lei de Responsabilização Educacional; visão restrita de avaliação, de qualidade e da concepção de gestão democrática; necessidade de melhor delineamento e de regulamentação na relação entre os entes federados, indicação de programas e/ou índices governamentais, entre outros. (DOURADO, 2011, p.2).

Ao encerrar o prazo regimental, foram apresentadas duas mil, novecentas e quinze (2.915) emendas. Dentre essas, cinco foram desconsideradas e quatro foram retiradas de tramitação, por deferimento do Presidente da Comissão Especial, ficando para análise duas mil novecentas e seis (2.906) emendas e, atualmente, seiscentas (600) emendas, por compreender que, em muitas, o teor era o mesmo.

O PL já foi aprovado pela Câmara Especial de Educação da Câmara de Deputados no dia 26 de julho de 2012, atualmente, denominado de Projeto Lei da Câmara PLC nº103 /2012 e encontra-se em tramitação no Senado, para aprovação e, posteriormente, ser sancionado pela presidente Dilma Rousseff. É importante destacar que as metas de maiores polêmicas e de desafios são em número de cinco (05), a saber: a que versa sobre Diversidade (meta 4); a que trata do Sistema Nacional de Educação (meta 15); Valorização dos Profissionais de Educação (meta 17); Gestão Democrática (meta 19); e Financiamento da educação (meta 20).

Em se tratando do PNE Lei nº10. 172, de 2001, este obteve nove vetos, quase todos de caráter financeiro. O PNE, em trâmite no Congresso, tem sido palco de uma acirrada disputa, principalmente devido ao desacordo do que a CONAE propôs, que era 10% do PIB. O CNE defende 7% do PIB, até 2014, e, no mínimo, 10% do PIB, até 2020. A Comissão, em reunião com o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, em abril de 2012, chegou a cogitar um patamar de 7,4% do PIB. Assim, torna-se perceptível que o atual PL nº 8.035, do PNE, comece atrasado, uma vez que o governo o enviou para a Câmara, em 15 de dezembro de 2010, quando faltavam apenas dezesseis dias para finalizar a validade do PNE Lei nº 10.172/2001.

Conforme destacam Albuquerque e Vieira (2000 apud PARENTE, 2010):

Embora o planejamento, a política e a legislação existam independentemente das ações dos sujeitos particulares, constituem parâmetros para o desenvolvimento dessas ações, sendo por elas influenciados. Há uma relação estreita e, por que não dizer, dialética entre a política, o planejamento e a legislação. (ALBUQUERQUE ; VIEIRA, 2000 apud PARENTE, 2010, p.69).

Sendo assim, ao presente capítulo fez-se uma circunscrição da trajetória dos diversos planos que compõem a política educacional nacional vigente. Conforme registro no primeiro capítulo, o Brasil é um país federalista. Neste sentido, entende-se que cada ente (União, Estados e Municípios) tem a autonomia de construir o seu plano de educação. No entanto, é preciso uma articulação entre eles, ideias imbricadas, ou seja, que estejam em conformidade com o que preconiza a legislação educacional. Enfatiza-se que, devido à complexidade e diversidade de cada Estado e Município ao elaborarem os planos educacionais, pode ser que um seja mais denso em um aspecto do que em outro tendo em vista a perspectiva de equacionar as políticas e chegar a uma educação de excelência, em atendimento ao princípio da qualidade exposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9.394/96.

4 ANÁLISE DOS DADOS: UM ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO DAS CONTAS

O objetivo deste capítulo é analisar os dados empíricos da pesquisa que tem como universo o Território de Identidade Médio Rio das Contas e, como amostra, os cinco (5) municípios, que possuem Lei que institui o PME aprovado pela Câmara Municipal. São estes os municípios: Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã,

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE MÉDIO RIO DAS CONTAS (TIMRC)

Com as diretrizes do Governo Federal e a adoção da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, passa-se, a partir de 2003, a existir a possibilidade de se repensar o desenvolvimento das áreas rurais e da Bahia como um todo. Nasce, neste momento, uma nova maneira de implementação de gestão na circunscrição do território, que tem por base debates com a sociedade civil e representantes de diversos órgãos e instituições.

No processo histórico, evidencia-se que o Território brasileiro foi, a princípio, subdividido em oitenta (80) territórios sendo que, especialmente no Estado da Bahia, cinco territórios foram escolhidos para serem apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), são eles: Território do Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul (depois desmembrando em Baixo Sul e Litoral Sul), Velho Chico e Irecê.

Essa divisão tornou-se possível a partir da consulta por meio de fóruns, conselhos e comitês, e em vistas de diálogo, negociação, aprendizagem, transparência e democracia necessários à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a transformação almejada da realidade, com as principais entidades representativas de agricultores familiares e dos principais órgãos do Governo Federal. Inúmeras áreas do Estado necessitavam de apoio, motivação e organização, porque começaram a gerar descontentamentos e conflitos.

Após a concretude da escolha do Território, deu-se início ao processo de homologação dos territórios, frente à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), e mediante Conselho

Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), no mês de setembro de 2003⁶⁴. Em novembro do mesmo ano, os recursos dos Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios (PROINF)⁶⁵ foram aprovados para o Estado, além de convênios que foram firmados com a SDT, a fim de que os Colegiados Territoriais auferissem e gerenciassem recursos com o desígnio de requerer atividades de mobilização e contratação, denominados de ‘articuladores territoriais’ (DIAS et.al., 2006).

Como muitos territórios sentiram-se desprestigiados por não terem sido contemplados no desenho do SDT, outros caminhos foram necessários percorrer. Conforme Dias et al, (2006) registra, a trajetória no procedimento de identificação e mapeamento dos Territórios de Identidade na Bahia demonstra uma organização de representação de todos os territórios da Bahia, através da Coordenação Estadual dos Territórios (CET). As oficinas intituladas de “Oficina Estadual de Construção de Estratégia para o Desenvolvimento Territorial”, em meio a outras dinâmicas, tentaram incitar a implantação do desenvolvimento territorial.

A primeira oficina estadual ocorreu em julho de 2003, com a finalidade de avaliar o processo que se iniciava no Estado, constituindo-se um Grupo de Trabalho compostos por órgãos públicos federais SDT e o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e órgãos estaduais; Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades (SECOMP) e Coordenadoria de Recursos Ambientais (CRA), além de organizações sociais, como a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG), Pastoral Rural, Movimento de Organização Comunitária (MOC), Central de Associações do Litoral Norte – (CEALNOR), dentre outras instituições que apresentaram interesse em exercer o papel similar ao da SDT, ou seja, de apoiar o processo de organização e planejamento dos Territórios, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e a Comissão do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), que, atualmente, encontra-se situado no escritório da Coordenação do Território de Identidade Médio Rio das Contas, no Município de Ipiauí.

⁶⁴ Exercício do primeiro ano do governo Luiz Inácio Lula da Silva

⁶⁵ Projetos de Infraestrutura disponibilizam recursos não reembolsáveis e têm como principal objetivo apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais homologados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. Disponível em: <<http://www.agricultura.sp.gov.br/quem-somos/cedaf/215-cedaf-proinf>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

A segunda oficina estadual é constituída de grupos de trabalho. Nessa Oficina, foram identificados e formatados vinte e três (23) territórios de identidade⁶⁶, baseados nos critérios abaixo relacionados:

- a) Mapa de atuação dos Consórcios de Segurança Alimentar (CONSAD);
- b) Regionais das várias Conferências e Consultas Públicas;
- c) Regiões Econômicas da Bahia;
- d) Polos Sindicais;
- e) Regionalização estadual da administração da Educação (DIRECs);
- f) Regionalização estadual da administração de Saúde (DIRES);
- g) Regionalização estadual da administração da (EBDA);
- h) Áreas de influência das Dioceses da Igreja Católica;
- i) Municípios de atuação das principais ONGs do Estado;
- j) Mapa das principais bacias hidrográficas do Estado;
- k) Concentração de assentamentos rurais e acampamento de famílias sem terra;
- l) Regiões de identidade por conta do principal segmento econômico;
- m) Territórios consolidados, emergentes e prioritários da pesquisa SEI/IICA/SAF 2002/2003. (DIAS et al., 2006, p.10).

Na terceira oficina estadual, as discussões pautaram-se em torno da ideia de pertencimento dos municípios, e também do mapa territorial da Bahia, composto por vinte e três (23) territórios de criação da Coordenação Estadual dos Territórios (CET).⁶⁷

A CET apresenta os seguintes objetivos:

- Propor políticas e diretrizes para o desenvolvimento sustentável e solidário dos territórios de Identidade da Bahia;
- Apoiar o processo de planejamento e articulação de políticas de desenvolvimento sustentável, executadas por diversos organismos públicos, no âmbito municipal, estadual e federal;
- Ordenar o processo de organização e composição dos territórios de Identidade da Bahia e o funcionamento dos colegiados territoriais;
- Fazer a representação política, junto aos diversos órgãos e instituições públicas [sic], dos colegiados territoriais, na busca da ampliação do diálogo sobre desenvolvimento de ações de promoção do desenvolvimento sustentável;
- Incentivar, de maneira especial, a participação de organizações da sociedade civil organizada nas ações de desenvolvimento sustentável. (TERRITORIOS DA BAHIA, 2012).

⁶⁶ O Território de Identidade, entendido como um espaço físico, geralmente contínuo, caracterizado por elementos sociais, econômicos, ambientais e políticos que definem um importante grau de coesão entre os que vivem e trabalham nesse espaço, favorece uma visão integradora dos atores sociais, dos mercados e das políticas públicas e, por consequência, uma valorização dos recursos e dos potenciais das populações locais nos processos de desenvolvimento.

⁶⁷ A CET é um espaço político de apresentações dos Territórios e de seus Colegiados, que vem ampliando e legitimando o diálogo entre esses e as diversas instituições públicas. A CET, formada por representantes dos colegiados territoriais e por entidades da sociedade civil organizada e instituições públicas, busca articular ações de apoio ao processo de organização, planejamento e gestão dos territórios de Identidade da Bahia, além de promover debates e negociações para ampliar o processo de articulação de políticas públicas. Disponível em: <<http://www.territoriosdabahia.org.br>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

Na Bahia, após mudança do Governo Estadual em 2007, mais precisamente na gestão do Governador Jacques Wagner, é que se reconhecem e adotam os Territórios de Identidade como unidade de Planejamento de políticas públicas, por meio da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), com articulação das entidades do movimento social e seus Colegiados⁶⁸ Territoriais.

De acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), o Território de Identidade é conceituado como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (SEPLAN, 2012).

A Coordenação Estadual de Território da Bahia (CET)⁶⁹ assegura que, diante do processo iniciado em 2003, foram revelados vinte e três (23) territórios e, a partir de outras oficinas, mais três (03) territórios. Definindo-se, portanto, com uma composição de vinte e seis (26) Territórios. Atualmente, os Territórios de Identidade⁷⁰ na Bahia constam de um total de vinte e sete (27). Pois, em 2011, houve a divisão do território do Extremo Sul, formando o Território da Costa do Descobrimento. Este tenta estruturar-se enquanto unidade de planejamento das políticas nos diferentes níveis de governo. No entanto, há um viés de controvérsia sobre o processo de criação dos territórios na Bahia. Registra-se, ainda assim, que este território tem origem na década de 70, na Bahia, na região do sisal. Observe o mapa 2.

⁶⁸ Deve-se contemplar a representatividade, a diversidade e a pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento (social, econômica, cultural, política e ambiental) e se basear nos processos de articulação existentes, de modo a buscar a efetividade e legitimidade da gestão social. Os Colegiados devem atuar no planejamento, na concepção, no monitoramento e no aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento (federais, estaduais e municipais) a partir das necessidades debatidas e acordadas entre os atores envolvidos com o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

⁶⁹ É uma rede de governança, composta por Colegiados Territoriais dos vinte sete (27) Territórios de desenvolvimento sustentável.

⁷⁰ Castells (1999) definiu identidade como “o processo de construção de significados pautados nos atributos culturais ou como conjunto de atributos culturais inter-relacionados, que prevalecem sobre outras fontes de significado. Para Santos (2000) significa [...] chão da população, isto é, sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi.

Mapa 2 - Os Territórios de Identidade da Bahia



Fonte: CEDETER, 2011.

Fonte: SEPLAN (2012).

Vale destacar os territórios de cidadania, criados a partir de 2008. Ao todo, são cento e vinte (120), com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Destes, 10 pertenciam ao cenário geográfico da Bahia. São eles: Baixo Sul, Chapada Diamantina, Sisal, Irecê, Itaparica, Litoral Sul, Semi-árido do Nordeste II, Sertão do São Francisco e o Velho Chico. Convém enfatizar que os territórios surgem a partir do que preconiza a Constituição Federal de 1988, ao tratar sobre a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios.

Conforme o decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, Art. 2º, que institui o Programa Territórios de Identidade, o programa será coordenado pela SEPLAN, e tem por objetivo elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem:

- I- a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II- a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III- a valoração das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações. (BAHIA, 2010, p.1).

E, no Art. 3º informa:

Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territórios de Identidade (CEDETER), fórum permanente de caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar

a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Território de Identidade. (BAHIA, 2010, p. 1).

O Território de Identidade Médio Rio das Contas ocupa importante área do território estadual, cuja superfície é bastante específica. Insere-se na faixa do semi-árido baiano, em consonância com a realidade nordestina. Apresenta uma posição geopolítica estratégica, uma vez que se encontra localizado na parte central do estado e é servida por dois dos principais eixos rodoviários pavimentados: a BR-116 e a BR-101. Essas rodovias convergem com estrutura portuária e aeroviária de Salvador (Aratu) e Ilhéus.

O Território de Identidade do Médio Rio das Contas é um dos vinte e sete (27) territórios rurais em que se encontra dividido o Estado. É formado por dezesseis municípios (16) que compreendem: Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagibá, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá e Ubatã. Destes, apenas dois Municípios podem ser destacados pelas suas funções polarizadoras como centros comerciais e de prestação de serviços. São eles: Jequié e Ipiaú, ambos com estratégica localização em relação à região Sudoeste e Litoral Sul da Bahia.

Figura 3 - O Território de Identidade Médio Rio das Contas



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas (2010).

O Território de Identidade Médio Rio das Contas possui uma área de 9.707,47 Km², o que equivale a 1,75% da área total do estado. A população total do território corresponde a 366.627 habitantes, representando 2,6% da população da Bahia. Deste total, 286.509 habitantes residem na área urbana, enquanto 80.118 residem na área rural. Possui uma alta densidade demográfica, 53,51 hab/Km², se comparada com a média do Estado que é de 24,23

hab/ Km2. Contudo, essa alta taxa de urbanização do território dá-se em virtude dos Municípios de Jequié e Ipiaú que, separados, possuem quase duzentos (200) mil habitantes (PTDRS, 2010).

O Colegiado do Território de Identidade Médio Rio das Contas mantém sua administração nas instalações da Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira (Ceplac), no município de Ipiaú. O Território em estudo tem função animadora. Tem o perfil itinerante, pois, mensalmente, é realizada uma reunião do colegiado nos Municípios pertencentes ao Território. No início de cada ano letivo, estabelecem-se as datas e escolhe-se o município onde ocorrerá a reunião.

O quadro abaixo apresenta os Municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas, com seu respectivo ano de criação, bem como a distância para a capital e suas respectivas áreas:

Quadro 6 - Municípios do TIMRC, ano de criação, distância de Salvador e Área

Município	Ano de Criação	Distância de Salvador	Área
Aiquara	1962	402	195,174Km2
Apuarema	1989	353	150,686 Km2
Barra do Rocha	1961	380	192,556 Km2
Boa Nova	1903	430	856,886 Km2
Dário Meira	1962	388	400,330 Km2
Gongogi	1962	373	198,305 Km2
Ibirataia	1960	339	226,139 Km2
Ipiaú	1933	355	286,597 Km2
Itagi	1960	404	303,462 Km2
Itagibá	1958	377	810,340 Km2
Itamari	1962	310	31,469 Km2
Jequié	1897	358	3.035,423 Km2
Jitauna	1961	387	332,805 Km2
Manoel Vitorino	1962	395	2.400,228 km2
Nova Ibiá	1989	320	180,701 km2
Ubatã	1952	374	332,985 Km2

Fonte: SEI (2010).

Com exceção dos Municípios de Apuarema e Nova Ibiá, que datam de 1989, e seguem uma tendência de proliferação de novos Municípios verificada nos anos 1990, os demais municípios que integram o Território estão historicamente constituídos em termos de sua ocupação.

Quadro 7 - População do Território de Identidade Médio Rio das Contas 2000 - 2010

Município	População 2000	População 2010	Urbana 2010	Rural 2010
Aiquara	5.315	4.602	2.680 - 58,24%	1.922 - 41,76%
Apurema	7.443	7.463	5.121 - 68,62%	2.342 - 31,38%
Barra do Rocha	8.074	6.336	3.814 - 60,20%	2.522 - 39,80%
Boa Nova	20.544	15.409	5.808 - 37,69%	9.601 - 62,31%
Dário Meira	15.222	12.841	5.090 - 39,64%	7.751 - 60,36%
Gongogi	10.522	8.344	5.359 - 64,23%	2.985 - 35,77%
Ibirataia	24.741	18.946	15.751 - 83,14%	3.195 - 16,86%
Ipiaú	43.621	44.430	40.424 - 90,98%	4.006 - 9,02%
Itagi	14.629	13.053	10.210 - 78,22%	2.843 - 21,78%
Itagiba	17.191	15.210	9.583 - 63,00%	5.627 - 2,065
Itamari	8.347	7.904	5.839 - 73,87%	2.065 - 26,13%
Jequié	147.202	151.921	139.452 - 91,79%	12.469 - 8,21%
Jitaúna	21.056	14.115	9.260 - 65,60%	4.855 - 34,40%
Manoel Vitorino	16.704	14.390	7.359 - 51,14%	7.031 - 48,86%
Nova Ibiá	7.166	6.648	2.801 - 42,13%	3.847 - 57,87%
Ubatã	21.803	25.015	17.958 - 71,79%	7.057 - 28,21%
Território	385.580	365.959	286.509 - 78,15%	80.118 - 21,85%
Bahia	13.070.250	14.021.432	10.105.218 - 72,07%	3.916.214 - 27,93%
Região Nordeste	47 741 711	53.078,137	38.816.895 - 73,13%	14.261.242 - 26,87%
Brasil	169 799 170	190.732,694	160.879.708 - 84,35%	29.852.986 - 15,65%

Fonte: IBGE. Censo (2010) e PTDRS (2010).

Ao analisar os dados sobre a população do Território de Identidade Médio Rio das Contas, observa-se que este ocupa apenas 1,75% da área total do estado e possui apenas 2,6% da população. No entanto, a população não se encontra igualmente distribuída nos Municípios do Território. Assim, em relação à população total, deve-se dividir a região em pelo menos três grupos. O primeiro grupo é constituído por Jequié e Ipiaú, possui a maior parte da população do território e a menor porcentagem de população rural (50% da população total e apenas 20% da população rural presente no território). Estes municípios apresentam características urbanas, que os diferenciam dos demais. O segundo grupo é formado por Municípios com um número de população entre 10.000 e 30.000 habitantes, correspondendo a pouco mais de 40% da população total do território. Fazem parte deste grupo os Municípios de Boa Nova, Dário Meira, Ibirataia, Itagi, Itagibá, Jitaúna, Manoel Vitorino e Ubatã (média de 18.000 habitantes/município). O terceiro grupo é constituído pelos municípios de Aiquara, Apurema, Barra do Rocha, Gongogi, Itamari e Nova Ibiá, e possui uma média inferior de 10.000 habitantes (média / município de 7.000 habitantes) (PTDRS, 2010).

4.2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, CULTURAIS E EDUCACIONAIS DO TIMRC

Quadro 8 - Indicadores Sociais /2006

Municípios	INE	IDS
Aiquara	5.051,58	5.010,35
Apuarema	5.075,04	4.995,19
Barra do Rocha	5.067,84	5.005,25
Boa Nova	4.875,57	4.894,29
Dário Meira	4.906,75	4.923,59
Gongogi	4.894,36	4.932,80
Ibirataia	4.987,84	4.982,93
Ipiaú	5.098,44	5.099,96
Itagi	4.987,46	4.971,31
Itagibá	4.994,80	4.973,27
Itamari	5.078,36	5.034,94
Jequié	5.080,09	5.117,28
Jitaúna	4.954,33	4.944,26
Manoel Vitorino	4.999,49	4.931,79
Nova Ibiá	5.147,69	5.029,12
Ubatã	5.044,06	5.041,92

Fonte: IBGE. Censo (2010) e PTDRS (2010).

Quadro 9 - Indicadores Sociais e Econômicos

Município	IDH	PIB	PIB PER CAPITA
Aiquara	0,627	21.718,969	4.521,02
Apuarema	0,617	21.242,000	3.070,00
Barra do Rocha	0,579	24.031,000	3.043,00
Boa Nova	0,564	33.467,000	1.341,00
Dário Meira	0,549	38.327,000	2.352,00
Gongogi	0,586	22.591,000	1.963,00
Ibirataia	0,642	71.891,00	2.763,00
Ipiaú	0,662	149.368,000	3.506,00
Itagi	0,586	33.772,000	2.301,00
Itagibá	0,615	49.887,000	3.222,00
Itamari	0,635	24.385,000	3.031,00
Jequié	6,694	1056.408,00	7.103,00
Jitauna	0,619	40.548,00	1.913,00
M. Vitorino	0,588	31.689,000	1.920,00
Nova Ibiá	0,616	24.940,000	4.913,00
Ubatã	0,645	61.357,000	3.190,00

Fonte: IBGE. Censo (2010) e PTDRS (2010).

Os quadros 8 e 9 revelam que o Estado da Bahia apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de (0,693). Esse índice encontra-se bem abaixo da média do país que é de

0,766. Observando os dados do quadro 9, com exceção de Jequié que apresentou mesmo IDH que o Estado, todos os Municípios do território têm índices inferiores, com ressalva para Boa Nova (0,564) e Dário Meira (0,549) que apresentam os piores índices. Nenhum dos Municípios possui IDH considerado baixo (menor que 0,500), nem considerado alto (maior que 0,800). Estes dados caracterizam a carência no território, no que concerne aos níveis de saúde preventiva e assistencial, saneamento básico, qualidade de vida, educação e emprego (PTDRS, 2010).

Estratificando o IDH em seus diferentes componentes, pode-se observar que, de forma geral, os dados dos municípios não variam de forma significativa. O principal componente que influencia negativamente o valor final do IDH é a renda, em relação ao IDH de renda do Brasil. A este respeito, sobressaem os municípios de Manoel Vitorino e Itagi, 0,588 e 0,586, respectivamente. Estes números indicam que a geração de renda pode ser um dos principais limitantes para o desenvolvimento do território, apesar da longevidade e da escolaridade ficarem abaixo da média brasileira (PTDRS, 2010).

No que concerne aos indicadores econômicos, o quadro 9 mostra que o Território concentra cerca de 8% da renda total do Estado. Vale ressaltar que somente o Município de Jequié concentra mais de 50% da renda total do território, o que demonstra o alto grau de dependência dos Municípios que integram o Território, das transferências dos governos Federal e Estadual, comparando a baixa dinamização econômica do Território (PTDRS, 2010).

Os dados sobre o PIB municipal do Território refletem outro importante aspecto da economia regional, são as finanças públicas. Trata-se dos pagamentos das atividades coletivas e governamentais. Nesse sentido, os Municípios de Jequié e Ipiauí destacam-se principalmente em decorrência da arrecadação de impostos, em particular o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma das mais importantes fontes de receitas dos Municípios.

De modo geral, a baixa arrecadação (principal fonte da composição das receitas próprias) no Território sugere uma urgente necessidade de dinamização econômica dos Municípios, uma vez que a região sobrevive basicamente das transferências públicas e do funcionalismo municipal, estadual e federal, sem registrar a predominância da economia informal, e a pouca relevância dos setores industriais e de serviços naqueles municípios. Existe uma expectativa

no território de dinamização econômica, com a implementação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste.

Em relação à organização da sociedade civil, o TIMRC apresenta um elenco bastante diversificado de capital social, distribuído em várias entidades sociais. Com atuação, especificamente no meio urbano, citam-se os sindicatos dos comerciários e bancários, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia (APLB), os servidores públicos municipais etc. Com atuação no efetivo meio rural, existe uma expressiva representação de organizações da sociedade civil presentes em todos os municípios, tais como: Sindicatos de representação profissional (trabalhadores e patronais); Associações de pequenos produtores; Cooperativas e Organizações Não-Governamentais (ONG's), Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); *Rotary Clube*, Maçonaria, Fundações; Abrigos; Institutos; Igrejas diversas; Partidos Políticos, Assentamentos e Conselhos.

As evidências capturadas na pesquisa de campo comprovam esta situação quando se fizeram presentes na reunião do colegiado do Território de Identidade Médio Rio das Contas, no município de Gongogi, no dia 25 de abril de 2012, das 8h30min às 17h, os Prefeitos dos Municípios de Ibirataia e Gongogi, o Coordenador Estadual dos vinte e sete (27) Territórios, o coordenador do TIMRC, os representantes da Câmara de Vereadores, os representantes de associações de pequenos produtores, os representantes de assentamentos, os representantes de sindicatos, a nutricionista do município de Gongogi, o Secretário de Planejamento, o Secretário da Agricultura, o Secretário de Educação, o articulador do Território Médio Rio das Contas, dentre outros.

Figura 4 - Reunião Itinerante do TIMRC no município de Gongogi



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Figura 5 - Plenária da Reunião Itinerante do TIMRC no município de Gongogi



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Em todo o TIMRC, registram-se mais de cinquenta e um (51) sindicatos e estão assim distribuídos: nove (09) em Jequié; quatro (04) nos municípios de: Ipiaú, Aiquara e Jitaúna. Os demais municípios apresentam entre três (3) e/ ou dois (2) sindicatos, na maioria, regulares e em pleno funcionamento. Dentre as atividades realizadas, destacam-se os sindicatos rurais que atendem as demandas dos produtores e trabalhadores rurais na área de seguridade social, apoio nas questões trabalhistas, promoção de cursos de capacitação, fornecimento de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), reuniões, seminários e cadastramento de produtos em programas do governo etc (PTDRS, 2010).

As cooperativas também fazem parte do Território. Um total de quinze (15) delas, sendo quatro (4) em Jequié, três (3) em Ibirataia, duas (2) em Manoel Vitorino, em Itagi e nos municípios de Ipiaú, Boa Nova, Apuarema e Aiquara, apenas uma (1) cooperativa, respectivamente. Nos demais Municípios, não houve informação a respeito da existência de cooperativas. Dentre as cooperativas, destacam-se: a Cooperativa de Crédito Rural, de Jequié (CICOB); a Cooperativa de Trabalho Médico (UNIMED); a COCIP, de Ipiaú; a Cooperativa de Produção e Agroindustrialização da Agricultura Familiar (COOPROAF), do Sudoeste, em Manoel Vitorino, a Cooperativa Orgânica em Apuarema e a Cooperativa dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Aiquara (CCTRAFES). Todas as cooperativas apresentam-se regulares e realizam atividades inerentes, a exemplo de: compra de cacau, beneficiamento de pescado, beneficiamento do umbu para produção de doces, geleias, compotas, sucos etc., oferta de crédito, de serviços na área de saúde, dentre outros (PTDRS, 2010).

Nos municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas, as manifestações culturais expressam-se em festas religiosas, tais como: terno de reis, festas juninas (como o São João e

o Santo Antonio), casas de umbanda e candomblé, sambas de rodas, capoeira, dentre muitas outras. Entretanto, demais referências culturais, a exemplo de: bibliotecas municipais, museus, teatros, centros de culturas, são raros naqueles municípios, não atendem às demandas da população. Os municípios de Jequié e de Ipiaú são as únicas cidades do Território que oferecem um museu para a preservação da história cultural do município e da região. Apenas Jequié possui dois teatros municipais e um centro de cultura. Não há nas cidades do Território cinemas para oferecer entretenimento aos seus munícipes.

O plano de desenvolvimento do TIMRC aborda diversos eixos aglutinadores, a saber: democratização do acesso a terra; comunicação; desenvolvimento rural sustentável; valorização da educação contextualizada; proteção e preservação do patrimônio histórico artístico cultura material e material do território; gestão ambiental e uso racional dos recursos naturais; saúde, saneamento e moradia; economia e infraestrutura; implementação, consolidação e fortalecimento das políticas afirmativas para as minorias e a segurança pública. Diante do exposto, segue o detalhamento do eixo aglutinador que trata da valorização da educação contextualizada e da cultura.

Quadro 10 - Plano de desenvolvimento do TIMRC

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TIMRC		
EIXO AGLUTINADOR	PROGRAMAS	PROJETOS
VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO CONTEXTUALIZADA E DA CULTURA	1.Políticas educacionais e contextualização do processo ensino-aprendizagem	1.1 Formação continuada de educadores/as do Campo
		1.2 Currículo Contextualizado e Projetos Pedagógicos nas Escolas do campo;
		1.3 Produção, sistematização e disseminação de material didático contextualizado.
	2.Educação Integral e Inclusão Social e Digital de Crianças, Adolescentes, Jovens e Adultos do campo/cidade.	2.1 Incentivo à Leitura Contextualizada;
		2.2 Formação para o trabalho;
		2.3 Formação continuada de agentes educacionais em áreas de planejamento de políticas, gestão participativa e administração financeira e monitoramento;
	3.Implantação de Escolas Técnicas no Território voltadas para a vocação e/ou demanda dos municípios.	3.1 Escola Técnica de Moda, Estilistas e profissões ligadas à área de Vestuário;
		3.2 Escolas Profissionalizantes;
	4.Implantação de Centros Tecnológicos e de Inovação.	4.1 Busca de novas tecnologias para o desenvolvimento
	5.Federalização do Campus da UESB.	5.1 Formação e capacitação de Mão de obra especializada de nível superior;
5.2 Criação de Centro de Pesquisa Técnico e Inovação.		

Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (2010).

4.3 CENÁRIO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO TIMRC

Fazendo uma incursão sobre avaliação da Educação Básica no Brasil, a referência é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Conforme asseveram Fernandes e Gremaud ([2009]), o Saeb inicia-se a partir da década de 1980 como exercício piloto e passa a ter uma estrutura mais eficiente, nas últimas décadas. De forma basilar, configura-se no sistema de avaliação:

O Saeb é uma avaliação somativa que tem por objetivo fazer diagnósticos dos sistemas de ensino, e diferentes fatores poderiam explicar seus resultados. Com intuito de permitir estudos sobre os determinantes da qualidade do ensino, o Saeb coleta informações sobre rendimento nos testes e fatores associados a esse rendimento, obtidos pela aplicação de questionários junto a diferentes atores que compõem a escola (professores diretores, além dos próprios estudantes. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 23).

Na década de 90, com as diversas confluências das políticas educacionais que ocorrem neste período, tanto em nível externo como interno, o diagnóstico apresentava dados alarmantes no que correspondem aos aspectos educacionais no Brasil. Neste momento, também se observa que as escolas passam a atender uma demanda maior de estudantes do Ensino Fundamental, em decorrência da sua universalização. A escola dentre as suas diversas atribuições, encontra-se envolvida com o compromisso de promover a aprendizagem de todos os estudantes, independentemente da origem social e das condições culturais ou financeiras das famílias.

No final dos anos 90, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷¹ financiou o *Programme for International Student Assessment (PISA)*⁷². A função dessa organização era realizar uma comparação entre os países signatários sobre a efetividade dos seus sistemas de ensino, voltando-se para o desempenho dos estudantes de 15 anos, idade que se pressupõe para a conclusão da escolaridade fundamental. Compreende-se que os exames externos de avaliação de estudantes configuram-se, atualmente, em uma prática consolidada, que pressupõe o uso das informações obtidas para a formulação de políticas públicas de planejamento educacional.

⁷¹O Brasil foi o único país não membro da OCDE a participar de todas as avaliações do PISA (2000, 2003, 2006 e 2009).

⁷² Programa Internacional de Avaliação Estudantil. Tradução da autora deste trabalho.

O Saeb, diferentemente dos critérios estabelecidos pelo PISA, preferiu trabalhar com aplicação da avaliação com os estudantes concluintes do ensino fundamental I e II, que correspondem à 4ª série/5º ano e 8ª série /9º ano e o 3º ano do Ensino Médio em detrimento do fator idade.

Para ilustrar, demonstra-se abaixo o exemplo do Projeto Lei nº 8.035/2010, do PNE 2011-2020 que se encontra em trâmite no Congresso Nacional. A meta 7 assevera que se deve atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB até 2021.

Quadro 11 - Projeção das metas nacionais do IDEB

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais EF	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do EF	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Projeto Lei (PL) nº 8.035/2010. Brasil (2010).

Para concretude desta meta, foram desdobradas 25 (vinte e cinco) estratégias visando a atender o que preconiza a Constituição Federal de 1988, e também a LDB nº 9.394, de 1996. E, atualmente, com o PLC 103/2012, a meta 7 perfaz um total de trinta e cinco (35) estratégias.

Ainda no historiar do sistema de avaliação da Educação Básica, apresenta-se a portaria nº 931, de 2005, art. 1º e § 1º do então Ministro da Educação, Tarso Genro.

Art. 1º Instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC, cujas diretrizes básicas são estabelecidas a seguir.

§ 1º A ANEB manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora pelo SAEB realizado por meio de amostras da população, quais sejam:

- a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira;
- b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual;
- c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem;
- d) as informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas;
- e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores. (BRASIL, 2005, p. 1).

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), a Prova Brasil é o nome fantasia da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) e foi aplicada pela primeira vez em 2005⁷³. Porém neste primeiro ano, com circunscrição da dimensão, ou seja, exclusivamente às escolas com mais de trinta alunos na série/ano. Vale destacar que naquele ano, as duas avaliações Saeb e Prova Brasil foram realizadas separadamente. Em 2007, restringiu-se para vinte alunos. O critério de aplicação das provas serviu, para as provas Saeb e Prova Brasil. Ressalva-se que, tanto o Saeb quanto a Prova Brasil, são avaliações com adesão voluntária por parte da Secretaria de Educação.

De acordo com Bernardete Gatti (2001):

A Prova Brasil, aplicada a todos os alunos dos primeiros anos do ensino fundamental, integrando essa prova ao SAEB. Com isso avançou-se na construção de um indicador — o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir de 2007, que integra o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações nacionais. Essas médias referem-se ao desempenho no SAEB, para os Estados e na Prova Brasil, para os Municípios. É possível dispor de um valor do Indicador para o país como um todo, cada Estado, Município e Escola. (GATTI, 2009, p. 12-13).

As discussões sobre avaliação em larga escala na Educação Básica, Ensino Fundamental e Médio já passaram por algumas iniciativas e modelos de avaliação nos sistemas educacionais no Brasil. Mas, recentemente, constitui-se o Ideb que nasceu da necessidade de minimizar ou erradicar os riscos de agravamento de fluxo que um sistema de *accountabilty* tradicional poderia gerar em uma das redes de ensino do Brasil. O IDEB é o resultado de dois outros indicadores: a) a pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica; e b) a taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 49).

Para assegurar as propositivas das políticas educacionais, nota-se que, logo que se institui a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), novos direcionamentos são dados, para alavancar níveis de qualidade de ensino. Desta forma, o Decreto nº 6.094/2007, que regulamenta o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” integra o PDE, e estabelece:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando

⁷³ Em 2005, o Estado da Bahia aplicou a Prova Brasil a 217,747 alunos, com abrangência de 3.294 escolas e 415 municípios. Dados do Inep (FERNANDES ; GREMAUD, 2009, p. 31).

em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

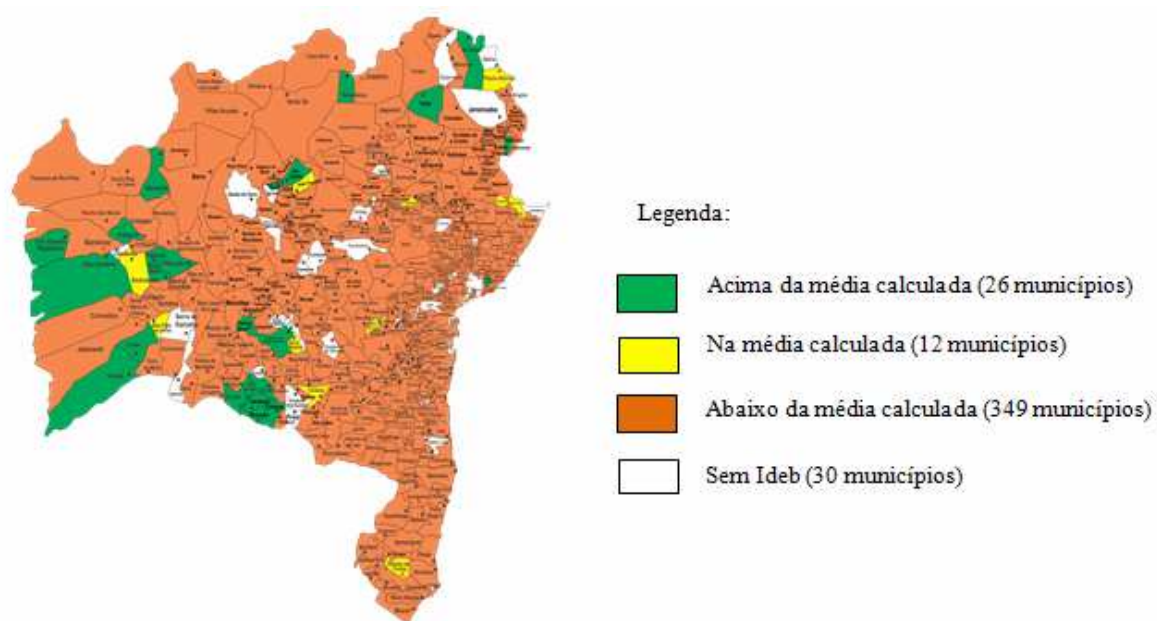
[...]XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007, p. 1 -5).

E, no capítulo II, o Art. 3º versa sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, no Parágrafo único, enfatiza que o Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007, p. 5).

A fim de uma melhor compreensão acerca da situação da Bahia e, conseqüentemente, dos municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas, disponibilizam-se abaixo quatro mapas do Estado da Bahia, com o resultado do IDEB de 2005, 2007, 2009 e 2011, e um mapa do TIMRC, com o resultado do IDEB correlacionado com a média do Estado da Bahia, 2009, e um mapa com o Ideb 2011, e um quadro com os resultados e projeções das metas do IDEB, além de diversos quadros com o resultado do Ideb das escolas avaliadas. Nesse contexto, apenas as escolas dos municípios de Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã são registrados.

Figura 6 - IDEB 2005: distribuição dos municípios de acordo com a média calculada estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia

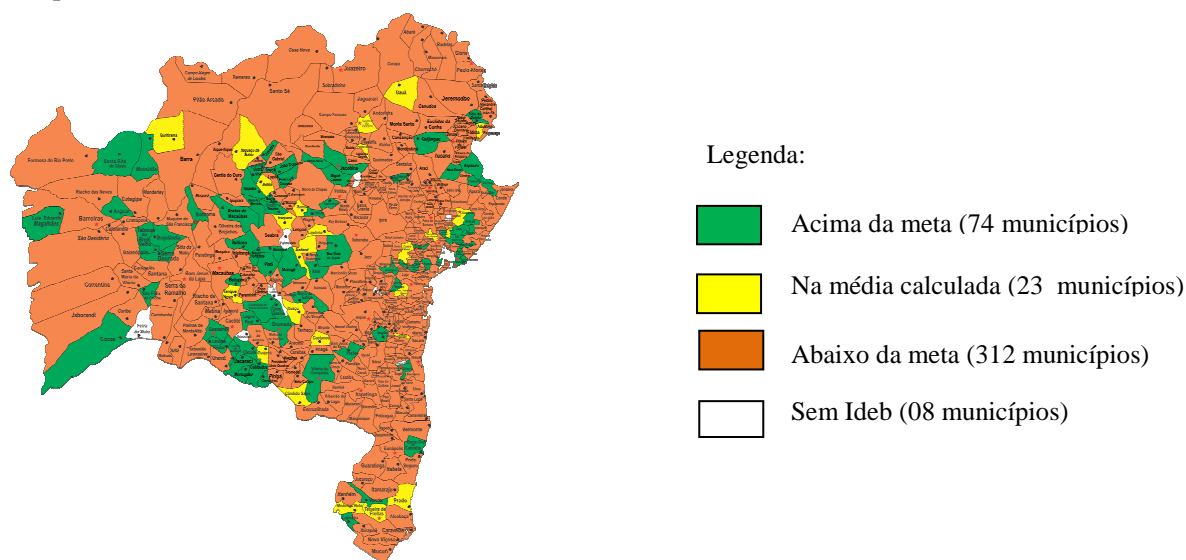


Fonte: INEP.

Nota: Elaboração: CPE/ SUPAV/ SEC/ 2011.

Nesta figura, observa-se não existir meta estipulada para as Redes Municipais do Estado, mesmo porque, conforme já informado, no ano de 2005, as provas do Saeb e Prova Brasil foram aplicadas separadamente.

Figura 7 - IDEB 2007: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia

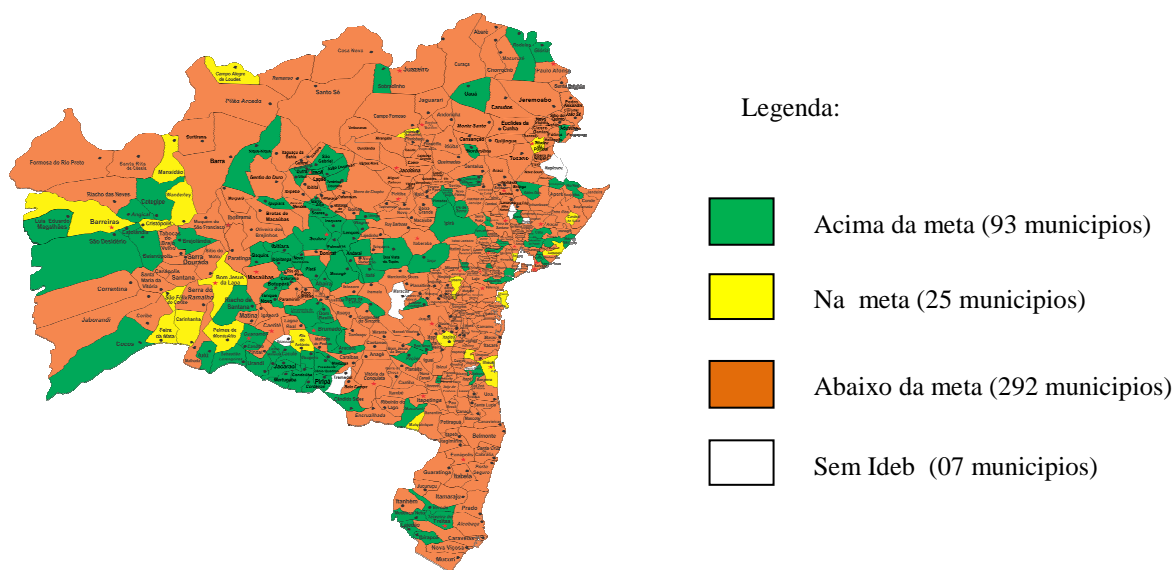


Fonte: INEP.

Elaboração: CPE/ SUPAV/ SEC/2011.

Nesta figura, pode-se observar que a meta estipulada para as Redes Municipais da Bahia foi de 3,5. Assim, dos quatrocentos e dezessete (417) municípios, setenta e quatro (74) se apresentam acima da meta, vinte e três (23) na meta, trezentos e doze (312), abaixo da meta, e oito (08) sem IDEB.

Figura 8 - IDEB 2009: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia



Fonte: INEP.

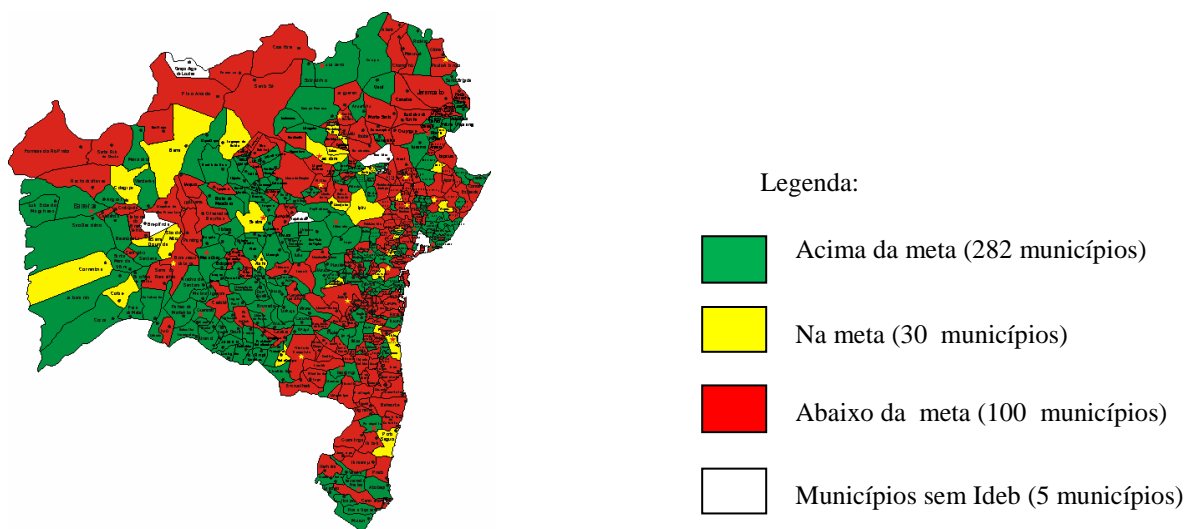
Elaboração: CPE/ SUPAV/ SEC/2011.

No ano de 2009, a meta estipulada para as Redes Municipais do Estado da Bahia foi de 3,8. De acordo com a legenda, nota-se que, dos quatrocentos e dezessete (417) municípios, noventa e três (93) estão acima da meta, vinte e cinco (25) na meta, duzentos e noventa e dois (292) abaixo da meta e, sem Ideb, sete (7) municípios. Fazendo uma análise de projeção dos Municípios do ano de 2007 e 2009, percebe-se que dezenove (19) municípios conseguiram superar a meta projetada pelo Estado. Abaixo da meta apenas dois (2) e, sem Ideb, apenas um (01). Na Bahia, o Ideb⁷⁴ é ainda um ponto crucial, uma vez que a meta mínima estabelecida nos documentos é 6,0,⁷⁵ e a Bahia trabalha com a meta 3,8.

⁷⁴ O Ideb é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso “Todos pela Educação”, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da Educação Básica. Fernandes [(2009)].

⁷⁵ Média dos países membros da OCDE. O Brasil pleiteia esta meta para o ano de 2021.

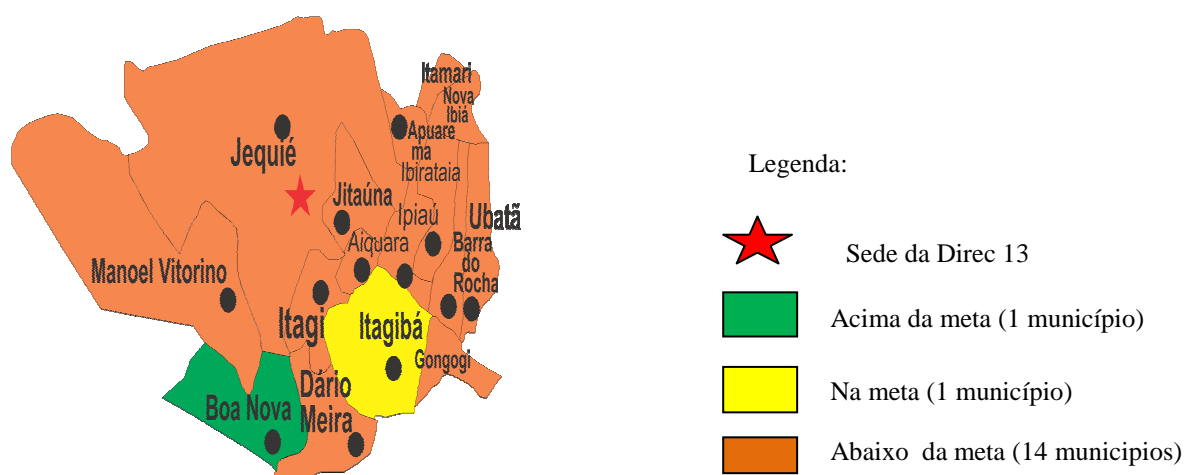
Figura 9 - IDEB 2011: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia



Fonte: INEP.
Elaboração: SEC/ GAB/ PROAM/2013.

O cenário do Ideb dos municípios do Estado da Bahia em 2011 alterou significativamente. A meta para o Estado da Bahia 3.9. Desta forma, dos quatrocentos e dezessete (417) municípios que compõem o território, duzentos e oitenta e dois (282) municípios acima da meta, trinta (30) municípios na meta, cem (100) municípios abaixo da meta e cinco (5) municípios sem IDEB.

Figura 10 - IDEB 2009: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia, no território Médio Rio das Contas

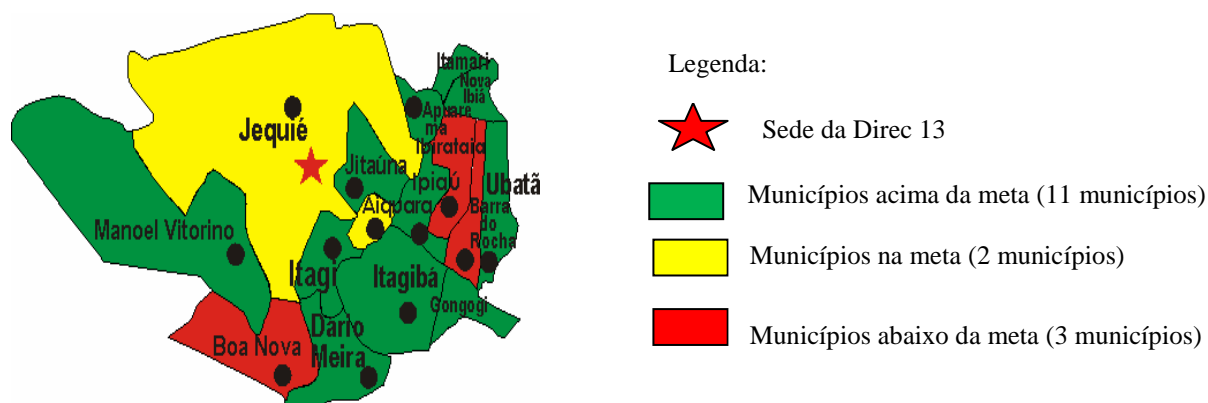


Fonte: INEP/MEC.
Nota: Elaboração: CPE/ SUPAV/ SEC/2011.

Ao observar a figura do mapa dos Municípios pertencentes ao Território de Identidade Médio Rio das Contas, depara-se com uma situação “nevrálgica”, pois dos dezesseis (16)

Municípios, apenas um se encontra acima da meta e outro na meta, e quatorze (14) abaixo da meta. Entre os municípios com baixo IDEB, encontra-se o grupo de municípios que serve para análise deste trabalho. São eles Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã, todos estes tem o PME legitimado pela Câmara.

Figura 11 - IDEB* 2011: distribuição dos municípios de acordo com a meta estabelecida para as Redes Municipais do Estado da Bahia, no Território Médio Rio das Contas



Fonte: INEP/MEC.

Notas: Elaboração PROAM/GAB/SEC- 2012.








*Considerando o alcance das metas estabelecidas para o IDEB do município.

Observa-se que a figura onze (11) representa o IDEB de 2011, fazendo uma correlação com o quadro doze (12). Nota-se que houve uma evolução nos indicadores educacionais. Dos dezesseis (16) municípios, apenas três não atingiram a meta projetada, dois estiveram na meta, e onze acima da meta. Ressalva-se que este figura tem como parâmetro a meta projetada pelo INEP.

Quadro 12 - Índice do Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB*

Municípios	2005	2007	Meta projetada para 2007	2009	Meta projetada para 2009	2011	Meta projetada para 2011	Meta projetada para 2021
Aiquara	2,0	2,1	2,1	3,3	2,5	3,0	3,0	4,5
Apuarema	2,1	2,7	2,2	2,4*	2,6	3,4	3,1	4,6
Barra do Rocha	1,8	1,6	2,0	3,1	2,6	2,9	3,1	4,6
Boa Nova	3,3	3,2	3,4	3,9	3,7	4,0	4,1	5,6
Dário Meira	2,1	2,5	2,3	2,2	2,8	3,8	3,3	4,8
Gongogi	2,1	2,7	2,2	2,6	2,7	3,7	3,1	4,6
Ibirataia	1,9	2,3	2,2	3,2	2,9	3,2	3,6	5,1
Ipiaú	2,8	3,2	2,8	3,3	3,2	3,8	3,6	5,1
Itagi	2,4	2,6	2,5	3,1	2,8	3,3	3,2	4,7
Itagibá	2,2	3,6	2,3	3,8	2,7	4,3	3,2	4,7
Itamarí	1,7	2,7	1,8	2,3	2,1	3,1	2,5	3,9
Jequié	2,7	3,1	2,8	3,2	3,1	3,5	3,5	5,0
Jitaúna	2,3	2,6	2,4	3,3	2,8	3,4	3,2	4,7
Manoel Vitorino	2,5	2,2	2,5	2,1	2,8	3,7	3,2	4,7
Nova Ibiá	2,8	3,4	2,9	3,3	3,3	4,0	3,8	5,3
Ubatã	1,8	2,1	2,0	2,5	2,7	3,5	3,3	4,8

Legenda:

	Ideb adquirido em 2005
	Municípios que adquiriram maior nota no Ideb, nos anos 2005, 2007, 2009 e 2011)
	Municípios que apresentaram evolução nas notas
	Município que apresentou a mesma, nota do IDEB anterior
	Municípios que apresentaram declínio das notas
	Municípios com projeção de notas superior a 5,0, em 2021
	Metas projetadas pelo INEP para os anos de 2007, 2009, 2011 e 2021

Fonte: Lyrio (2012). Portal do Ideb Meritt (2012).

Nota: Em 2009, a nota do município de Apuarema publicada foi 0,5. Mas, após correção, a nota em 2009 alcançou 2,4.

O quadro 12 apresenta os indicadores educacionais a partir do ano de 2005 do Território Identidade Médio Rio das Contas. Ainda considerando como ponto crítico, as notas são baixas. Dessa forma, pode-se constatar um índice de aprendizagem dos alunos muito longe do que propõe a OCDE para os países desenvolvidos. Em 2021, nenhum dos municípios que compõem o TIMRC tem uma meta projetada para 6,0. Apesar de expor todo o cenário dos municípios do TIMRC, as tessituras de análise acontecerão sobre os cinco municípios, a saber, Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã.

De acordo com a Nota Informativa do IDEB 2011, publicada pelo Ministério da Educação via Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira:

Os resultados do Ideb 2011 para escola, município, unidade da federação, região e Brasil são calculados a partir do desempenho obtido pelos alunos que participaram da Prova Brasil/Saeb 2011 e das taxas de aprovação, calculadas com base nas informações prestadas ao Censo Escolar 2011. Dessa forma, cada uma dessas unidades de agregação tem seu próprio Ideb e metas estabelecidas ao longo do horizonte do PDE, ou seja, até 2021. (BRASIL, 2011, p. 1).

Conforme Nota Informativa, o Ideb 2011 não foi calculado para as escolas de educação básica, que se enquadram em uma das seguintes situações, a saber:

- A. Escolas particulares,
- B. Escolas exclusivamente de Educação Profissional,
- C. Escolas exclusivamente de Educação de Jovens e Adultos,
- D. Escolas exclusivamente de Educação Especial,
- E. Escolas públicas que oferecem ensino fundamental regular e que não realizaram a Prova Brasil/Saeb por terem menos de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano), conforme declaração prestada ao Censo Escolar 2011.
- F. Escolas pertencentes às redes municipais e que não aderiram à Prova Brasil 2011.
- G. Escolas que realizaram a Prova Brasil/Saeb 2011, mas não prestaram informação ao censo Escolar sobre os alunos aprovados e, por isso, não tiveram a taxa de aprovação calculada.
- H. Escolas em que o número de alunos participantes da Prova Brasil 2011 foi inferior a 10 ou não alcançaram 50% dos alunos matriculados na série avaliada, posto que, do ponto de vista metodológico, tal contingente não refletiria o resultado de toda a escola.
- I. Escolas que, segundo Portaria Inep nº 410, de 03 de novembro de 2011, que estabelece que os municípios que implantaram o Ensino Fundamental de nove anos em 2008 poderão requerer ao INEP a não divulgação de seus resultados na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (Prova Brasil) 2011 e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB 2011, até o final do mês de fevereiro de 2012. (BRASIL, 2011, p. 3).

Em virtude dos critérios estabelecidos, principalmente do que consta no item E, muitas escolas são excluídas do processo de avaliação. Os municípios, em sua grande maioria, apresentam um expressivo número de escolas instaladas na zona rural, sendo estas denominadas de escolas multisseriadas, por atender mais de uma série/ano e por não compor um número de alunos para uma única série/ano. Para ilustrar, registram-se as escolas dos municípios do TIMRC, pertencentes aos municípios em estudo. Nos quadros, são apresentados o Ideb do município com suas respectivas projeção, assim como o Ideb das escolas avaliadas no ensino fundamental nos anos iniciais. Vale destacar que usamos o portal da Meritt, pois a partir de 2010 este portal propõe um novo olhar e atitude sobre esses dados, a partir do uso de tecnologias específicas e o amplo conhecimento sobre o sistema educacional no Brasil.

Os primeiros quadros apresentados fazem referências ao município de Aiquara e suas respectivas escolas.

Quadro 13 - Ideb do município de Aiquara

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		5% ↑	57% ↑	9% ↓					
Ideb	2.0	2.1	3.3	3.0					
Meta		2.1	2.5	3.0	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/5558-aiquara/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 14 - Ideb da Escola Municipal Edgard Cardoso de Moura

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento				29% ↓					
Ideb			3.5	2.5					
Meta				3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/109770-ge-edgard-cardoso-de-moura/ideb>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 15 - Ideb da Escola Municipal Julio Ignácio de Matos

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		38% ↑	36% ↑	7% ↑					
Ideb	1.6	2.2	3.0	3.2					
Meta		1.8	2.4	3.0	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/109771-ge-julio-ignacio-de-matos/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 16 - Ideb da Escola Municipal Professora Almerinda Galvão

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento									
Ideb				2.7					
Meta					2.9	3.2	3.5	3.8	4.1

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/123714-em-professora-almerinda-galvao/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

O município de Aiquara, de acordo com os dados do PME, possui dez (10) escolas, sendo seis (6) localizadas na zona urbana e quatro (4) na zona rural. Apenas quatro (4) escolas foram submetidas à avaliação INEP, sendo três (3) com as informações dos anos iniciais do ensino fundamental e uma contemplando os anos finais do ensino fundamental, por estar de acordo com os critérios estabelecidos pelo INEP.

Os quadros 14, 15 e 16 apresentam um cenário complexo sobre o IDEB das escolas do município de Aiquara. Das três escolas avaliadas nos anos iniciais, verifica-se que apenas uma escola tem Ideb em todos os anos em que se configuram as avaliações. Desde que se deu início ao processo pelo INEP, em 2005, a Escola Municipal Julio Ignácio de Matos vem superando a projeção feita pelo INEP, embora o crescimento em 2011 ter sido apenas 7%, o

que representa um índice baixo. Diferentemente da Escola Municipal Edgard Cardoso de Moura, que obteve a média 3.5 a partir do ano de 2009. Na avaliação subsequente encontra-se em estado de “Alerta⁷⁶”, pois adquiriu uma nota, em 2011, de 2,5. Esse *déficit* foi o suficiente para que o município perdesse 0,3 décimo, em relação ao ano de 2009. No que tange à projeção, alcançou o estabelecido para 2011, obteve nota 3,0. O motivo do *deficit* deve-se ao número expressivo de reprovação com a turma do 2º ano desta escola, o que compromete todo o cenário do Ideb do município. Mas, cabe destacar que, pelo decreto - lei nº 6.094/2007, dentre as 28 diretrizes, consta na IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial. Dessa forma, conclui-se que a escola não garantiu o que estabelece o decreto.

A Escola Municipal Professora Almerinda Galvão, uma escola situada na zona rural, participou pela primeira vez, em 2011, das avaliações. Dessa forma, evidencia-se que o Ideb das escolas não pode ser referência para a qualidade de ensino do município de Aiquara, uma vez que representa um número insuficiente para mensurar a média do município, embora, ao analisar o quadro 12, seja perceptível que o município atingiu a meta projetada. Em se tratando do município de Apuarema, segue abaixo o Ideb da jurisdição e das escolas:

Quadro 17- Ideb do município de Apuarema

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		29% ↑	11% ↓	42% ↑					
Ideb	2.1	2.7	2.4	3.4					
Meta		2.2	2.6	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/5042-apuarema/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 18 - Ideb da Escola Municipal Aurino Nery Souza

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento									
Ideb				3.6					
Meta					3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/111220-em-aurino-nerly-souza/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012

⁷⁶ O Portal do Ideb Meritt estabelece classificação das escolas, em cores quanto às metas : vermelho -**Alerta** – não atingiu a meta, teve queda no Ideb e está abaixo do valor de referência; Amarelo - **Atenção** – não atingiu a meta e/ou teve queda no Ideb e /ou está abaixo do valor de referência; verde -**Manter**- atingiu a meta, cresceu o Ideb e está abaixo do valor de referência; azul - **Excelência**- a meta cresceu o Ideb e está acima do valor de referência.

Obs. Vale ressaltar que é uma classificação não oficial criada pela Meritt.

Quadro 19 - Ideb da Escola Municipal Francisco Pedro dos Santos

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		4% ↓	17% ↑	56% ↑					
Ideb	2.4	2.3	2.7	4.2					
Meta		2.4	2.8	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/129624-escola-francisco-pedro-dos-santos/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 20 - Ideb da Escola Municipal Padre Vieira

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento									
Ideb				2.8					
Meta					3.0	3.3	3.6	3.9	4.2

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/109465-escola-padre-vieira/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

O município de Apuarema possui 24 escolas. Duas (2) de grande porte, e duas (2) de médio porte, totalizando quatro (4) escolas na sede e 20 escolas na zona rural. O Portal Ideb Meritt não apresenta nem o fluxo, nem a aprendizagem do município. Constata-se que cinco (5) escolas são destacadas no Portal Ideb Meritt, entre estas a Escola Municipal Apuarema, que não tem Ideb, três (3) escolas são do ensino fundamental, anos iniciais, e uma (1) do ensino fundamental anos finais.

Ao observar os quadros 18, 19 e 20 que tratam do Ideb das escolas do município de Apuarema, é possível perceber a que apenas uma, a Escola Municipal Francisco Pedro dos Santos, do ensino fundamental, anos iniciais, passou pelo processo de avaliação nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011. Houve progressão no crescimento desta escola, aproximando no ano de 2011 da meta de 2019, e 3 (três) escolas, a partir de 2011, foram incluídas no processo de avaliação do IDEB. Entende-se a engrenagem do IDEB, porém definir um indicador de qualidade para o município por apenas um aferição de uma escola é complexo e deixa margem para controvérsia.

Ao fazer uma incursão pelo cenário do município de Gongogi, nota-se que não há uma divergência dos demais municípios no que concerne ao Ideb:

Quadro 21 - Ideb do município de Gongogi

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		29% ↑	4% ↓	42% ↑					
Ideb	2.1	2.7	2.6	3.7					
Meta		2.2	2.7	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/5156-gongogi/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 22 - Ideb da Escola Municipal Figueira Santos

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		15%	63%	255%					
Ideb	2.6	3.0	1.1	3.9					
Meta		2.6	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/129427-em-roberto-figueira-santos/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012

Quadro 23 - Ideb da Escola Municipal Roque Rocha Monteiro

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		4%	10%	8%					
Ideb	2.8	2.9	2.6	2.8					
Meta		2.9	3.0	3.3	3.7	4.1	4.3	4.6	4.9

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/114179-cm-roque-rocha-monteiro/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012

No que concerne ao município de Gongogi, a situação não é diferente, apresentando dados que são questionáveis. O município tem onze (11) escolas e apenas quatro (04) escolas destacam-se no Portal do Ideb Meritt. Ressalta-se que apenas duas são submetidas ao processo de avaliação, a Escola Municipal Figueira Santos e a Escola Municipal Roque Rocha Monteiro. As Escolas Municipais Pompilio Barreto e a Municipal Celci Sales não tiveram nota para mensurar o Ideb. O município atingiu a projeção do MEC estabelecida para 2015. Isto porque a Escola Municipal Figueira Santos obteve uma expressiva queda em 2009, um percentual de 63%, alcançando 1,1 e alavancando este processo, em 2011, com um crescimento de 255%, alcançando uma pontuação de 3,9, refletindo significativamente no Ideb do município. Mas, isso não quer dizer que a educação no município atingiu a sua excelência, uma vez que a Escola Municipal Roque Rocha Monteiro apresenta crescimento muito tímido e com oscilações, conforme apresenta o quadro 23.

Ao tratar do município de Nova Ibiá, assim se configura o cenário do Ideb:

Quadro 24 - Ideb do município de Nova Ibiá

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		21%	3%	21%					
Ideb	2.8	3.4	3.3	4.0					
Meta		2.9	3.3	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/4229-nova-ibia/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012

Quadro 25 - Ideb da Escola Municipal Carlos Caires Brito

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		65%	5%	19%					
Ideb	2.3	3.8	3.6	4.3					
Meta		2.5	3.2	3.8	4.1	4.4	4.6	4.9	5.3

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/106073-em-carlos-caires-brito/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 26 - Ideb da Escola Municipal Isaura Pires Cayres

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		25% ↑	0% ↓	30% ↑					
Ideb	2.4	3.0	3.0	3.9					
Meta		2.6	3.3	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/106163-em-isaura-pires-cayres/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Observa-se que os quadros apresentados do município de Nova Ibiá se assemelham aos demais municípios. Nota-se vulnerabilidade do Ideb do município, devido às oscilações das escolas. O quadro 26 apresenta as notas da Escola Municipal Isaura Pires Cayres, que obteve nota 2,4, em 2005, e nota 3,0, em 2007, e não obteve crescimento no ano de 2009 e supera a projeção da meta em 2011 alcançando 3,9 apresentando um percentual de crescimento, em 2011, de 30%.

A Escola Municipal Carlos Caires Brito (quadro 25) apresenta também oscilações de crescimento. Esta assertiva é confirmada pela expressiva queda em 2009, pois, em 2007, a escola havia apresentado um crescimento de 65% e, em 2009 uma queda de 5%. No entanto, retoma o crescimento em 2011, e alcança a nota do Ideb, ultrapassando a projeção de 2013.

O último município a ser analisado é Ubatã. Têm em sua circunscrição 32 escolas municipais sendo dezesseis (16) da zona urbana e dezesseis (16) da zona rural.

Quadro 27 - Ideb do município de Ubatã

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		50% ↓	178% ↑	40% ↑					
Ideb	1.8	0.9	2.5	3.5					
Meta		2.0	2.7	3.3	3.5	3.8	4.1	4.4	4.8

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/3897-ubata/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 28 - Ideb da Escola Municipal 31 de Março

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		44% ↑	9% ↑	56% ↑					
Ideb	1.6	2.3	2.5	3.9					
Meta		1.9	2.7	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/130870-em-31-de-marco/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 29 - Ideb da Escola Municipal Deraldo Passos

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento			75% ↑	11% ↑					
Ideb		1.6	2.8	3.1					
Meta			2.6	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/114644-escola-deraldo-passos/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 30 - Ideb da Escola Municipal Igreja Batista

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento		73% ↑	4% ↑	67% ↑					
Ideb	1.5	2.6	2.7	4.5					
Meta		1.8	2.8	3.5	3.7	4.0	4.3	4.6	5.0

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/117065-escola-igreja-batista/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 31 - Ideb da Escola Municipal Maria Helenice Souza

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento			26% ↑	13% ↑					
Ideb		3.1	3.9	4.4					
Meta			3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/130159-em-maria-helenice-souza/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Quadro 32 - Ideb da Escola Municipal Vilma Luzia Cruz

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Crescimento									
Ideb	1.2			3.3					
Meta		1.6	2.6	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/escola/106403-escola-vilma-luzia-cruz/ideb>> Acesso em: 30 nov. 2012.

Das onze (11) escolas que constam no Portal Ideb Meritt, seis (6), a saber: Escola Municipal Edson Neves, Escola Estadual Luiz Viana Neto, Escola Municipal Jandira Silva e Silva, Escola Municipal João Olímpio de Araujo, Escola Municipal José Magalhães e Escola Municipal Saturnino Faustino não se encontram vinculadas ao Ideb. E das cinco escolas que apresentam Ideb, há movimentos diversificados de crescimento. Em 2005, as escolas Municipais Deraldo Passos e Maria Helenice Souza não tiveram Ideb. Em 2007 e 2009, a Escola Municipal Vilma Luzia da Cruz também não mensurou o Ideb, pois não se enquadrava nos critérios propostos pelo INEP e, em 2009, apresentou Ideb abaixo da média projetada. As escolas que apresentaram projeção do Ideb em 2011 foram a Escola Municipal 31 de Março e a Escola Municipal Igreja Batista, apesar de ambas, em 2009 não corresponderam à expectativa da projeção do INEP. A Escola Municipal Maria Helena Souza não participou do Ideb em 2005, mas observa-se que, nos anos de 2007, 2009 e 2011, ultrapassou a projeção da meta do Ideb, aproximando-se da meta de projeção do ano de 2017.

Conforme configurado nos dados oficiais que compõem o cenário do IDEB dos municípios de Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá e Ubatã, a qualidade da educação está muito distante de ser atingida nesses municípios. Por que não dizer em todos os municípios que compõem o Território de Identidade Médio Rio das Contas, uma vez que a projeção do INEP para os dezesseis (16) municípios, em 2021, não chegará a média 6,0. As notas mais elevadas

encontram-se no município de Boa Nova, com 5,6 e de Nova Ibiá, com 5,3. Se, por um lado, as políticas públicas têm sido eficientes e eficazes; por outro, revela debilidade no ensino e aprendizagem das escolas. Apesar de, pontualmente, existir notas relevantes das avaliações, não significa dizer que são expressivas, revelando, assim, uma situação ainda de precariedade. Os fatores que contribuem para isso encontram-se na árvore de planejamento do PAR, nas quatro dimensões e nos 82 indicadores, e também nas diretrizes, objetivos e metas do PME traçados para cada município. Entretanto, essas políticas precisam ser materializadas e não apenas constarem enquanto instrumento burocráticos de planejamentos.

4.4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÃO E PRÁTICAS NOS MUNICÍPIOS

Ao analisar os PMEs dos municípios de Aiquara, Apuarema, Gongogi, Nova Ibiá, Ubatã, observa-se uma discrepância em todo o processo. Alguns municípios trabalham com o planejamento do município e da educação de modo muito incipiente. Isto é perceptível desde a construção do diagnóstico do município e da educação, assim como do detalhamento das diretrizes, objetivos e metas.

4.4.1 O Município de Aiquara

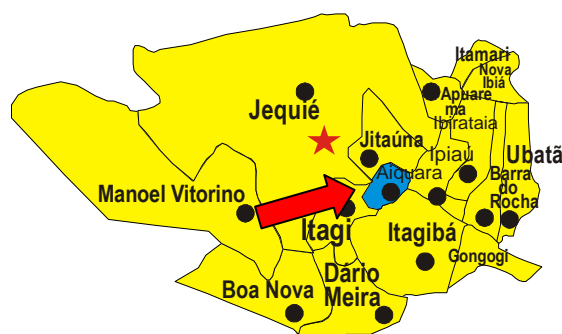
De acordo com o diagnóstico do município, no item reservado ao aspecto histórico, registra-se que até 1915, a área que hoje é a cidade de Aiquara era uma pequena propriedade rural denominada Preguiça, pertencente ao senhor Honorato José Santos (AIQUARA, 2010, p.15).

E mais,

Enquanto povoado, Aiquara pertenceu ao Distrito de Itajurú, antigo Rio Branco, até o ano de 1932. Pelo Decreto Nº 8,143, de 8 de setembro, a localidade foi promovida a distrito e ficou subordinada ao município de Jequié. E em 1933 teve instalado o Cartório de Paz. A emancipação política ocorreu em 12 de abril de 1962 e nesse período foi criada a primeira Escola no município, o Grupo Escolar Júlio Ignácio de Matos inaugurado em 25 de Maio de 1965. (AIQUARA, 2010, p. 15 e 16).

Aiquara é localizado geograficamente no Centro Sul da Bahia, limitando-se ao norte com os municípios de Jequié e Jitauna; ao sul, Itagibá; ao oeste, Itagi e Jequié.

Figura 12 - Localização do município de Aiquara no TIMRC



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas (2010).

A população do município em 2010, de acordo com os dados estatísticos do IBGE, foi de 4.602, conforme Tabela 1 apresenta a distribuição da população do município.

Tabela 1 - Informações sobre o Município de Aiquara

População(1) (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 35 anos	Mais de 35 anos	Total
Urbana	2000	197	75	554	265	376	235	877	2.579
	2007	196	98	493	185	441	413	969	2.795
	2010	149	110	438	167	330	433	1.053	2.680
Rural	2000	191	131	659	189	348	314	904	2.736
	2007	146	71	433	173	342	286	878	2.329
	2010	119	64	287	131	239	261	821	1.922
Total	2000	388	206	1.213	454	724	549	1.781	5.315
	2007	342	169	926	358	783	699	1.847	5.124
	2010	268	174	725	298	569	694	1.874	4.602
PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)		Taxa de analfabetismo (5)					
19.936	0.63	0.37		População de 10 a 15 anos		População de 15 anos ou mais			
				12.70		32.6			

Fonte: Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2900603>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

Esta tabela revela dados significativos, além do quantitativo da população por faixa etária, o que contribui para o planejamento educacional nos diversos níveis e modalidade da Educação Básica. Do mesmo modo, expõe acerca da taxa do analfabetismo da população de 10 a 15 anos de idade com um percentual de 12.70, e da população de 15 anos ou mais, com um percentual de 32.6. No entanto, os dados precisam ser analisados e, posteriormente, servir para a construção das diretrizes, objetivos e metas. Desse modo, o município deve estabelecer as estratégias de intervenção tanto para os indicadores educacionais quanto para os sociais.

Sobre o processo de construção do PME, registra-se como transcorreu esse procedimento no município de Aiquara (2010):

No município de Aiquara as primeiras discussões acerca de um Plano Municipal de Educação foram iniciadas em 2001, no entanto, nem foi iniciada a elaboração, tampouco instituídos comissão para o processo de elaboração. Vale ressaltar que a Lei Orgânica do Município nos capítulos referentes à Educação não menciona em nenhum momento o Plano Municipal de Educação.

Considerando as reformas educacionais, bem como a necessidade de se pensar a educação do município de forma estratégica, as discussões relativas a um plano decenal de educação foram retomadas no ano de 2005. A partir daí deu-se início ao processo de articulação para a construção desse Plano de Educação e, em 2008, através do Decreto de Lei nº 064 de 09 de julho de 2008, foi instituída uma Comissão para construção do Plano Municipal de Educação – PME. (AIQUARA, 2010, p.11).

De acordo com os documentos analisados, a construção do PME do município de Aiquara passou por um processo de morosidade. Em determinado momento, ficou “adormecido”, até retomar o processo e, consolidar o documento. No que tange à divulgação, o município realizou Seminários nas Escolas da rede, durante a Semana Pedagógica de 2009 e, na etapa final, proporcionou o I Fórum Municipal de Educação em 2010, com a participação dos professores, equipe técnica da secretaria e comunidade escolar. Nesse espaço, buscou-se articular diferentes ideias com os diversos segmentos organizados, com vista a construir um PME, comprometido com a transformação social e educacional do Município (AIQUARA, 2010). Dos cinco municípios, Aiquara é o que apresenta uma Comissão Executiva, por meio do Decreto - Lei nº 064, de 09 de julho de 2008, mais heterogênea tanto na composição quanto na formação.

Quadro 33 - Composição da Comissão Executiva do município de Aiquara

CARGO\FUNÇÃO	FORMAÇÃO
Agente de Saúde	Ensino Médio
Aluno	Cursando o Ensino Fundamental
Assessora do Gabinete Executivo	Letras
Coordenador Pedagógico	Pedagogia
Coordenador Pedagógico	Pedagogia
Coordenadora Pedagógica	Pedagogia
Dirigente Escolar	Pedagogia
Presidente do Conselho Municipal de Educação	Letras
Professor do Ensino Fundamental I	Pedagogia
Professor do Ensino Fundamental I	Educação Física
Professor do Ensino Fundamental I	Letras
Professor do Ensino Fundamental I	Comunicação
Professor do Ensino Médio	Matemática
Representantes das Igrejas	Letras
Secretária Municipal de Educação	Filosofia
Secretário Escolar	Letras

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Aiquara Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

O quadro da Coordenação Executiva deste município apresenta-se bem heterogêneo, principalmente no que se refere à composição de cargo/função. Dos dezesseis membros,

quatro (4) são professores do ensino fundamental I e um do ensino médio, três (3) coordenadores pedagógicos, e um representante dos seguintes segmentos: agente de saúde, aluno, assessoria de Gabinete, presidente do CME, dirigente escolar, representantes das igrejas, secretária de educação e secretário escolar. Quanto à formação, é assim distribuída: cinco (5), com Pedagogia, cinco (5) licenciados em Letras e um representante para cada área, a saber: educação física, matemática, comunicação, filosofia, e um com ensino médio, e outro cursando o ensino fundamental. Observe as figuras:

Figura 13 - Comissão Executiva do PME do Município de Aiquara, no Fórum do PME em 10/08/2010



Foto: Aiquara (2010).

Figura 14 - Plenária do Fórum do PME do município de Aiquara, em 10/08/2010



Foto: Aiquara (2010).

O quadro 34 apresenta as datas, pautas das reuniões, os envolvidos e o número de participantes nas reuniões que tinha como centralidade o PME, mediante os registros das atas.

Quadro 34 - Cronograma das atas do município de Aiquara sobre o PME

DATA DA ATA	PAUTA DISCUTIDA	ENVOLVIDOS	Nº DE PARTICIPANTES
08/07/2010	IDEB Censo Escolar Seminários Pedagógicos PME	Secretária de Educação, Diretores, vice-diretores e coordenadores da educação.	08
23/07/2010	Organização do Fórum do PME em 10/08/2010	Comissão Executiva	06

Fonte: Aiquara. Cronogramas das atas (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

No processo de construção do PME, é importante fazer os registros de todos os trabalhos. No município de Aiquara, foram contempladas como instrumentos de registro as Atas de Reunião e as imagens fotográficas.

Após muitos diálogos e mobilização da comunidade, alinharam-se os diagnósticos do município quanto aos aspectos: históricos, geográficos, demográficos, econômicos e sociais, e culturais e educacionais. Estes com registros das inconsistências e fragilidades da educação do município. Logo após o exercício da pesquisa e da escrita do diagnóstico, foram construídos as diretrizes, os objetivos e as metas do documento, conforme quantitativo expresso no quadro 35.

Quadro 35 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Aiquara

Níveis, Modalidades, Gestão, Magistério e Financiamento da Educação	Diretrizes	Objetivos e Metas
EDUCAÇÃO BÁSICA		
Educação Infantil	03	27
Ensino Fundamental	05	30
Ensino Médio	03	13
Educação Profissional	03	03
EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Ensino Superior	03	06
MODALIDADE DE ENSINO		
Educação de Jovens e Adultos	03	16
Educação do Campo	05	19
Educação Especial	03	12
GESTÃO DA EDUCAÇÃO		
Organização da Educação Municipal	05	41
Apoio ao Educando	01	13
Acompanhamento Pedagógico	01	15
Gestão nas Unidades Escolares	03	14
Instalações Físicas e Materiais nas Unidades Escolares	01	09
MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
Formação dos Professores e Valorização do Magistério	03	14
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO		
Financiamento da Educação Municipal	03	15
Acompanhamento e Avaliação		
Total	45	247

Fonte: PME de Aiquara Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Vale destacar que todas as seções do PME deste município têm o respaldo dos marcos legais. Observa-se neste demonstrativo que o número mais expressivo de objetivos e metas está no item que trata da organização da Educação Municipal, com um quantitativo de quarenta e um (41), seguido pelo Ensino Fundamental, com trinta (30), e pela Educação Infantil, com vinte e sete (27). Os itens com menos volumes de objetivos e metas foram os que tratam sobre a Educação Profissional, com três (03), Ensino Superior, com seis (06), e Instalações Físicas e Materiais nas Unidades Escolares, com nove (09). Vale lembrar que a Educação Profissional e o Ensino Superior não são competências dos municípios. Os objetivos e metas destacadas representam o apoio e a viabilização da política nestes segmentos.

Em se tratando dos instrumentos de planejamento orçamentário, PPA, LDO e LOA do município de Aiquara, este dispõe de todos os documentos de planejamento orçamentário, apesar de não ser gestão plena. O documento Lei nº 493, de 20 de dezembro de 2010, assim dispõe os recursos previsto no PPA:

Tabela 2 - Recursos da educação no PPA 2006/2009 do município de Aiquara

ANOS	Previsto Em R\$	Programa\projetos\atividades educacionais.	Total Utilizado
2006	1.665.000,00	Secretaria de Educação e Cultura	1.705.123,82
2007	1.819.000,00	Secretaria de Educação e Cultura	2.268.273,16
2008	2.073.000,00	Secretaria de Educação e Cultura	2.734.340,79
2009	2.319.000,00	Secretaria de Educação e Cultura	2.890.108,49

Fonte: PME de Aiquara Bahia (2010).

O diagnóstico sobre os Recursos Financeiros somente traz o demonstrativo dos recursos, mas não tece nenhuma articulação sobre os dados apresentados. No que tange às diretrizes do financiamento da educação, não se faz uso, explicitamente, do PPA, embora os objetivos e metas apresentem uma composição de quinze (15) e no décimo objetivo sublinha: “garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PME, a partir do primeiro ano de vigência do Plano” (AIQUARA, 2010, p. 116).

O Plano Plurianual de Aplicação (PPA) do município de Aiquara, para o período de 2009 a 2013, relaciona os objetivos a ser alcançados, e encontra-se no anexo V das diretrizes orçamentárias:

Ampliar o acesso e a permanência das crianças com idade escolar, em todas as séries do Ensino Fundamental, aprimorando a gestão da Escola, valorizando os

Profissionais de Educação, para melhoria da qualidade e dos resultados educacionais; Garantir o atendimento aos alunos da rede municipal do ensino fundamental, mediante a expansão, a manutenção, recuperação e equipamento da rede física, distribuição de livros didáticos, materiais de apoio e merenda escolar; desenvolver ações que garantam atendimentos aos alunos das redes municipal e estadual, que envolvam outros níveis de ensino; ampliar o atendimento dos serviços relacionados à área educacional, garantindo infraestrutura física, equipamentos e manutenção das unidades prestadoras de serviços. (AIQUARA, 2011, p. 22).

A Lei nº 500, de 25 de outubro de 2011, dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2012. No capítulo 1, trata-se das metas e prioridades da administração pública. E no art. 3º são definidas as prioridades estabelecidas, no inciso X, XI e XII:

X- melhorar a qualificação dos professores e dos funcionários vinculados à Rede Municipal do Ensino. XI - Elevar o aparelhamento da rede municipal de ensino, equipando e/ou reequipando as unidades escolares do ensino municipal; XII – Ampliar o acesso e a permanência das crianças com idade escolar, em todas as séries do ensino fundamental, aprimorando a gestão da escola, valorizando os profissionais de educação para melhoria da qualidade e dos resultados educacionais. (AIQUARA, 2011, p.2 - 3).

Ao fazer a correlação do PME com os objetivos da LDO, nota-se que as prioridades estabelecidas, de fato, estão contempladas nas diversas seções do plano de educação. Na Educação Infantil, os objetivos e metas que fazem correspondência com a LDO são o VII, o VIII, o IX, o XII e XXVII.

VII- criar programa de formação continuada para professores e demais funcionários que atuam em escolas de Educação Infantil, a partir do primeiro ano de vigência do Plano; VIII- Adquirir materiais eletro-eletrônicos e materiais pedagógicos específicos para escolas de Educação Infantil, a partir do primeiro ano de vigência do plano; IX- garantir a formação em nível superior em Pedagogia a todos os professores da Educação Infantil, a partir do primeiro ano de vigência do plano; XII adquirir e instalar parques para as escolas de Educação Infantil, até o ano de 2016 e XXVII- adquirir mobiliário escolar e material didático pedagógico adequado e suficiente para o atendimento da demanda da Educação Infantil, até o final do Plano. (AIQUARA, 2010, p.38 - 39).

Na seção que trata do Ensino Fundamental, destacam-se os objetivos e metas correlacionados com a LDO que são referentes aos incisos: IV, X, XI, XII, XVI, XXIX e XXX:

IV- criar laboratório de ciências nas escolas do ensino fundamental, até o final de 2015; X- melhorar a infraestrutura e acessibilidade nas escolas do ensino fundamental, até o primeiro semestre de 2012; XI- garantir a formação continuada para todos os professores e funcionários, a partir do primeiro ano de vigência do Plano; XII- garantir a formação em nível superior a todos os professores das escolas do Ensino Fundamental, até o final de 2013; XVI- implantar laboratório de informática nas escolas do ensino fundamental conectada à internet, até o primeiro semestre de 2014; admitir professores para o ensino fundamental que possuem a

titulação em nível superior em áreas específicas, a partir da vigência deste plano e XXX adquirir mobiliário escolar e material didático e pedagógico adequando e suficiente para o atendimento da demanda do ensino fundamental, durante toda a vigência do plano. (AIQUARA, 2010, p.47 - 48).

No ensino médio, sublinha-se como objetivo e meta IV, que é - solicitar da DIREC a garantia da formação continuada para os professores e funcionários do ensino médio, a partir do primeiro ano de vigência do plano (AIQUARA, 2010, p.53).

Na modalidade EJA, o próprio documento já traz uma alusão ao PPA e à LOA.

A Educação de Jovens e Adultos em Aiquara, não é contemplada nos documentos de políticas públicas como no Plano Plurianual e Lei Orçamentária. Só é contemplada na Lei Orgânica de maneira subtendida. No capítulo V referente à educação no artigo n 133 no inciso II - expressa que o município deve ofertar o ensino noturno regular, adequado às condições do educando, em especial àqueles que não freqüentam a escola na idade própria. No entanto, a EJA vem sendo desenvolvida no município com base na Constituição Federal, LDB n 9394\96 e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos. (AIQUARA, 2010, p. 60).

O documento do PME na seção que trata acerca da modalidade EJA é enfatizado como primeiro objetivo e meta: criação de programa de formação continuada para os professores da EJA (AIQUARA, 2010, p.63), não obstante, nota-se que todo o documento está em consonância com os objetivos da LDO. Pode-se constatar no item que trata sobre a Educação do Campo e da Educação Especial referente à formação dos professores, mas, sobretudo, sobre a melhoria da qualidade dos resultados educacionais.

Ao analisar o instrumento orçamentário, a LOA/2012 do município de Aiquara apresenta no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) a unidade e o valor⁷⁷ dos equipamentos para o setor municipal de merenda escolar, construção e reconstrução de unidades escolares, equipamentos para a rede municipal de ensino, equipamentos para o transporte escolar, equipamentos para o ensino profissionalizante, construção e reconstrução de escolas-creches, equipamento para as escolas- creches, equipamento para o ensino pré-escolar, construção e/ou reconstrução de campos de futebol e quadras poliesportivas, equipamentos para as unidades poliesportivas, construção e ou reconstrução de unidades culturais, equipamentos para as unidades culturais, manutenção do setor municipal de merenda escolar, manutenção da rede municipal de ensino, manutenção do setor de transporte escolar, manutenção do ensino médio, manutenção das escolas profissionalizantes, manutenção das escolas-creches, manutenção do ensino pré-escolar, manutenção do TOPA e da erradicação do analfabetismo no município,

⁷⁷ A tabela com as unidades e os valores especificados encontra-se no ANEXO A.

manutenção dos serviços recreativos e desportivos, manutenção do setor municipal de difusão cultural e manutenção dos festejos populares realizados no municípios. A descrição trata também dos aspectos culturais, uma vez que a Secretaria de Educação e Cultura funciona de maneira interligada. Neste município, os instrumentos materializados do PPA, da LOA, da LDO e do PME apresentam-se em conformidade com os resultados educacionais, conforme destacados na seção de trabalho que trata acerca do IDEB. O resultado publicado em 2011 atendeu a expectativa da projeção feita pelo INEP/MEC. No entanto, o Ideb de 2011 foi inferior ao de 2009. Observa-se que o município apresenta todos os condicionantes de planejamentos para alcançar indicadores educacionais melhores do que o conquistado.

Depois de promulgada a Lei nº 493/2010, de 20 de dezembro de 2010, que aprova o PME, a Secretária de Educação do município institui a Comissão de Acompanhamento do PME por meio de decreto nº 018, de 15 de março de 2011. A composição da Comissão é constituída de titular e suplente de representante, a saber: do Conselho Municipal de Educação (CME); do Conselho Fundeb; de alunos da educação básica; de pais de alunos da educação básica; de professores da educação básica; da coordenação pedagógica; de diretores da escola; de servidores técnicos administrativos das escolas da educação básica.

Quadro 36 - Cronograma de reuniões das Comissões de Acompanhamento do PME

DATA DA ATA	PAUTA DISCUTIDA	ENVOLVIDOS	Nº DE PARTICIPANTES
23/01/2011	Assembleia Geral para escolha de representantes que irão compor a Comissão do Acompanhamento do PME durante a semana Pedagógica de 2011	Secretária de Educação, Diretores, vice-diretores e coordenadores da educação	14
31/03/2011	Decreto de formação da comissão de acompanhamento do PME e estabelecimento dos critérios do acompanhamento do PME	Secretária de Educação, Diretores, vice-diretores, coordenadores da educação e comissão de acompanhamento do PME	11
18/04/2011	Reunião sobre o processo de Acompanhamento do PME	Secretária de Educação e Representantes da Comissão de Acompanhamento do PME	06
26/05/2011	Reunião sobre o processo de Acompanhamento do PME	Secretária de Educação e Representantes da Comissão de Acompanhamento do PME	08

DATA DA ATA	PAUTA DISCUTIDA	ENVOLVIDOS	Nº DE PARTICIPANTES
27/10/2011	Reunião com a comissão do PME, para rever os objetivos e metas a fim de ver como estão o andamento do plano	Secretária de Educação e Representantes da Comissão de Acompanhamento do PME	08

Fonte: Atas de Reuniões - Aiquara Bahia (2011).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Na elaboração do PAR para 2011 a 2014 quanto à dimensão que trata da Gestão Educacional, o indicador 1 versa sobre gestão democrática: articulação e desenvolvimento do sistema de ensino e aborda sobre a existência, o acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). O município registra no campo as demandas que atenderão o indicador, a saber: garantir a divulgação do Plano Municipal de Educação e acompanhar o cumprimento das metas no município, por meio de avaliações periódicas dos resultados obtidos (SIMEC, 2012).

Sobre o Conselho Municipal de Educação (CME) do município de Aiquara:

Foi criado pela Lei nº 260, de 24 de outubro de 1991. Ficou paralisado no período de 1997 a 2003. Voltou a funcionar em 2003 até o final de 2004. No período de 2005 a dezembro de 2009 o Conselho permaneceu desativado. A Secretaria de Educação buscou várias estratégias para ativação do CME. Em setembro de 2005, foi realizada uma Assembleia Geral com representação de vários segmentos da sociedade, para escolha dos novos membros, no entanto, ficou paralisado no Setor Jurídico da Prefeitura Municipal. Em julho de 2009, foi realizada pela Secretaria Municipal de Educação uma nova Assembleia, com objetivo de escolher novos membros para atender os requisitos jurídicos. E, finalmente, em dezembro de 2009 foi instituído o novo Conselho Municipal de Educação, através do Decreto Municipal nº 099 de dezembro de 2009. (AIQUARA, 2010, p.78).

E, o indicador 2, do PAR, trata da existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) . Enquanto demandas no documento do PAR, o município de Aiquara, apresenta como demanda, apoiar a atuação do Conselho Municipal de Educação, incentivando-o a participar do planejamento municipal da Educação, da distribuição de recursos, do acompanhamento e avaliações das ações educacionais (SIMEC, 2012).

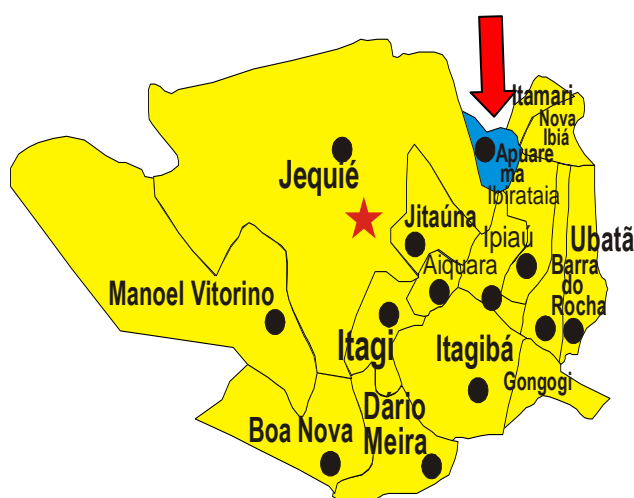
4.4.2 O Município de Apuarema

No PME do município de Apuarema, na seção que trata dos aspectos históricos, este é registrado como uma imensa mata virgem que começou a ser desbravada a partir de 1920,

com a chegada dos primeiros habitantes para a região. Dentre estes habitantes, podem-se destacar a atuação das famílias Nery e Novaes, de grande importância para o desenvolvimento do povoado (APUAREMA, 2010, p. 12). O município foi criado por força da Lei Estadual de 13/06/1989, com território desmembrado de áreas de Jaguaquara e Wenceslau Guimarães, e denominado de 'Apuarema'.

Quanto ao aspecto geográfico, o município faz fronteiras com Ibirataia, Jaguaquara, Wenceslau Guimarães, Itamarí, Ipiauí e Jequié.

Figura 15 - localização do município de Apuarema no TIMRC



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas/2010.

A presente tabela apresenta um panorama do quantitativo por faixa etária da população do município de Apuarema, assim como os indicadores sociais e a taxa de analfabetismo, considerando um percentual bastante expressivo. No entanto, necessita de estratégias significativas para minorar ou erradicar estes índices. No documento aprovado pelo Legislativo, percebem-se muitas proposições a serem tratadas. Embora este município tenha elaborado um documento contemplando as necessidades educacionais do município, não materializou os objetivos e metas, no período de 2011 e 2012, conforme detalhamento ao longo deste texto.

Tabela 3 - Informações sobre o Município de Apuarema

População(1) (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 35 anos	Mais de 35 anos	Total
Urbana	2000	355	201	1.093	354	566	452	1.361	4.382
	2007	373	196	979	369	780	710	1.652	5.059
	2010	314	183	928	356	695	804	1.837	5.117
Rural	2000	241	154	757	272	422	306	909	3.061
	2007	125	75	370	137	293	278	651	1.929
	2010	152	84	404	179	321	310	892	2.342
Total	2000	596	355	1.850	626	988	758	2.270	7.443
	2007	498	271	1.349	506	1.073	988	2.303	6.988
	2010	466	267	1.332	535	1.016	1.114	2.729	7.459
PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)		Taxa de analfabetismo (5)					
24.920	0.62	0.52		População de 10 a 15 anos		População de 15 anos ou mais			
				16.30		36.50			

Fonte: Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2901957>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

Para traçar o panorama do trabalho de construção e elaboração do PME, o município de Apuarema apresenta o decreto nº 32/2009, que institui a menor Coordenação Executiva do PME do grupo dos municípios em estudo, conforme quadro apresentado.

Quadro 37 - Composição da Coordenação Executiva do município de Apuarema

CARGO \ FUNÇÃO	FORMAÇÃO
Coordenadora do Setor Pessoal da SEMEC	Administração
Professora	Pedagogia
Diretora Escolar	Pedagogia

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Apuarema, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Dos três representantes que compõem a coordenação executiva, em se tratando do cargo/função uma ocupa o cargo de coordenadora do setor pessoal do Semec, uma é professora e outra é diretora escolar. No que concerne à formação uma é formada em administração, e duas em Pedagogia. Especificamente no município de Apuarema, a Secretária de Educação não foi inserida no processo, por isso difere dos demais municípios. Mas, vale salientar que envolveu um número considerável de pessoas nas comissões representativas, conforme quadro abaixo:

Quadro 38 - Participação parcial das pessoas envolvidas na elaboração do PME de Apuarema (Comissões Representativas)

NÍVEIS OU MODALIDADES DE ENSINO	QUANTIDADE DE PESSOAS
Educação Infantil	14
Ensino Fundamental	19
Ensino Médio	02
Educação de Jovens e Adultos- EJA	06
Educação do Campo	04
Gestão e Financiamento da Educação	02
APLB/SINDICATO- Núcleo de Apuarema	01
TOTAL	48

Fonte: Plano Municipal de Apuarema, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Ao analisar o PME do município de Apuarema, nota-se que este apresenta um detalhamento do diagnóstico do município, e contempla os aspectos: históricos, geográficos, demográficos, econômicos, sociais e culturais. No que corresponde ao diagnóstico da educação este apresenta minúcia de análise dos dados. E, ao tratar das diretrizes, objetivos e metas, toma-se como base o diagnóstico realizado.

Quadro 39 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Apuarema

Níveis e Modalidades	Diretrizes	Objetivos e Metas
EDUCAÇÃO BÁSICA		
Educação Infantil	10	21
Ensino Fundamental	09	26
Ensino Médio	05	07
Educação Profissional	02	09
EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Ensino Superior	04	10
MODALIDADE DE ENSINO		
Educação de Jovens e Adultos	05	16
Educação Especial	08	16
Educação do Campo	04	15
GESTÃO DA EDUCAÇÃO		
Organização e Funcionamento da Educação Municipal,	03	07
Apoio ao Educando	04	08
Acompanhamento Pedagógico	04	09
Gestão nas Unidades Escolares	04	10
Instalações Físicas e Materiais nas Unidades Escolares	02	09
MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
Formação dos Professores e Valorização do Magistério	03	19
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO		
Recurso Financeiro para Educação Municipal	07	13
Acompanhamento e Avaliação		
Total	74	195

Fonte: Plano Municipal de Apuarema, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Nota-se, neste quadro do município de Apuarema, que o maior número de diretrizes, objetivos e metas concentra-se na Educação Infantil e no Ensino Fundamental que representa a responsabilidade do município conforme o que preconiza a Constituição Federal, e o menor número de objetivos e metas na Educação Profissional.

Ao fazer uma correlação do PME com os instrumentos de planejamento Orçamentário, constata-se uma complexidade enorme, conforme fala da Secretária de Educação do Município de Apuarema que afirma, textualmente, no dia 24 de maio de 2012, em entrevista realizada na Secretaria Municipal de Educação, não ter sido consultada e nem sequer conhecer os instrumentos orçamentários de planejamento do Município, a exemplo do PPA, da LDO e da LOA.

Figura 16 - Participantes da entrevista referente ao processo de construção do PME no município de Apuarema



Fonte: Pesquisa de campo no município de Apuarema - Bahia, maio de 2012, realizada pela autora desta dissertação.

Um dos participantes da entrevista foi um vereador que compõe o quadro do Legislativo da Câmara do município de Apuarema, que, ao ser questionado sobre a situação vivenciada pela Secretária, informa que o PPA é de origem do Executivo e sua equipe baseia-se no Fundo de Participação do Município (FPM). Este vereador faz parte, atualmente, da Comissão da Educação e sente a ausência da Secretária da Educação. Ele relata todo o percurso da construção dos documentos e informa que o acesso à publicação na Câmara restringe-se à consulta, não podendo utilizar de recursos xerocopiados e nem fotografados. Ele corrobora com a Secretária, e orienta que, para se apossar do documento, faz-se necessário fazer um

ofício ao Presidente da Câmara. Ainda sublinha que o documento pode ser alterado, caso haja necessidade, mas apenas o Executivo pode fazer as modificações junto ao Contador, uma vez que não é permitido ferir os percentuais já estabelecidos na Constituição Federal. Este fato faz retomada ao que propõe o art. 167, no parágrafo 1º da CF, isto é, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Ressalta-se, porém, que o município precisa articular os recursos financeiros, de acordo com o planejamento Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma vez que cada município tem um perfil próprio da receita. Conforme o estabelecido pelo PNE nº 10.172, de 2001, no Art. 5º, os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais (BRASIL, 2001, p.1).

Para ajudar a dirimir a situação vivenciada pela Secretária de Educação do município de Apurema e de tantos outros Secretários, configura-se, em 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011. Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o direito de acesso amplo às informações, previsto no inciso XXXIII do Art. 5º e, indiretamente, no inciso II, § 3º do Art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. E destaca-se no Art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011, p.1).

E mais, no Art. 7º da LAI, dentre outras determinações, preconiza os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos

programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011, p.2-3).

O processo de implementação da LAI na esfera federal está sendo coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Casa Civil da Presidência da República e, na esfera estadual, conforme determina o Art. 6º da Lei Estadual nº 12.618/2012 fica sob a responsabilidade da Ouvidoria Geral do Estado. No âmbito da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, foi definido pelo gabinete que a Ouvidoria da Educação é o setor que deve centralizar o serviço de informações da aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Desta forma, todos os Secretários de Educação devem ficar atentos para a LAI, pois estabelece que qualquer pessoa pode ter acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, estados, municípios e Distrito Federal). É uma lei que nasce com a finalidade de estimular a Transparência dos recursos públicos preconizada na Constituição Federal de 1988.

Retomando o PME de Apuarema, a Lei nº 228/2009, que institui o PME do município de Apuarema, registra a seção que trata do Financiamento da Educação e o emprego dos percentuais dos recursos constitucionais vinculados aos recursos voluntários, e destinados em lei. Essa lei detalha os 25% mínimos dos tributos que compõem o potencial básico de custeio da educação municipal e delinea as tabelas 23, 24, 25, 26, 27, 28 sobre receita, despesa e aplicação dos recursos. Quanto ao PPA, assim está disposto na tabela 29 do documento de Apuarema (2010).

Quadro 40 - Recursos da educação no PPA 2006/2009

ANOS	Previsto Em R\$	Programa\projetos\atividades educacionais.	Total Utilizado
2006	1.454.210,00	Anexo	1.320.506,37
2007	1.709.000,00	Anexo	1.088.374,98
2008	1.600.500,00	Anexo	1.768.671,87
2009	1.801.000,00	Anexo	Não obtido

Fonte: Plano Municipal de Apuarema, Bahia (2010).

Embora o município disponibilize de recursos da educação previstos no PPA, não há vestígios de argumentos sobre a utilização destes e nem a correlação com a LOA e LDO. Das diretrizes

apresentadas, nenhuma faz referência aos instrumentos de planejamentos orçamentários. Em se tratando dos objetivos e metas, dos treze (13) apresentados na seção que trata do Financiamento da Educação, apenas o segundo trata do PPA, a saber: Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PME (APUAREMA, 2010).

Em entrevista com um grupo formado por técnicos da secretaria, participaram: Secretária da Educação, representantes da coordenação executiva do PME e também representantes da comissão⁷⁸ do acompanhamento e avaliação do PME. Estes informaram sobre a ausência do CME durante todo o processo de construção do documento.

A Secretária em exercício afirma: “Nós ficamos dois anos impossibilitadas de mover com o conselho, porque no MEC havia apresentação de um conselho que não existia. Só agora, em 2012, formalizou e deu início aos trabalhos do conselho.” Ao analisar o Regimento Interno do CME do município de Apuarema, constata-se, no art. 1º da Lei nº 201, de 03 de setembro de 2009, que este é incumbido das funções deliberativas, normativas, consultivas e fiscalizadora no âmbito do Sistema Municipal de Apuarema no Estado da Bahia. Vale ressaltar que o município não tem um Sistema Próprio de Ensino. Logo o CME não pode exercer a função deliberativa.

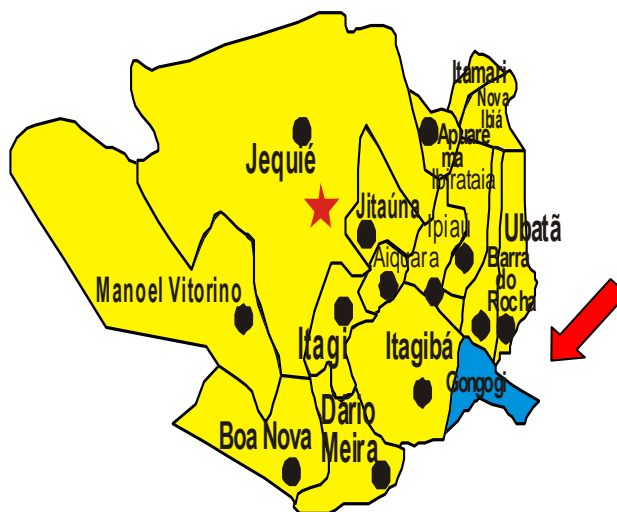
Quanto à dimensão que trata da Gestão Educacional no indicador 1 do PAR, esta caracteriza-se de gestão democrática, da articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, do acompanhamento e da avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE). Sobre as demandas para este indicador, o município afirma garantir a divulgação do Plano Municipal de Educação e acompanhar o cumprimento das metas no município, por meio de avaliações periódicas dos resultados obtidos (SIMEC, 2012). Quanto ao indicador 2 o PAR trata do CME e busca apoiar a atuação do Conselho Municipal de Educação, incentivando-o no que diz respeito à integração de novos segmentos na sua composição, por meio de escolha democrática, e a participar do planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais (SIMEC, 2012).

⁷⁸ Esta comissão de acompanhamento e avaliação do PME estava sendo estruturada no momento da reunião em curso para ser publicada em decreto ainda naquele dia.

4.4.3 O Município de Gongogi

Em 22 de junho de 1954, o povoado foi elevado à categoria de Distrito de Pedrinhas, do Município de Ubaitaba e, em 12 de abril de 1962, por força do Decreto nº 1.668, foi criado o Município de Gongogi desmembrado de Ubaitaba e elevada a Sede à categoria de cidade. A cidade de Gongogi tem este nome em homenagem ao Rio Gongogi que banha o município (GONGOGI, 2010, p.6).

Figura 17 - Localização do município de Gongogi no TIMRC



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas/2010.

A tabela abaixo revela um demonstrativo por faixa etária da população do município de Gongogi, assim como os indicadores sociais e a taxa de analfabetismo da população de 10 a 15 anos e também da população de 15 anos ou mais.

Tabela 4 - Informações sobre o Município de Gongogi

População(1) (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 35 anos	Mais de 35 anos	Total
Urbana	2000	511	244	1.381	541	905	658	2.010	6.250
	2007	308	173	921	334	685	621	1.681	4.723
	2010	319	162	933	356	717	914	1.957	5.358
Rural	2000	378	233	1.082	297	567	479	1.235	4.271
	2007	150	80	394	136	284	276	678	1.998
	2010	178	109	521	191	458	471	1.071	2.999
Total	2000	889	477	2.463	838	1.472	1.137	3.245	10.521
	2007	458	253	1.315	470	969	897	2.359	6.721
	2010	497	271	1.454	547	1.175	1.385	3.028	8.357
PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)		População de 10 a 15 anos		Taxa de analfabetismo (5) População de 15 anos ou mais			
23.519	0.59	0.46		18.70		38.80			

Fonte: Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2911501>> Acesso em: 12 nov. 2012.

O município de Gongogi iniciou o processo de construção do PME em 2008, mas, devido à instabilidade política, não foi dado prosseguimento às atividades. Assim, o PME estagnou-se por um período de, aproximadamente, dois anos. E, apenas em 2010, foi retomado o processo. Assim, foi instituído o decreto nº 013/2010 que dispõe sobre a nomeação da Coordenação Executiva do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Gongogi e dá outras providências. A comissão foi composta por representantes do Conselho Municipal de Educação e de profissionais da Secretaria de Educação, conforme quadro abaixo:

Quadro 41 - Composição da Coordenação Executiva do município de Gongogi

CARGO \ FUNÇÃO	FORMAÇÃO
Assessoria Pedagógica	Pedagogia
Conselheira Municipal de Educação	Pedagogia
Coordenadora Pedagógica da SMEC	Pedagogia
Diretora de Rede Municipal	Filosofia
Presidente do Conselho Municipal de Educação	Filosofia
Professor da Rede Pública Municipal	Magistério
Secretário Municipal de Educação	Filosofia

Fonte: Plano Municipal de Educação de Gongogi, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

No que corresponde à formação, observa-se que, dos sete (7) membros, três (3) são da área de Pedagogia, três (3) de filosofia e um do magistério. Nesta composição, especificamente não há representante do setor administrativo para auxiliar na construção dos diagnósticos objetivos e metas. Dessa forma, é viável o que assinala Mendes (1971):

[...] Continuamos tendo uma educação de economistas e outra, de pedagogos, mas a verdadeira terá de reunir as duas e mais outras: a dos sociólogos, a dos filósofos, a dos cientistas políticos etc [...] todas essas diferentes perspectivas integradas numa metodologia interdisciplinar, intrinsecamente interdisciplinar. (MENDES, 1971 apud CALAZANS, 2011, p.24).

Diante da propositiva apresentada por Mendes (1971), os municípios estão longe de atingir um planejamento dessa natureza, uma vez que, em muitos municípios, não existe capital humano, e quando há, não existe articulação entre eles. Podem até formar Grupos de Trabalhos, mas adotam metodologias separadas.

Em uma reunião que sucedeu no Colégio Municipal Roque Rocha Monteiro, em 22 de maio de 2012, com, aproximadamente, quinze (15) técnicos, dentre eles o Secretário da Educação, presidente do CME, coordenadores da educação infantil, do ensino fundamental, da educação do campo, da EJA, da educação especial, coordenadora do PME, assessora pedagógica, professores, representantes da APLB e diretores, os membros presentes discorreram sobre o processo de construção do plano e da mobilização social.

Figura 18 - Participantes da entrevista sobre o processo de construção do PME no município de Gongogi/2012



Fonte: Pesquisa de campo em Gongogi, Bahia, maio de 2012, realizada pela autora desta dissertação.

Figura 19 - Participantes da entrevista sobre o processo de construção do PME no município de Gongogi/2012



Fonte: Pesquisa de campo em Gongogi, Bahia, maio de 2012, realizada pela autora desta dissertação.

Na oportunidade, a Presidente do CME discorre sobre a construção do PME no município de Gongogi.

A construção do PME foi um passo, digamos assim, ousado na história do município [...] foi um momento ímpar na história de educação de Gongogi porque houve uma mobilização onde todos os profissionais da educação se comprometeram em estar presentes, se comprometeram em participar das discussões e a gente percebeu a vontade de querer um documento norteador. Porque a gente entende que o PME define todas as metas, tudo aquilo que a gente quer para a melhora da educação.

No que corresponde à mobilização, descreveram-se sobre um seminário realizado no Centro Cultural para dialogar sobre as ações e as metas do PME. Em seguida versaram sobre a realização do fórum, na Câmara de Vereadores, com a participação de uma assessora técnica do Proam. Neste último, discutiram-se sobre o PME e a sua importância para a educação municipal. Os participantes afirmaram não ter sido difícil a aprovação, pois sempre que possível estavam discutindo sobre a construção do PME, a exemplo do encontro com os profissionais da educação na semana pedagógica do município. Ainda ressaltaram a presença constante dos representantes do Legislativo e do Executivo. Portanto, sabiam do movimento para a construção do documento. O Secretário de Educação ressalta que, após aprovação, foi promovida uma reunião com os profissionais da educação, não mais para falar do Projeto Lei e, sim, para apresentar a Lei nº 095, de 30 de maio de 2011, que institui o PME e também trata da distribuição do documento encadernado (material impresso) para as escolas municipais, para o Executivo, para o Legislativo, para o Ministério da Educação, entre outros. Observar figuras abaixo referentes ao fórum de debates que ocorreu no dia 26 de maio de 2010, na Câmara Legislativa

Figura 20 - Vereador discursando sobre o PME no 1º Fórum do Município de Gongogi em 2010



Foto: Joelina Esteves, Gongogi (2010).

Figura 21 - Múncipes votando nas diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Gongogi em 2010



Foto: Joelina Esteves, Gongogi (2010).

Após processo de construção e validação do documento, com a participação da comunidade do município de Gongogi, o documento apresenta-se assim distribuído em suas diretrizes, objetivos e metas.

Quadro 42 - Diretrizes, objetivos e metas do PME do município de Gongogi

Níveis e Modalidades de Ensino	Diretrizes	Objetivos	Metas
Creche e Educação Infantil *	10	10	10
Ensino Fundamental	08	08	08
Ensino Médio**	—	—	—
Educação de Jovens e Adultos	09	09	09
Educação do Campo***	—	—	—
Educação Inclusiva	06	06	06
Educação Superior****	—	—	—
GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL*****			
Rede Escolar	—	—	—
ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL			
Apoio ao Educando	—	—	—
Acompanhamento Pedagógico	—	—	—
Gestão nas Unidades Escolares	—	—	—
Instalações Físicas e Materiais nas Unidades Escolares	—	—	—
Valorização dos Profissionais da Educação	07	07	07
Recursos financeiros para educação no município	06	06	06
Total	46	46	46

Fonte: Plano Municipal de Educação de Gongogi, Bahia (2011).

Notas: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

* Equívoco de conceito, na abertura do texto da Educação Infantil (Creche e Pré-escola, conforme LDBEN nº 9394/96).

** Não trataram nem do diagnóstico nem das diretrizes, objetivos e metas.

***Fez um breve diagnóstico, mas não desdobraram nenhuma diretriz, nem objetivo e metas.

**** Não trataram nem do diagnóstico nem das diretrizes objetivos e metas.

***** Não foram elaboradas diretrizes, objetivos e metas para a seção que trata da Gestão da Educação Municipal.

Dos cinco documentos apreciados, este é o mais incipiente, por não apresentar detalhes nem no diagnóstico, nem nas diretrizes, objetivos e metas, e não contemplam todas as seções. Ao avaliar a seção do PME do município de Gongogi, aquela que versa sobre os recursos financeiros para educação no município, o campo que trata acerca do diagnóstico consta de duas laudas. Apresenta brevíssima introdução e dispõe de seis (6) tabelas, nenhuma destas apresenta análises dos dados. Algumas são incompletas, campos vazios, a exemplo da tabela que trata dos recursos do FUNDEF 2004/2006. Os dados que correspondem ao ano de 2006 não foram preenchidos.

Sobre as diretrizes, apresentaram seis, a saber:

A- Garantia de políticas de financiamento de educação pública que atenda às demandas com qualidade e equidade;

B- Efetivação de um sistema contínuo de colaboração técnica e financeira entre as três esferas do poder público. União, Estado e Município, como forma de garantir os direitos constitucionais à educação pública e de qualidade para todos;

- C- Garantia de mecanismos de descentralização dos recursos com efetivo acompanhamento e fiscalização;
- D- Ampliação da participação permanente dos Conselhos Municipais de Alimentação, Fundeb, Tutela, Saúde e Municipal de Educação no acompanhamento e administração dos recursos destinados a educação;
- E- Garantia de transparência no gerenciamento dos recursos da educação.
- F- Provimento de equipamentos de informática para as unidades escolares municipais. (GONGOGI, 2011, p.57-58 - 59).

No que concerne aos objetivos e metas, segue o mesmo contexto sem acréscimo da mensuração do tempo, para viabilizar as metas traçadas.

Ao apreciar a LDO do município de Gongogi, Lei nº 089, de 12 de julho de 2010, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 e outras providências, nota-se que o documento é composto por quarenta e oito (48) artigos e oito (8) capítulos. O Art. 3º discorre sobre a consignação das ações que serão contempladas na Lei Orçamentária do exercício de 2011; a Administração Municipal, que observará as diretrizes gerais (GONGOGI, 2010, p. 1) sobre a educação no item II, São elas: promoção do desenvolvimento de políticas para formação educacional da criança, do adolescente, jovem e adulto, investindo, também, em ações das melhorias e construção física das unidades escolares, principalmente das localidades “mas correntes”[sic]⁷⁹ do Município (GONGOGI, 2010, p. 2).

Por sua vez, a Lei nº 093 de 31 de dezembro de 2010 estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Anual do Município de Gongogi, para o exercício de 2011. No Capítulo II, trata da fixação da despesa, e no art. 4º trata sobre a despesa fixada à conta de recursos previstos I- Por órgãos, II- Por função, e III- Por Administração conforme, disponibilizado no anexo II. No que corresponde ao item funções, sub- funções e programas por projeto de atividade para o exercício 2011, destacam-se as especificações para a Educação. O Quadro de Detalhe de Despesa (QDD) (ver anexo B) trata da Alimentação e Nutrição; Educação – Desenvolvimento da pessoa e da sociedade; Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Ensino Fundamental; Gestão Pública responsável e Transporte; Gestão dos Recursos Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Gestão das Ações do Ensino Básico - FUNDEB 60%; Gestão dos Recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Recursos Próprios; Manutenção dos Serviços de Transporte Escolar; Gestão dos Recursos do Salário Educação- QSE; Manutenção do Conselho Municipal de Educação (CME); Construção de Quadras Poliesportivas em Escolas; Construção e Reforma de Escolas da Rede Municipal;

⁷⁹ Pressupõe-se que significa “mais carentes”

Gestão de ações do Ensino Básico - Fundeb 40%; Educação Infantil; Manutenção e ampliação do Ensino Infantil; Construção de Creches para o Ensino Infantil.

No entanto, essa descrição não atende ao anseio da Secretaria da Educação. Em entrevista ao Secretário de Educação, em exercício, no dia 21 de maio do ano de 2012, ele assegura que:

Maior desafio ainda é a gestão plena que a Secretaria de Educação não tem. Então muitas vezes, a gente acaba tendo certas dificuldades para algumas ações que estão no PME. A gente depende tanto da autorização da Secretaria da Fazenda do Município né, se tem ou não recursos naquele momento, muitas vezes, falta planejamento financeiro e acaba, então muitas vezes, algumas ações atrasando, ou inviabilizando, ou não saindo do papel. Ainda acho um grande entrave a gestão de recursos.

E no decorrer da entrevista, o Secretário e os demais profissionais da educação, que estavam ali presentes, ressaltam que muitos dos objetivos e metas projetadas para o ano 2011, a exemplo da reforma de escolas, da ampliação da rede, da sede⁸⁰ para atender a escola do campo e também da sede para a Secretaria da Educação, e que constam no PME, ainda não foram efetivadas (GONGOGI, 2012).

O município de Gongogi possui Conselho Municipal de Educação com Lei de aprovação de nº 007 /97 e alterado por Lei nº 002/2010. Embora passe por mutações, nota-se que este município encontra-se ativo quanto a sua função, embora ainda não disponha de sistema próprio de ensino.

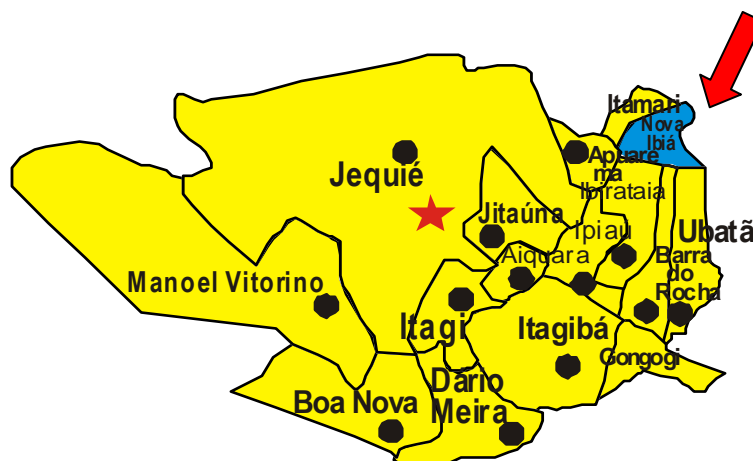
4.4.4 O Município de Nova Ibiá

O Município de Nova Ibiá:

Surgiu da rota de tropeiros que vinham da costa para o interior, como parada de descanso às margens do Rio Gandu, ainda no início do Século passado. Pela sua localização no vale do Rio Gandu, teve como primeiro nome Pé de Serra de Gandu, depois Vila Lisboa, Tabuleiro e por último a denominação de Nova Ibiá. Era distrito de Gandu até o ano de 1989, quando a população se mobilizou, lutou e aprovou em plebiscito sua emancipação política, no dia 14 de maio, sancionada pelo governador do Estado da Bahia Nilo Coelho, no dia 13 de julho de 1989, data comemorada pela Igreja Católica em homenagem ao santo casamenteiro, Santo Antonio, em cuja comunidade se faz uma grande festa celebrando sua emancipação política. (PME, 2012, p. 12).

⁸⁰ É um espaço físico apropriado para o atendimento de diversos profissionais. A coordenadora da Educação do Campo do município de Gongogi enfatiza que não tem onde atender os professores, diretores e demais profissionais.

Figura 22 - Localização do município de Nova Ibiá no TIMRC



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas/2010.

De acordo com o documento do PME, Nova Ibiá limita-se ao Norte com os municípios de Itamarí e Wenceslau Guimarães; ao Sul, Ibirataia, Barra do Rocha e Ubatã; ao Leste, Gandu e, ao Oeste, com o município de Apuarema (NOVA IBIÁ, 2011, p 19).

A tabela abaixo nos apresenta a distribuição da população por faixa-etária, os indicadores sociais, educacionais e a taxa de analfabetismo.

Tabela 5 - Informações sobre o Município de Nova Ibiá

População(1) (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 35 anos	Mais de 35 anos	Total
Urbana	2000	212	88	454	184	442	372	781	2.533
	2007	205	122	524	186	450	482	936	2.905
	2010	163	97	482	178	379	491	1.017	2.807
Rural	2000	324	239	1.123	395	599	695	1.257	4.632
	2007	302	131	715	220	631	592	1.273	3.864
	2010	254	168	631	232	470	660	1.426	3.841
Total	2000	536	327	1.577	579	1.041	1.067	2.038	7.165
	2007	507	253	1.239	406	1.081	1.074	2.209	6.769
	2010	417	265	1.113	410	849	1.151	2.443	6.648
PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)		Taxa de analfabetismo (5)					
24.742	0.62	0.34		População de 10 a 15 anos		População de 15 anos ou mais anos			
				8.80		33.20			

Fonte: Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2922755>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

Os dados apresentados são possibilidades de planejamento para os níveis e modalidades da Educação do município de Nova Ibiá. Daí a necessidade de atender o que preconiza a Lei nº 10.172/2001, no art. 2º, que exige que todos Estados e Municípios devem elaborar os seus respectivos plano decenais de Educação.

Quanto à elaboração do PME no município de Nova Ibiá, a Secretária de Educação, em exercício, profere em entrevista realizada no dia 06 de setembro de 2012, o seguinte depoimento:

Construir um plano é muito difícil. Um desafio. Tem que ser uma coisa fundamentada. Direcionar pessoas com perfil específico, perfil voltado, um perfil que pode atender as expectativas da elaboração de um projeto dessa natureza, desse peso, para que as coisas aconteçam. Tivemos todas as dificuldades, acredito que todos os municípios tiveram, mas a gente parou realmente, arregaçou as mangas e viu que era necessário fazer isso aí, e acabamos tendo um bom retorno.

O quadro abaixo apresenta a composição da Coordenação Executiva do município de Nova Ibiá, conforme determinação publicada pela portaria nº 016/2009. Serve para contemplar o perfil descrito pela Secretária de Educação.

Quadro 42 - Composição da Coordenação Executiva do município de Nova Ibiá

CARGO\FUNÇÃO	FORMAÇÃO
Coordenadora Pedagógica	Pedagogia
Coordenadora Pedagógica	Pedagogia
Diretora Escolar	Pedagogia
Diretora Escolar	Pedagogia
Diretora Escolar	Pedagogia
Professor	Licenciado em Matemática
Representante da APLB	Pedagogia
Secretária de Educação	Pedagogia
Secretário de Administração	Licenciado em Administração

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Nova Ibiá, Bahia (2011).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

A composição que corresponde ao cargo/função é assim detalhada: coordenadora pedagógica, diretora escolar, professor, representante da APLB, Secretária de Educação e Secretário de Administração. No que se refere à formação, sete (7) têm o curso de Pedagogia, um com Licenciatura em Matemática e um com Administração.

Figura 23 - Reunião técnica com assessoramento do PROAM para construção do PME



Fonte: Leila Márcia, Nova Ibiá, Bahia (2010).

Figura 24 - Reunião técnica com assessoramento do PROAM para construção do PME



Fonte: Leila Márcia, Nova Ibiá, Bahia (2010).

As figuras sinalizam uma das formações realizadas por técnicos da Secretaria de Educação, vinculados ao Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), no projeto do PME. O encontro é orientado por uma pauta de 8 horas de trabalho, e consta de realização de oficina, orientado pelo manual⁸¹ de construção do PME, de esclarecimentos das dúvidas que a coordenação executiva apresentar. Ao final, os representantes do município elaboram o plano de ação com os passos detalhados das atividades a serem desenvolvidas e seus respectivos representantes.

Após passar por todas as etapas de construção, mobilização social e tramitar pelo Legislativo e ser aprovado, o Executivo sancionou a Lei nº 366/2011, em 28 de dezembro de 2011, que aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Novo Ibiá, com a vigência para o decênio 2011/2021.

O documento do PME apresenta a seguinte estrutura: Apresentação; Caracterização do

⁸¹ Este manual é elaborado pela equipe técnica do Proam com questões norteadoras referentes aos níveis, modalidades e aos itens de gestão da educação, valorização do magistério e recursos financeiros para abalizar a construção do PME nos municípios baianos. Este manual não é engessado, e o município tem autonomia para incluir ou retirar as questões que desejarem.

município de Nova Ibiá aspectos históricos, geográficos, demográficos, econômicos, sociais, culturais, e educacional; Diagnóstico Educacional/Níveis de Ensino: A – Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional) B- Educação Superior; Modalidades de Ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Quilombola); Gestão da Educação Municipal; Magistério da Educação Básica (Formação dos professores e valorização do Magistério); Financiamento da Educação e Acompanhamento e avaliação do Plano.

Quadro 43 - Diretrizes, objetivos e Metas do município de Nova Ibiá

Níveis, Modalidades, Gestão, Magistério e Financiamento da Educação	Número de Diretrizes	Número de Metas e Objetivos
EDUCAÇÃO BÁSICA		
Educação Infantil	8	11
Ensino Fundamental	4	10
Ensino Médio	7	16
Educação Profissional	5	5
EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Ensino Superior	12	11
MODALIDADES DE ENSINO		
Educação de Jovens e Adultos	10	11
Educação Especial	7	19
Educação do Campo	10	13
Educação Quilombola	9	11
GESTÃO DA EDUCAÇÃO		
Gestão da Educação Municipal	6	23
MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
Formação dos professores e valorização do Magistério	7	9
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO		
Financiamento da Educação Municipal	6	24
Acompanhamento e Avaliação do Plano	—	—
TOTAL	91	163

Fonte: PME do município de Nova Ibiá, Bahia (2012).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

Ao apreciar o documento do município de Nova Ibiá, observa-se que o diagnóstico apresenta fragilidades quanto à atualização dos dados estatísticos, às análises dos dados, à exposição dos problemas etc. Mas, é um documento que apresenta a identidade do município.

Na seção que trata sobre os recursos financeiros, apresenta um diagnóstico fundamentado na legislação educacional, trata da trajetória do FUNDEF e do FUNDEB, apresentam sete (7) tabelas com informações sobre recursos, despesas, aplicação e transferências correntes dos impostos:

O levantamento dos recursos financeiros existentes irá resultar em informações importantes para o planejamento das ações, como, por exemplo, a identificação da disponibilidade de recursos para novos investimentos ou até mesmo a constatação da possível necessidade de captação de novos recursos para desenvolver as ações consideradas imprescindíveis para a melhoria da qualidade da educação. As decisões sobre os objetivos e metas do Plano necessitam estar respaldadas, principalmente nas necessidades de expansão dos serviços, por níveis de ensino, levando em conta os preceitos legais e a realidade educacional do município. (NOVA IBIÁ, 2012, p. 93).

Mesmo sem aprovação do PME, pois o mesmo só ocorreu em dezembro de 2011, ao fazer a leitura da Lei nº 358, de 20 de dezembro de 2010, que estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento Anual do Município de Nova Ibiá para o exercício financeiro de 2011, no anexo VI da LDO (vide anexo C), é possível perceber que esta contemple para a educação valores para alimentação e nutrição; o programa municipal de alimentação escolar; a assistência ao estudante-alimentação escolar; o ensino fundamental; serviços de administração geral; manutenção da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; programa municipal de infraestrutura da educação fundamental; desenvolvimento da educação básica e de valor dos profissionais da educação 60% Fundeb; desenvolvimento da educação Básica e de valor dos profissionais da educação 40% Fundeb; programa municipal de transporte escolar; assistência ao estudante-transporte escolar; programa municipal de atendimento ao estudante carente-material didático; assistência ao estudante-material didático; ensino médio; programa bolsa escola, apoio e incentivo ao ensino médio, ensino superior, programa bolsa escola, educação infantil, serviços de administração geral, gerenciamento das ações do ensino infantil (NOVA IBIÁ, 2011, p. 9 - 10).

Ao correlacionar o PME a LDO do município de Nova Ibiá, verifica-se que as políticas educacionais tratadas na LDO constam no PME, mas não como entrelaçamento, ou seja, políticas planejadas em sintonia com os documentos e, sim, por ser uma política que deve ser contemplada, pois são traçadas, e estabelecidas pelo MEC ou por outras agências educacionais engajadas no processo. Ao fazer a leitura do item que trata da Gestão Educacional do PME, percebe-se que muito dos elementos que estão na LDO também estão

discriminados no PME ou em diversos outros tópicos. No entanto, não há relação entre os documentos de planejamento educacional e os instrumentos de planejamento orçamentário, apesar de se perceber, tanto no texto do PME quanto na fala da Secretária conhecimento das receitas e percentuais correlacionados.

De acordo com a Secretária de Educação do município de Nova Ibiá, em exercício desde 2005, quando da entrevista concedida, a autora deste trabalho no dia 06 de setembro do ano corrente, ela explica que a educação possui representantes na comissão de elaboração do PPA, da LOA e da LDO:

Do PPA sim, e dos outros aspectos a gente não participou, diretamente não. Ainda precisamos amadurecer. Isso é uma coisa que acontece lá no interior da prefeitura, né. Posso assim dizer, com técnicos, a gente sabe os percentuais que a gente tem, a prefeitura tem de investir e tudo mais. Em nível de participar diretamente com os nossos anseios pra tentar discutir, pra ver o que fica melhor, ainda não.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias que trata das metas e prioridades para 2012 conforme, Quadro Detalhamento de Despesa (QDD) referente à descrição da ação: construção e ampliação de unidades escolares; ao desenvolvimento e modernização dos serviços educacionais; à construção e ampliação e restauração de praças e quadras de esportes; à manutenção da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; ao gerenciamento do Ensino Infantil; à aquisição de equipamentos e veículos; ao apoio ao Ensino Médio, Incentivo ao Ensino Superior; à assistência ao estudante quanto ao transporte escolar; à alimentação escolar e ao material didático; Desenvolvimento da Arte e da Cultura; ao desenvolvimento da Educação Básica e da valorização dos profissionais da Educação - FUNDEB e à Desapropriação/Aquisição de Imóveis, (NOVA IBIÁ, 2011, p. 23 - 24), quando materializado, têm um efeito singular para os entes federados. No entanto, nos municípios aqui pesquisados não apresentam resultados quanto à organicidade orçamentária e à efetividade das metas do PME.

Vale destacar que a Lei nº 366/2011 mediante Art. 5º, 6º e 7º que tratam do processo de avaliação do PME:

Art. 5º A Secretaria Municipal de Educação e Cultura, na figura do Dirigente Municipal de Educação, é o responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do PME, compostos por membros do Poder Legislativo, do Conselho Tutelar, Conselho do FUNDEB, Saúde e Assistência Social, e da

Sociedade Civil Organizada, conforme o art. 3º da Lei n. 10.172 que instituiu o Plano Nacional de Educação.

Art. 6º O grupo de Avaliação e Acompanhamento do PME, sob uma ótica ampla e abrangente, o conjunto das instituições envolvidas, sejam elas governamentais ou não, assumirá o compromisso de acompanhar e avaliar as diretrizes, os objetivos e as metas aqui estabelecidas, sugerindo, sempre que necessário, as intervenções para correção ou adaptação no desenvolvimento do mesmo.

Art. 7º A avaliação será efetivada de forma periódica e contínua e será acompanhada de acordo com a análise de aspectos qualitativos do desempenho do PME, tendo em vista a melhoria e o desenvolvimento do mesmo. (NOVA IBIÁ, 2011, p.2).

Um dos órgãos que deve fazer parte do processo de elaboração e acompanhamento do PME é o Conselho Municipal de Educação. Nem sempre este órgão atua conforme preconiza a legislação. Em Nova Ibiá, a Secretária de Educação em exercício, juntamente com sua equipe técnica, estava preparando um projeto para encaminhar ao Legislativo e instituir o Conselho Municipal de Educação quando, de repente, encontra a Lei nº 0183, de 08 de novembro de 1997, e assinala no art. 1º como órgão normativo, deliberativo, consultivo. Assim como no art. 2º do Conselho, que tem como finalidade, o estudo, o planejamento e a orientação de todas as atividades relacionadas ao Sistema de Ensino. De acordo com o documento, o projeto trata também da composição dos membros, número de participantes e do período do mandato que é de quatro anos. Pois, conforme o art 9º no inciso II, compete ao Conselho discutir e aprovar o Plano Municipal de Educação e as suas alterações subsequentes (NOVA IBIÁ, 1997, p 1-2 -3). Segundo a Secretária de Educação “Nunca foi realmente constituído este Conselho”. No momento, estão fazendo as adequações da Lei para encaminhar ao Legislativo e, em seguida, à Secretária de Educação, que descreve como deve ser a composição do CME, após aprovação da Câmara: “Fazer um estudo e ver uma composição real como deve ser e pedir aos representantes das entidades indicações de representações para compor o conselho, para que ele possa funcionar como deve” .

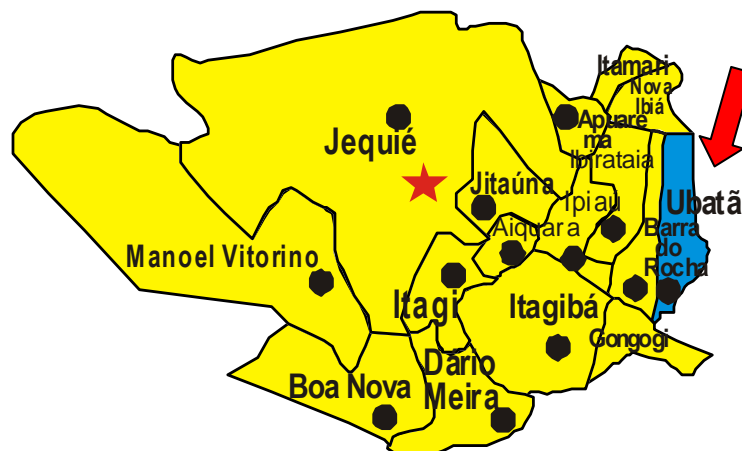
4.4.5 O Município de Ubatã

Em 1952, por força de Lei Estadual nº 514, de 12 de dezembro, foi criado o Município de Ubatã e elevado à categoria de cidade (UBATÃ, 2010, p.20).

Em se tratando do aspecto geográfico, o município de Ubatã apresenta:

Uma área de 332,99 km². Localizado na Microrregião Ilhéus- Itabuna, sua densidade demográfica é de 74,22 hab/ km², e sua altitude é de 109m. Quanto ao clima, possui característica tropical úmido, em que no inverno a temperatura chega a 12º e no verão a28º. Sua latitude (E) 14º08’22”, e longitude (W) 30º44’33”. Seus limites são: ao Norte, Gandu, Nova Ibiá; ao Sul, Ubaitaba e Gongogi; ao Leste Ibirapitanga, e a Oeste Barra do Rocha e Ibirataia. (UBATÃ, 2010, p.20).

Figura 25 - Localização do município de Ubatã



Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território de Identidade Médio Rio das Contas/2010.

A tabela abaixo apresenta um cenário da população urbana e rural e as respectivas faixas etárias dos anos de 2000, 2007 e 2010. Este cenário é um grandioso subsídio para organização dos níveis e modalidades da rede de ensino. A tabela também dispõe dos indicadores sociais e da taxa de analfabetismo, elementos essenciais para diagnóstico e planejamento das políticas educacionais.

Tabela 6 - Informações sobre o Município de Ubatã

População(1) (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 35 anos	Mais de 35 anos	Total
Urbana	2000	1.409	772	3.545	1.315	2.801	2.014	5.991	17.847
	2007	1.212	636	3.095	1.065	2.634	2.461	6.238	17.341
	2010	1.179	631	3.172	1.113	2.192	2.915	6.749	17.951
Rural	2000	301	194	1.009	309	552	408	1.183	3.956
	2007	635	392	1.333	420	1.066	1.186	2.236	7.268
	2010	384	247	1.317	469	965	1.122	2.549	7.053
Total	2000	1.710	966	4.554	1.624	3.353	2.422	7.174	21.803
	2007	1.847	1.028	4.428	1.485	3.700	3.647	8.474	24.609
	2010	1.563	878	4.489	1.582	3.157	4.037	9.298	25.004
PIB (2)	IDH (3)	IDI (4)		Taxa de analfabetismo (5)					
84.368	0.64	0.55		População de 10 a 15 anos		População de 15 anos ou mais			
				16.80		31.90			

Fonte: Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2932309>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

Em se tratando do município de Ubatã, segue quadro com a composição da Coordenação Executiva:

Quadro 44 - Composição da Coordenação Executiva do município de Ubatã

Cargo\Função	Formação
Conselheiro Municipal da Educação	Administração
Coordenadora Pedagógica	Pedagogia
Coordenadora Técnica Pedagógica da SEME	Pedagogia
Diretora da Escola Particular	Magistério
Diretora de Escola da Rede Pública Municipal	Pedagogia
Presidente do CME	Filosofia
Professora da Rede Pública Municipal	Pedagogia
Secretária Municipal de Educação	Química

Fonte: Plano Municipal de Educação de Ubatã, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

O quadro (44) apresenta uma diversidade de cargo/função e de formação. Sobre o papel da Coordenação Executiva, a Coordenadora do PME apresenta a seguinte preleção, em entrevista concedida no dia 21 de setembro de 2012.

Olha, é...eu gosto muito da ação de coordenação e sei que, quando a gente recebe algo para fazer é porque a gente tem um pouco de capacidade pra desenvolver e ser coordenadora de um plano tão importante, desse, para o município e você é responsável para gerenciar toda as informações e tá mobilizando a sociedade porque além de mim ser uma pessoa, tem mais seis pessoas que fazem parte dessa Coordenação Executiva. Então, assim, é um grupo que realmente investiga, e um grupo que instiga os outros grupos a buscarem as informações faz o acompanhamento, marca as reuniões, enfim, é a pessoa que gerencia todas as informações necessárias para a elaboração do PME.

Ela prossegue na descrição sobre o processo de construção do plano, após encontro de formação do Proam com a Coordenação Executiva no município de Jequié.

Primeiro, fez uma mobilização na Câmara, onde a gente convidou todas as pessoas que compõe a sociedade civil, todos representantes do judiciário, legislativo, executivo, e ali a gente fez a reunião para expor a situação, até mesmo antes de criar os objetivos e metas a gente fez o pronunciamento para a comunidade conhecer o PME. O que era, e que eles também seriam responsáveis por essa continuidade. Toda essa “executoriedade” do PME de Ubatã, e a partir dessa reunião a gente conseguiu além de mobilizar, ter algumas ideias de como poderia acontecer até o final do ano. Então a gente marcou encontros coletivos, encontros de grupos menores, encontros com outras pessoas que fizeram pesquisas, a gente fez pesquisas de campo, a gente fez o diagnóstico através de questionários, também reunião com os pais, reunião com todos os funcionários da educação pra que realmente a gente pudesse é, construir né, o documento.

Apesar de, politicamente, este município passar por um momento delicado durante o período de 2009 a setembro⁸² de 2012, com mais de doze (12) processos de alteração de mandato do executivo, e ter seis Secretárias de Educação e três delas terem ocupado o exercício por duas vezes, nota-se que Ubatã tem uma participação ativa quanto à Coordenação Executiva, conforme registro em atas dos profissionais da educação para construção do PME deste município;

Quadro 45 - Datas das atas, teor dos registros no processo de construção do PME de Ubatã

Datas das Atas	Teor dos registros	Número de Participantes
15 de junho de 2009	Reunião da Coordenação Executiva sobre o que é PME e qual o compromisso de cada um na construção do PME	6
16 de junho de 2009	Debate sobre o objetivo do PME e os baixos índices do IDEB	18
13 de julho de 2009	Discussão sobre o primeiro Fórum de Educação Especial e, na oportunidade ressaltar a importância do PME	28
14 de julho de 2009	Reunião com diretores, coordenadores, núcleo pedagógico e Secretária de Educação. Detalhes para a conferência Municipal de Educação	9
22 de julho de 2009	Marca a I Conferência Municipal de Educação	_____
30 de julho de 2009	Estudo para a elaboração do PME no que corresponde ao diagnóstico da educação e da organização das comissões representativas	5
13 de agosto de 2009	Alinhamento dos trabalhos e organização da Audiência pública	15
22 de outubro de 2009	Retomada da discussão do diagnóstico e estudo sobre o processo de construção das diretrizes, objetivos e metas	33
17 de novembro de 2009	Registro dos passos da Audiência pública, com a presença da sociedade civil	59
17 de março de 2010	Trata da organização da comissão de acompanhamento do PME.	_____

Fonte: Caderno de ata do PME do município de Ubatã, Bahia (2012).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

⁸² Mês referente à entrevista realizada com o Prefeito e Secretária de Educação e representantes do CME.

Figura 26 - Secretária da Educação do Município de Ubatã na abertura da Audiência Pública do PME



Fonte: Itacyara Santos, Ubatã (2010).

Figura 27 - Plenária da Audiência Pública do PME do município de Ubatã



Fonte: Itacyara Santos, Ubatã (2010).

Segundo Bordenave (1994), a participação real, para concretizar-se e não ficar no plano simbólico, precisa de certas ferramentas operativas, que são: o conhecimento da realidade; a organização; a comunicação; a educação para a participação e a escolha dos instrumentos.

De acordo com a declaração da Presidente da gestão do CME finalizada em 2011, registrada no dia 17 de setembro de 2012:

Na época nós pegamos assim, o pessoal tava bem, bem animado mesmo. Itacyara conduziu muito bem, esse processo. A equipe bem, bem articulada, a audiência pública foi bem, bem elaborada, nós tivemos reuniões, inclusive a própria sociedade participou bastante, foi bem ativo, nós tivemos um encontro no Centro Cívico do Colégio Estadual, as equipes se reuniram a gente fez, elaboramos propostas, foi bem interessante e o acompanhamento, mas no decorrer nós tivemos quatro (4) anos assim, atípicos na política de Ubatã. Com mudança de gestores, mudanças de Secretários de Educação e isso foi assim desfalecendo no percurso porque cada hora que um entrava ia mudando os gestores e aí quem entrava não conhecia aí ia engavetando, ia engavetando então o PME. Até perdeu o PME, tinha momentos que procurava não sabia onde tava, uma parte tava com um e a outra parte com outro e as coisas no computador perdia e agente perdia documentos tentava encontrar, não achava. Itacyara saiu, entrava, voltava então essa transição acabou quebrando todo um trabalho que foi feito. Isso desgastou muito. O que era para ser, se não tivesse acontecido isso, o PME hoje, seria sucesso total, total no município, seria excelente porque foi muito bom no início, muito bom mesmo.

A Lei Municipal que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação do Município de Ubatã é a

Lei nº 69/2010 com vigência de 10 anos. O quadro (46) apresenta o detalhamento das seções do PME.

Quadro 46 - Diretrizes, objetivos e metas do PME de Ubatã

Níveis e Modalidades	Diretrizes	Objetivos	Metas
Educação Infantil	04	27	27
Ensino Fundamental	02	11	11
Ensino Médio	07	09	26
Educação Profissional	06	17	12
Educação Superior	05	06	08
Educação de Jovens e Adultos	08	33	48
Educação Especial	05	14	40
Educação do Campo	03	25	24
GESTÃO DA EDUCAÇÃO			
Estrutura da Educação Municipal	03	03	04
Organização e funcionamento de educação municipal	01	02	02
Acompanhamento Pedagógico	01	02	03
Gestão nas unidades escolares	02	02	02
Instalações físicas e materiais nas unidades escolares	03	01	01
MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA			
Formação dos professores e valorização do magistério	04	05	18
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO			
Financiamento da educação no municipal	03	16	
TOTAL	57	173	226

Fonte: Plano Municipal de Educação de Ubatã, Bahia (2010).

Nota: Quadro elaborado pela autora desta dissertação (2012).

No caso do município de Ubatã, dentre os cinco municípios analisados, a situação do PME no que corresponde ao item que trata do Financiamento da Educação, é ponto crucial, pois as circunstâncias políticas comprometem todas as Secretarias. A Secretaria de Educação, de acordo com os relatos feitos em entrevista com os representantes do CME, tanto da gestão anterior quanto da atual, iniciada em junho de 2012, é categórica ao afirmar o descaso com a educação do município. Ao apreciar o PME, sobretudo a seção intitulada “Financiamento da Educação”, o parágrafo inicial faz referência ao FUNDEF e FUNDEB e apresentam sete (7) tabelas que expõem sobre os dados das receitas, despesas e aplicação dos recursos, abrangendo o período de 2006 a 2009. A seguir, a tabela 08 que apresenta os recursos da educação PPA 2006 -2009.

Tabela 7 - Recursos da educação PPA – 2006 -2009

ANO	Previsto em R\$	Programa/projetos/atividades educacionais	Total Utilizado
2006	4.310.000,00	Ações informática, transporte, conservação	3.944.601,42
2007	4.310.000,00	bens remuneração, construção, ampliação de vagas, Proinfo, mobiliário, aquisição	2.668.345,62
2008	4.310.000,00	veículo, gêneros alimentícios, biblioteca,	Não informado
2009	4.310.000,00	reforma escolas, capacitação	Não informado

Fonte: Plano Municipal de Educação, Ubatã, Bahia (2010).

Com relação aos dados apresentados e à análise feita pela Coordenação Executiva e pela Comissão Representativa do PME, observa-se que o PPA foi elaborado sem critério, apenas repetiu, em todos os anos, os recursos previstos para os anos de 2006 a 2009, com o orçamento municipal engessado, ou seja, não evoluiu nem tampouco sinalizou um aumento nos recursos destinados (UBATÃ, 2010, p. 130).

Para o município de Ubatã, o conceito do PPA é assim descrito:

O Plano Plurianual de Aplicação (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece programas (diretrizes), ações, objetivos e metas da administração pública municipal, promovendo a identificação clara dos objetivos e prioridades do município. Esse planejamento terá como principal resultado a produção de bens e serviços visando a promoção do bem-estar-social. (UBATÃ, 2010, p. 130).

E, ao final do texto do diagnóstico, afirma:

O desafio maior do PME e do seu financiamento, assim como de muitas políticas públicas, não está apenas na qualidade técnica, mas também e principalmente no controle social sobre seu cumprimento e acompanhamento. O noticiário cotidiano sobre o desvio de recursos públicos e a inoperância dos órgãos estatais e federais para punir tal desvio apontam para a importância deste controle social, um dos instrumentos fundamentais para fazer avançar uma democracia tão formal como a brasileira e garantir a aplicação dos recursos na melhoria da qualidade da educação pública. (UBATÃ, 2010, p. 130 - 131).

No que diz respeito às diretrizes, três são elencadas, a saber:

- 1-Garantia de políticas de financiamento da educação pública que atenda a demanda dos sistemas de ensino com qualidade e equidade;
- 2-Efetivação de um sistema contínuo de colaboração técnica e financeira entre as três esferas do poder público, União, Estado e Município, como forma de garantir os direitos constitucionais à educação pública gratuita e de qualidade para todos;
- 3-Garantia de mecanismos de descentralização dos recursos, com efetivo acompanhamento e fiscalização. (UBATÃ, 2010, p. 131).

No que correspondem aos objetivos e metas, foram construídos dezenove e seguem as mesmas ideias das diretrizes quanto ao trato da equidade e garantia das políticas de financiamento. Um destaque para o objetivo e meta três que visa a: garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigente nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PME (UBATÃ, 2010, p. 131).

Segundo a Coordenadora de Gestão da Secretaria da Educação do município de Ubatã, ao ser entrevistada e questionada sobre a articulação entre os instrumentos orçamentários e a elaboração do diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas do PME, ela assevera:

Olha, essa é a parte mais difícil do PME, aliás, eu acho que não é só aqui em Ubatã não, em vários lugares. Foi a parte mais complicada, fazer essa ponte da LOA com o PME, a gente não conseguiu dados, esses dados ficaram complicados, entrar em contato com o pessoal da prefeitura pra fazer essa ligação. Foi penoso nessa parte, nesse período aí, para acompanhar isso, foi bem difícil. [...] foi a parte do PME mais difícil.

Observa-se que tanto na esfera federal, para a concretude e aprovação do PNE, quanto na esfera estadual, com o PEE e na municipal, com o PME, uma das maiores dificuldades para efetivação dos planos encontra-se na articulação dos instrumentos orçamentários. Entende-se que qualidade de educação e recursos financeiros são grandezas que se entrelaçam, se complementam.

Ao abordar sobre o Conselho Municipal de Educação de Ubatã, verifica-se que o decreto- nº 05/2002 que estrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências, no capítulo – I, trata da finalidade, a partir do que é exposto no Art. 1º.

O Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei Orgânica Municipal (Art. 209), é o órgão que tem por finalidade, exercer atribuições normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras da Política Municipal de Educação empreendida pelo Poder Público na área de competência do Município de Ubatã abrangendo o Sistema de Ensino do Município. (UBATÃ, 2002, p.1).

Também a Lei Municipal nº 024/ 2007 dá nova redação do decreto – lei nº 05/2002, dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação de Ubatã.

Art. 1º - Acrescentar no Art. 1º do Decreto Lei nº 05/2002, outras funções ao Conselho Municipal de Educação, ficando o referido artigo, com o seguinte texto:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação de Ubatã, criado pela Lei Orgânica Municipal (Art. 209), é órgão que tem por finalidade exercer atribuições normativas, consultivas, deliberativas, fiscalizadoras, **propositivas, mobilizadoras e de controle social** da Política Municipal de Educação, abrangendo o Sistema de Ensino do Município. (UBATÃ, 2002 grifos do autor).

De acordo com o relato da presidente do Conselho, gestão findada em 2011, assim se configurou o Conselho Municipal de Educação:

Em 2001, com a gestão do prefeito [...] a gente começou a articular o conselho, a partir de 2002, em diante, mas ele começou a funcionar de fato mesmo a partir de 2004, a gente foi articular, aí passou a ser sistema, aí o conselho começou a atuar, foi caminhando aos poucos, até chegar onde a gente chegou hoje com o patamar que é sistema, têm as leis, as resoluções que o conselho faz da Educação de Jovens e Adultos e é bem atuante, participamos da implementação, da construção, da elaboração do PME, no PAR também, do Plano de Carreira, na primeira etapa do plano de carreira a gente participou bem ativamente, a gente não participou da finalização do Plano de Carreira porque na finalização não fomos convidados [...].

„Ao conversar com a atual equipe que constitui o Conselho Municipal de Educação, a mesma é enfática ao relatar o descaso com a educação no município. Relata a equipe que o PME não funciona desde 2010. Assim que a equipe assumiu a direção do CME, solicitou um relatório da Secretaria da Educação com os projetos e programas em processo de implementação. Até a presente data (18/11/2012), não receberam. A equipe ressalta ausência do Conselho do Fundeb, que era para ser instituído por meio de eleição em 2011, mas não aconteceu. A equipe apresenta problema com o FNDE, que não quer aceitar o Conselho do Fundeb instituído com a data de 2012. A Secretária atual do CME relata que “um gestor “loteou” as escolas, e cada vereador tem três escolas para indicar os diretores”. Observa-se um sentimento de indignação da composição atual do CME sobre o processo educativo vivenciado no município de Ubatã. A equipe até mobilizou o Ministério Público para intervir na educação.

Dos cinco municípios apreciados, Ubatã é o que apresenta uma população mais expressiva 25.004 seguida por Gongogi com 8.337 , Apuarema com 7.459, Nova Ibiá com 6.648 e Aiquara com 4.602.

Em se tratando da taxa de analfabetismo da população de 10 a 15 anos, observa-se que Gongogi apresenta um percentual de 18.70, Ubatã 16.80, Apuarema 16.30, Aiquara 12.70 e Nova Ibiá com 8.80. No que corresponde à taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, Gongogi apresenta um percentual de 38.80; Apuarema, 36.50; Nova Ibiá, 33.20; Aiquara, 32.60 e Ubatã, 31.90.

Diante do exposto, constata-se que os números das taxas de analfabetismo são muitos expressivos, e por isso, faz-se necessária uma intervenção urgente. Dessa forma, as políticas educacionais precisam ser não apenas contempladas nos municípios, mas levadas a sério para minimizar ou erradicar o quadro crítico em que se encontra. A equipe técnica dos municípios precisam entender que os planos, programas e projetos, uma vez instituídos nos municípios, têm como finalidade a conjugação de esforços para efetivação das ações.

O Plano Municipal de Educação é uma política de estado que tem como propósito a melhoria da educação do município, além de ser uma exigência legal. O PME deve ser considerado como um instrumento definidor das políticas públicas e orientadoras das ações educativas. Observa-se que, dos cinco PME analisados, os que mais se aproximam de uma política consistente para melhoria da educação são os municípios de Aiquara e Nova Ibiá. O PME do município de Apuarema, apesar de um diagnóstico detalhado e um desdobramento de diretrizes, objetivos e metas, constata-se que, até a presente data, pelo relato dos entrevistados , não passa de um instrumento burocrático, pois não correlaciona com o

planejamento cotidiano do setor educacional. O PME do município de Gongogi apresenta muitas fragilidades e não contempla todas as etapas e modalidades de ensino. Dessa forma, a equipe técnica do município não consegue perceber o Plano Municipal de Educação como uma política macro de Estado. E, por fim, o PME do município de Ubatã, apesar do movimento de construção, a equipe técnica não consegue materializar as ações do PME por conta da rotatividade da equipe gestora em função das questões políticas do município.

5 CONCLUSÃO

O estudo aqui apresentado traduz o empenho em justificar a importância que exerce o PME para a efetivação de políticas públicas com equidade social. Representa um grande desafio por materializar o Plano em ações coerentes, e que traduzam desenvolvimento local, com sustentabilidade e melhoria de condições de vida dos munícipes.

Assim, o que se observou, a partir desta pesquisa, foi uma pequena mostra que as políticas públicas são capazes de constituir diretrizes e princípios definidores de ações do poder público, isto é, de representar melhorias educacionais em todos os níveis e modalidades, e também na gestão educacional, na valorização do magistério e financiamento da educação, garantindo a qualidade da educação e dos demais serviços referentes ao que se propõe este trabalho. Entretanto, os Municípios precisam avaliar as suas políticas educacionais contempladas no plano decenal, que não é um plano de prefeitura, ou de um governo, ou de um partido político, mas um plano de Estado que deverá transcender, no mínimo, três períodos governamentais e respeitar a vontade dos cidadãos. Assim, os objetivos e metas que nele foram fixados precisam ser, de fato, objetivos e metas dos cidadãos e das organizações da sociedade civil existentes nos Municípios.

Desta forma, nota-se que os planos apreciados apresentam vontade e querer dos munícipes em atender as exigências das políticas públicas, e também em alavancar os indicadores sociais e educacionais. Embora esse exercício esteja sendo iniciado, em 2010, o olhar macro, no que corresponde ao planejamento, ainda se apresenta nos municípios de maneira muito incipiente, devido aos resquícios do planejamento tradicional e também à ausência da prática da democracia participativa e da construção da autonomia. Essa estrutura de organização acontece quando efetivados os dispositivos da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, o que, de certa forma, é muito recente para as mudanças de ideologias e quebra de paradigmas. A organização de um planejamento estratégico, com base nas análises dos dados de cada município e correlacionado com os instrumentos de planejamento orçamentário, como PPA, LDO e LOA, e com projeções e visibilidade de resultados exitosos, ainda é um desafio a ser conquistado nos municípios do TIMRC.

O primeiro capítulo (parte 2) desta dissertação buscou traçar um percurso apresentando a fundamentação teórica considerando assim o fulcro do trabalho, pois tratou do compromisso

da educação dos entes federados nas constituições brasileiras e destacou a Constituição de 1988 que, além de reforçar a autonomia administrativa dos municípios, possibilitou também a sua autonomia pedagógica. E, bem assim, foi enfatizado o Regime de Colaboração apesar de não ter sido ainda normatizado e/ou regulamentado. Esse regime tem como propositiva a organização da educação no âmbito nacional; desta forma, ter-se-ia um sistema nacional de educação articulado com todos os entes. Vale ressaltar que, ao aparelhar um sistema nacional de educação, se estabelecem os procedimentos do regime de colaboração.

No segundo capítulo (parte 3), destacou-se o planejamento educacional no Brasil apresentando um recorte da década de 30 até os dias atuais. Um capítulo muito instigante, pois observou-se que muitos planejamentos já decorreram ao longo do recorte do estudo proposto. Mas nota-se que os planejamentos são desarticulados, não têm visão sistêmica, nem intencionalidade. Assim, constataram-se planejamentos burocráticos, sem consolidação das previsões das metas e organização dos meios para concretização dos objetivos.

Deste modo, reitera-se a necessidade de desenvolver um planejamento com vistas a uma implementação de políticas públicas, considerando uma visão sistêmica, e não como um instrumento técnico burocrático. Constatou-se, com este estudo, que um dos muitos insucessos da implementação de políticas públicas, como o PME nos municípios encontra-se na desarticulação entre elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do documento. Pesquisaram-se também os aspectos políticos, sociais, culturais, econômicos e educacionais das políticas públicas correlacionando-os e fazendo conjecturas com os planos de educação nas esferas federal, estadual e municipal; com os marcos orientadores da política educacional nos municípios; e também com os instrumentos do orçamento público como PPA, LOA e LDO. No que diz respeito a esses instrumentos, existe um hiato considerável entre o legislativo e os Secretários da Educação do TIMRC, pois a grande maioria desses secretários não os utiliza como ferramentas de planejamento.

O terceiro capítulo (parte 4) tratou da caracterização do TIMRC e também dos municípios pesquisados, fazendo um breve percurso sobre os aspectos históricos, geográficos, sociais, culturais, políticos e educacionais. Neste capítulo, com os dados estatísticos, foi possível descortinar as fragilidades dos municípios no que diz respeito ao não-cumprimento da implementação do PME, do planejamento e da articulação entre os instrumentos de planejamentos orçamentários. E também foi possível construir o cenário do IDEB e

comprovar, por meio dos dados do INEP /IDEB, como os indicadores educacionais estão muito aquém do desejado.

Assim, não adianta só elaborar um bom Plano Municipal de Educação; mas, principalmente, assegurar a articulação com os instrumentos de planejamento orçamentário, uma vez que, na implementação da política educacional nos municípios, não deve haver uma sobreposição de projetos, planos, programas e ações, com centralidade no mesmo aspecto, embora não seja feita nenhuma correlação com os instrumentos de planejamento dos recursos financeiros como Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA). Por vezes, estes instrumentos sinalizam as políticas educacionais no município. E no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), é possível perceber o planejamento orçamentário com vistas à agenda das políticas implementadas pelo MEC, e não como análise mais criteriosa do município.

Com efeito, os planos constituem-se como documentos funcionais quando também oportunizam a captação de ajuda financeira externa, e materializam as ações planejadas. Quando se trata de executá-los, é necessário adotar e aplicar medidas de adequação orçamentária no Município. No entanto, observam-se resistências dos gestores e discrepâncias entre os instrumentos de planejamento financeiro, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Municipal de Educação (PME). Assim, a execução do Plano passa a ser postergada, e o mesmo, com o tempo, transforma-se em letra morta. Conforme enfatizado pela Secretaria da Educação do Município de Apuarema, que, após dois anos de aprovação do PME, este tornou-se apenas um instrumento burocrático, o PME não faz parte do planejamento orçamentário nem da política educacional do município.

Outro aspecto que afeta o bom andamento das políticas educacionais encontra-se na esfera política com a rotatividade de gestores executivos, de secretários, técnicos da educação, fato que dificulta, sobremaneira, o trabalho de equidade e qualidade na educação.

A última seção do Plano Municipal de Educação deve tratar do processo e procedimentos de acompanhamento e avaliação. Contudo, logo após aprovação da lei pelo legislativo e sancionada pelo executivo, a Secretaria da Educação por meio de decreto ou portaria deve designar os responsáveis pelo acompanhamento e posterior avaliação.

Constatou-se, porém, que todos os planos estabelecem os mecanismos de acompanhamento e avaliação, embora alguns documentos tenham registrado essas ações apenas burocraticamente, e não assegurando o que foi determinado. Para ilustrar, cita-se, nesse contexto, o exemplo do documento do município de Apuarema que sublinha em sua última seção:

A Secretaria Municipal da Educação é responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do Plano, porém, faz-se necessário que algumas entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente participem do acompanhamento e da avaliação do Plano Municipal de Educação. [...] É fundamental que a avaliação seja efetivamente realizada de forma contínua e que o acompanhamento seja voltado à análise de aspectos qualitativos e quantitativos do desempenho do PME, tendo em vista a melhoria e o desenvolvimento do mesmo. [...] Será desenvolvido de forma sistemática, permitindo identificar problemas e avanços, bem como intervenções que venham consolidar a Política Municipal de Educação. (APUAREMA, 2010, p. 84).

Verificou-se também que já se passaram, aproximadamente, dois (2) anos e o município não utilizou esse documento como instrumento de planejamento. Toda a ação de política educacional estabelecida no município sobrevém principalmente do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Dos cinco municípios analisados, apenas os municípios de Aiquara e de Gongogi instituíram, mediante decreto, comitê para averiguar a implementação das ações do PME.

Assim, o município de Aiquara assinala, ao longo da seção do PME que versa sobre acompanhamento e avaliação, quem deve compor o comitê, a saber: representantes da sociedade civil, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho da Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais e Sindicatos dos Professores (APLB) , representantes não-governamentais; representantes das redes de ensino, pais dos alunos, representantes dos alunos do último ano do Ensino Fundamental e do Ensino Médio para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME (AIQUARA, 2010, p. 118) E ainda enfatiza que a Secretaria Municipal da Educação deverá assegurar ao comitê o acesso às informações pertinentes e, com ele reunir-se regularmente, a

cada seis meses, para prestação de contas sobre a executoriedade do Plano (AIQUARA,2010 p.118).

Sobre os mecanismos de participação, todos os municípios analisados utilizaram de algum tipo de estrutura para divulgação do documento, mediante fórum, conferência ou audiência pública, com o objetivo de validar o documento antes de este chegar às mãos do Executivo e do Legislativo. Um número expressivo de participantes concentra-se na comunidade escolar, mas também há presença de representantes da sociedade civil, organizações religiosas, associações rurais e de bairros, organização estudantil, organizações não-governamentais, desportivas e culturais, dentre outros. Em alguns municípios, destaca-se a participação da sociedade política como representante da câmara municipal, demais secretarias do município e representante do estado.

Sobre a coerência e conformidade do plano municipal com os planos federal e estadual, vale destacar que todos os municípios utilizam o Plano Nacional da Educação (PNE) como referência para o alinhamento das políticas educacionais. Embora a Bahia já tenha, desde 2006, o Plano Estadual da Educação (PEE), muitos municípios não usam como referência, apesar de, para tais procedimentos, serem orientados pelos técnicos do Proam.

Ao tratar da coerência interna do PME, é possível observar - a partir dos quadros que dispõem sobre quantitativo das diretrizes, objetivos e metas - uma diversificação em cada município. Um dos fatores, deve-se à fragilidade do Secretário da Educação, representantes da Coordenação Executiva e do Conselho Municipal de Educação diante da concepção e percepção das políticas educacionais

Do mesmo modo, constatou-se que a implementação do PME não é assegurado no processo de planejamento do orçamento público e de gestão administrativa desses Municípios. O presente trabalho, sem presunção de esgotar as inquietações, também demonstra que o Plano Municipal de Educação (PME) não tem uma articulação com os instrumentos de planejamento orçamentários. Parcela significativa dos Secretários não conhece o PPA, a LDO e a LOA, assim como a coordenação executiva e representativa. No documento do PME, não é observado, ainda que materializado como um dos instrumentos de planejamento educacional e analisado pela Secretaria de Finanças para contemplar os objetivos e metas

traçados para o ano subsequente. As metas executadas têm uma relação direta com os programas do MEC, e são contempladas no PAR mediante FNDE.

Vale sublinhar também que o processo de avaliação e implementação do PME deve ser periódico e só terá impactos significativos para a qualidade da educação se o plano de educação estiver organicamente vinculado aos instrumentos de planejamento locais, funcionando como instrumento estratégico da gestão de diferentes governos ao longo da década.

Infelizmente, ainda não se observa a influência dos instrumentos de planejamento, especificamente o PME como impacto nos Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os PMEs, aqui analisados, foram aprovados pelo Legislativo, a partir de 2009. Nota-se uma dificuldade enfrentada pela equipe técnica no que tange à articulação dos planejamentos e visão sistêmica.

Diante do exposto, torna-se evidente que a relação de reciprocidade entre educação e desenvolvimento só existe quando as ações do Estado são alinhadas e fortalecidas corroborando para potencializar efeitos mútuos. Esse movimento de busca de sintonia entre as políticas públicas entre si, depende da eficácia dos planos setoriais, inclusive o educacional que passa, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo que o todo seja maior que a soma das partes.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela, SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 06 abr. 2012.
- AIQUARA. **Lei nº 501 de 26 de dezembro de 2011**. Estima a receita e fixa a despesa do orçamento anual do município de Aiquara, para o exercício financeiro de 2012. Aiquara, 2011. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Lei nº 398/2001**. Dispõe sobre a reestruturação organizacional do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Aiquara, 2001. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Lei nº 477/2009**, de 16 de setembro de 2009. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2010/2013 e dá outras providências. Aiquara, 2009. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Lei nº 500, de 25 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências. Aiquara, 2011. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Plano municipal de educação – PME 2011- 2021**. Dispõe do documento - PME do município de Aiquara. Aiquara, 2011. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Lei 493/2010, de 20 de dezembro de 2010**. Dispõe da aprovação do plano decenal de educação do município de Aiquara – PME e dá outras providências. (Digitalizado).
- AIQUARA. **Atas das reuniões de acompanhamento do PME**. (2010- 2011). Aiquara, 2010. (Xerocopiadas).
- AIQUARA. Lista das frequências do **I fórum municipal de educação de Aiquara: Plano Municipal de Educação**. Aiquara, 2010. (Xerocopiadas).
- AIQUARA. **Decreto 018, de 15 de março de 2011**. Institui comissão de acompanhamento do plano municipal de Aiquara e dá outras providências. Aiquara, 2011. (Digitalizado)
- APUAREMA. **Plano municipal de educação - PME 2010-2019**. Dispõe do documento – PME do município de Apuarema. Aiquara, 2010. (Digitalizado).
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In. RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Desconhecidos, 2004.

AZEVEDO, F. de, et.al. Notas para a História da Educação. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova). **Revista Brasileira de estudos pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. XXXIV, n. 79, p. 108-127, jul.-set, 1960. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/39/res01_39.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2012

BAHIA. Secretaria da Educação. **Plano Estadual de Educação da Bahia**. Salvador: SEC, 2006.

BAHIA. **Portal da Secretaria de Educação da Bahia**. Disponível em: <<http://www.educacao.escolas.ba.gov.br/node/59>> Acesso em: 8 jul. 2012.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia** Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2012.

BAHIA. **LEI Nº 8.885 de 17 de novembro de 2003**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/20100301_172134_01-Lei.pdf> Acesso em: 6 abr. 2012.

BAHIA. **Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>> Acesso em: 6 abr. 2012.

BAHIA. **Plano Plurianual PPA 2012-2015**. Salvador. SEPLAN. 2011. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2013/01/20120223_175245_PPA_2012_2015_Intenet.pdf> Acesso em: Acesso em: 6 abr. 2012.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Estatística dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 2011. v. 18.

_____.SEPLAN. **Territórios de Identidade**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____.**Lei Estadual nº 12.618 de 28 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/sites/default/files/L12618_BA.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo. (Org.). **Políticas Municipais de Educação**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1996.

BOAVENTURA, Edivaldo. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **O planejamento educacional no Brasil.** Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 11 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 fev. 2011.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 5 fev. 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 5 fev. 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação:** a proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, 1997. Disponível em: <<http://www.fedensp.org.br/documentos/PNE%20%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE nº 30/2000-** Aprovado em 12.9.2000. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0739-0753_c.pdf> Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação:** subsídios para a Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 10. 172 de 09 de janeiro de 2001.** Documento Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação; Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação (PME)** 2. ed. Brasília: Atual, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação do plano nacional de educação 2001 -2008**: políticas, programas e ações do governo federal. Níveis de ensino. Brasília: MEC, 2008. v.1.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação do plano nacional de educação 2001 -2008**: políticas, programas e ações do governo federal. Modalidades de ensino. Brasília: MEC, 2008. v.2.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação do plano nacional de educação 2001 -2008**: políticas, programas e ações do governo federal. Magistério da educação básica, financiamento e gestão e considerações finais. Brasília: MEC, 2008. v.3.

BRASIL. **Documento Referência da Conferência Nacional de Educação CONAE-2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação CONAE-2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. **MAIS dez**: o legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação: uma nova educação para um novo Brasil: propostas para o PNE, 2011 -2020. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação -PNE**: subsídios para elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/...planonacionaleducacao/download> Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pró-Conselho**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=470>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BRASIL. Portal do MEC. **Projeto Lei nº 8.035-2010 PNE 2011-2020**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso em: 4 fev. 2011.

BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Câmara de Deputados. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei N.º 8.035, de 2010 – plano nacional de educação**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> Acesso em: 8 abr. 2012.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara Nº 103, de 2012**. Aprova plano nacional de educação-PNE e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=115871&tp=1>> Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. **Documento Referência da Conferência Nacional de Educação - Conae 2014.** O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Brasília: MEC, 2012

BRZEZINSKI, Iria. O Plano Nacional de Educação e os desdobramentos para a sala de aula. In: LISITA, Verbena Moreira S. de S.; SOUZA, Luciana Freire E. C. P. (Org.). **Políticas educacionais, práticas escolares e alternativas de inclusão escolar.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB dez anos depois:** reinterpretação sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da Educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Zenaide; GARCIA, Walter; CALAZANS. **Planejamento e educação no Brasil.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil:** proposta de governo. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?...Maos_a_obra.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2012.

CALVACANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual de [(2010)]. Disponível em:<<http://api.ning.com/pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

CARROL, Lewis. **Alice no país das Maravilhas.** São Paulo: Ática. 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação:** economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.2.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Educação Brasileira:** conserto e remendos. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O plano nacional de educação:** duas formulações. Cad.Pesq. n 1004. p.162-180 jul 1998 Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/165.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistema. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto.; AGUIAR, Marcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional In: FERREIRA, Naura S. Carapeto. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação:** polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela, SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. In: **MAIS dez: o legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação: uma nova educação para um novo Brasil: propostas para o PNE, 2011 -2020**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2010.

DELORS, J. Educação: um tesouro a descobrir. In: UNESCO. **Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 2000.

DIDONET, Vital. **Acompanhamento e avaliação do plano nacional de educação e dos planos decenais correspondentes: documento preliminar**. Brasília: MEC, 2005. v.4

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Relatório do seminário sobre o plano nacional de educação**. Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2012.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIAS, Flávio Bezerra. **O Estado Capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAULD, Amaury. **Avaliação da qualidade da educação no Brasil**. Fundação Santillana: INEP, 2009.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto.; AGUIAR, Marcia Angela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentais e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FONSECA, Marília. O banco mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: Pablo Gentili (Org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Histórias das Ideias Pedagógicas**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Sistema municipal de educação: estratégias para a sua implementação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. A autonomia do município brasileiro. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 21, p. 141-172, abr./jul. 1998.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religiosos e governamental**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GATTI, Bernardete Angelina (Coord). BARRETO Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernardete. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Revista de ciências da Educação**, n.09. maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20PT%20d1.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2012.

GENTILI, Pablo. (Org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONGOGI. **Lei Orgânica do Município**: adotado pela emenda à Lei nº 01 de 2006. (Digitalizado).

GONGOGI. **Plano diretor urbano**: projeto lei município de Gongogi. 2009. (Digitalizado).

GONGOGI. **Lei complementar nº 089**, de 12 de julho de 2010. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências. (Digitalizado).

GONGOGI. **Lei nº 093 de 31 de dezembro de 2010**. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento anual do município de Gongogi, para o exercício de 2011. (Digitalizado).

GONGOGI. **Decreto nº 013/2010**. Dispõe sobre a nomeação da Coordenação Executiva do Plano Municipal de Educação- PME do município de Gongogi e dá outras providências.

GONGOGI. **Regimento interno comissão executiva do plano municipal de educação – PME**. 2010 (Digitalizado)

GONGOGI. **Plano Municipal de Educação 2011-2020**. Gongogi, 2010

GONGOGI. **Lei nº 095, 30 de maio de 2011**. Institui o plano municipal de educação para o próximo decênio 2011-2020, em conformidade Lei 10.172, de 09/01/2001 e art. 9º de Lei nº 9.394/96 da LDB e do Decreto nº 6.094/2007, inciso XXIII, do Plano de Metas Compromisso “ Todos pela Educação”, e dá outras providências. (Digitalizado).

GONGOGI. **Decreto nº 003/2011**. Dispõe sobre a nomeação do Comitê para acompanhamento do plano municipal de educação – PME do município de Gongogi e dá outras providências. (Digitalizado).

GONGOGI. **Ata da 8ª sessão ordinária do Legislativo**, realizada em 11 de abril de 2011. (Xeroopiada).

GONGOGI. **Ata da 9ª sessão ordinária do Legislativo**, realizada em 18 de abril de 2011. (Xerocopiada).

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008

GUIA, João Batista Mares. **Para fazer o plano municipal de educação, 2005-2014: planejamento participativo e interativo da educação**. Belo Horizonte: Do autor, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LUZ, Ana Maria de Carvalho; SCHWINGEL, Mara (Coordenadoras). **Plano Municipal de Educação: estratégias, mecanismos e experiências de elaboração**. Salvador: ISP/UFBA, 2008.

LUZ, Ana Maria de Carvalho (Coordenadora), **Na trilha do IDEB: reflexões sobre gestão escolar e sobre financiamento da educação no Estado da Bahia**. Salvador: ISP/UFBA, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos Rocha. **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MONLEVADE, João Antonio. **Plano Municipal de Educação: fazer para acontecer**. Brasília: Idea, 2002.

MONLEVADE, João Antonio. A importância do conselho municipal de educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Caderno de referência pró-conselho**. Brasília: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho, 2003.

MONLEVADE, João Antonio. O Conselho municipal de educação na elaboração, implantação e acompanhamento do plano. In: **Gestão democrática da educação boletim 19 outubro 2005**. Disponível em: <<http://tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2012.

MONLEVADE, João Antonio. Planos Municipais de Educação: orientações para sua elaboração e consolidação. In PARENTE, Cláudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota. (Orgs.) **Avaliação, Política e Gestão da Educação**. São Cristóvão: UFS, 2011.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho Institucional e Articulação do Federalismo Educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

NOVA IBIÁ. **Lei nº 366/2011**, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do plano municipal de educação da cidade de Nova Ibiá para o decênio 2011 -2020 e dá outras providências, 2012. Digitalizado

NOVA IBIÁ. **Plano municipal de educação 2011–2020**. Dispõe o documento – PME do município de Nova Ibiá. (Digitalizado).

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Desafios Contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PARENTE, J. **Planejamento Estratégico na Educação**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PRADEM, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal. **Plano municipal de educação: Subsídios para elaboração**. Salvador: UFBA; FCM; Fundação Ford, 2004. Séries Documentos. 3. PRADEM.

RAMOS, F. É possível esquecer o *welfare state* e as políticas regulatórias? In: BOEIRA, S. L. **Democracia e Políticas Públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2005.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber livro, 2010.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação**. 2 ed. Atual. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SANTOS, Milton. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Revista Educação e Sociedade**, Ano XX, n.69, dez.1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **In Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100. Ed. Especial, out. 2007, p. 1231-1255. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 12 jul.2012.

SILVA, José Afonso da. **Dos Estados Federados no Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/8.pdf>>. Acesso em: 6 dez.2011.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. **A trilha perdida**: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: UNIFACS, 2009.

TMRC. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)**. nov. 2010. (Digitalizado).

TONI, Jackson de. **Planejamento e Elaboração de Projetos**: um desafio para a gestão do setor público. Porto Alegre: [2003

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNDIME – UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO. **Orientações ao dirigente municipal de educação**: fundamentos, políticas e práticas- São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

UBATÃ. **Plano municipal de educação - PME 2010-2020**. Dispõe do documento – PME do município de Ubatã. (Digitalizado).

UBATÃ. **Atas dos registros de construção do PME de Ubatã**. (2009.2010). (Xerocopiadas).

UBATÃ. **Lei nº 69/2010**. Dispõe da aprovação do plano decenal de educação do município de Ubatã – PME e dá outras providências. (Digitalizado).

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>> Acesso em: 21 fev. 2012.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi**. Nova Delhi, 1993.

UNESCO. **Educação para todos**. O compromisso de Dakar. Brasília. Consed. Ação educativa. 2001. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf> Acesso em: 12 nov.2012.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 mar. 2012.

VAROTTO, Michele. Resenha do Livro. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n.39, p. 346-349, set.2010 - ISSN: 1676-2584

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição** (1985 -1995). 2. ed Brasília: Plano 2000; Líber Livro, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2011.

XAVIER, Libânia Nacif. **Para além do campo educacional**: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Anexo A - Qdd do Município de Aiquara

PREFEITURA MUNICIPAL DE AIQUARA		
PRAÇA JURACY MAGALHÃES, 02		
CENTRO QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA EXERCÍCIO 2011		
CNPJ: 13.769.609/0001-71		
PODER	Poder Executivo	
ORGÃO:	2 - PREFEITURA MUNICIPAL DE AIQUARA	
SECRETARIA:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA	
Unidade:	020300 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA	
12306.014.1.012	EQUIPAMENTOS P/O SETOR MUNICIPAL DE MERENDA ESCOLAR	19.000,00
12361.007.1.015	CONSTRUÇÃO E RECONST. DE UNIDADES ESCOLARES	131.000,00
12361.014.1.016	EQUIPAMENTOS P/A REDE MUNICIPAL DE ENSINO	46.000,00
12361.014.1.017	EQUIPAMENTOS P/O TRANSPORTE ESCOLAR	59.000,00
12365.014.1.018	EQUIPAMENTOS P/O ENSINO PROFISSIONALIZANTE	13.000,00
12365.007.1.019	CONSTRUÇÃO E RECONST. DE ESCOLAS CRECHES	33.000,00
12365.014.1.020	EQUIPAMENTOS P/AS ESCOLAS CRECHES	13.000,00
12365.014.1.021	EQUIPAMENTO P/O ENSINO PRÉ-ESCOLAR	10.000,00
12812.007.1.022	CONST. E/OU RECONST. DE CAMPOS DE FUTEBOL E QUADRAS POLI-ESPORTIVAS	52.000,00
12812.014.1.023	EQUIPAMENTOS P/AS UNIDADES POLI-ESPORTIVAS	10.000,00
13392.007.1.024	CONSTRUÇÃO E/OU RECONST. DE UNIDADE CULTURAIS	53.000,00
13392.014.1.025	EQUIPAMENTOS P/AS UNIDADES CULTURAIS	10.000,00
12306.011.2.010	MANUTENÇÃO DO SETOR MUNICIPAL DE MERENDA ESCOLAR	181.000,00
12361.009.2.012	MANUTENÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	210.000,00
12362.008.2.013	MANUTENÇÃO DO SETOR MUNICIPAL DO TRANSPORTES ESCOLAR	123.000,00
12362.009.2.014	MANUTENÇÃO DO ENSINO MÉDIO	72.000,00
12363.009.2.015	MANUTENÇÃO DAS ESCOLAD PROFISSIONALIZANTES	72.000,00
12365.008.2.016	MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS CRECHES	96.000,00
12365.008.2.017	MANUTENÇÃO DO ENSINO PRÉ-ESCOLAR	80.000,00
12366.012.2.018	MANUTENÇÃO DO TOPA E DA ERRADICAÇÃO ANALFABETISMO NO MUNICIPIO	70.000,00
12812.013.2.019	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS RECREATIVOS E DESPORTIVOS	72.000,00
13392.010.2.020	MANUTENÇÃO DO SETOR MUNICIPAL DE DIFUSÃO CULTURAL	131.000,00
13813.010.2.021	MANUTENÇÃO FESTEJOS POPULARES REALIZADOS NO MUNICIPIO	330.000,00
	Total da Unidade em R\$	1.886.000,00
	Total da Secretaria em R\$	1.886.000,00

Anexo B - Programas por Projeto de Atividade do Município de Gongogi

ESTADO: BAHIA				
PREFEITURA MUNICIPAL DE GONGOGI			Anexo VII da lei 4320/64	
FUNÇÕES, SUB-FUNÇÕES E PROGRAMAS POR PROJETO DE ATIVIDADE			EXERCÍCIO 2011	
Código	Especificação	Projeto	Atividade	Total
0012	EDUCAÇÃO			3.873.000,00
0306	Alimentação e nutrição			130.000,00
0005	Educação: Desenvolvimento da Pessoa e da Sociedade			130.000,00
2026	Gestão do Prog. Nacional de Alimentação Escola		130.000,00	
0361	Ensino Fundamental			3.617.000,00
0002	GESTÃO PÚBLICA RESPONSÁVEL E TRANSPARENTE			30.000,00
2063	Gestão dos Recursos dos PDDE		30.000,00	
0005	EDUCAÇÃO - DESENVOLVIMENTO DA PESSOA E DA SOCIEDADE			3.873.000,00
2022	Gestão das Ações do Ensino Básico - FUNDEB 60%		1.340.000,00	
2024	Gestão dos Recursos do MDE - Recursos Proprios		498.000,00	
2025	Manutenção dos Serviços de Transportes Escolar		220.000,00	
2062	Gestão dos Recursos do Salário Educação - QSE		105.000,00	
2064	Manutenção do Conselho Municipal de Educação - CME		15.000,00	
1011	Construção de Quadras Poliesportivas em Escolas	70.000,00		
1008	Construção e Reefirma de Escolas da Rede Municipal	140.000,00		
2023	Gestão das Ações do Ensino Básico - FUNDEB 40%		1.199.000,00	
0365	Educação Infantil			126.000,00
0005	EDUCAÇÃO - DESENVOLVIMENTO DA PESSOA E DA SOCIEDADE			126.000,00
2027	Manutenção e ampliação do Ensino Infantil		21.000,00	
1010	Construção de Creches para o Ensino Infantil	105.000,00		
	TOTAL GERAL	315.000,00	3.558.000,00	11.905.000,00

Anexo C - Programas do Município de Nova Ibiá

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IBIÁ
 PRAÇA SÃO JOSÉ, 88 Anexo VI Programa de Trabalho de Governo - Demonstrativo de Funções, Subfunções,
 CENTRO (Anexo 07, Lei Nº 4.320/64)
 C.N.P.J.: 32.697.583/0001-48

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	ATIVIDADE	PROJETO	TOTAL
12.000.0000.0.000	EDUCAÇÃO	6.057.350,00	900.000,00	6.957.350,00
12.306.0000.0.000	ALIMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO	173.000,00		173.000,00
12.306.0020.0.000	PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	173.000,00		173.000,00
12.306.0020.2.017	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	173.000,00		173.000,00
12.361.0000.0.000	ENSINO FUNDAMENTAL	5.809.350,00	900.000,00	6.709.350,00
12.361.0001.0.000	SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	885.350,00		885.350,00
12.361.0001.2.010	MANUTENÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA	885.350,00		885.350,00
12.361.0015.0.000	PROGRAMA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	185.000,00	900.000,00	1.085.000,00
12.361.0015.1.002	INFRA-ESTRUTURA PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL		900.000,00	900.000,00
12.361.0015.2.021	GESTÃO DAS AÇÕES DO SALÁRIO EDUCAÇÃO - QSE	171.000,00		171.000,00
12.361.0015.2.022	GESTÃO DAS AÇÕES DO PEJA	14.000,00		14.000,00
12.361.0016.0.000	PROGRAMA MUNICIPAL DE APARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	4.584.000,00		4.584.000,00
12.361.0016.2.011	DESENV. DA EDUC. BÁSICA E DE VALOR. DOS PROFESS. DA EDUCAÇÃO 60% FUNDEB	2.749.200,00		2.749.200,00
12.361.0016.2.012	DESENV. DA EDUC. BÁSICA E DE VALOR. DOS PROFESS. DA EDUCAÇÃO 40% FUNDEB	1.834.800,00		1.834.800,00
12.361.0018.0.000	PROGRAMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE ESCOLAR	150.000,00		150.000,00
12.361.0018.2.016	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - TRANSPORTE ESCOLAR	150.000,00		150.000,00
12.361.0021.0.000	PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO AO ESTUDANTE CARENTE - MATERIAL DIDÁTICO	5.000,00		5.000,00
12.361.0021.2.018	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - MATERIAL DIDÁTICO	5.000,00		5.000,00
12.362.0000.0.000	ENSINO MÉDIO	10.000,00		10.000,00
12.362.0014.0.000	PROGRAMA BOLSA ESCOLA	10.000,00		10.000,00
12.362.0014.2.013	APOIO E INCENTIVO AO ENSINO MÉDIO	10.000,00		10.000,00
12.364.0000.0.000	ENSINO SUPERIOR	10.000,00		10.000,00
12.364.0014.0.000	PROGRAMA BOLSA ESCOLA	10.000,00		10.000,00
12.364.0014.2.014	APOIO E INCENTIVO AO ENSINO SUPERIOR	10.000,00		10.000,00
12.365.0000.0.000	EDUCAÇÃO INFANTIL	55.000,00		55.000,00
12.365.0001.0.000	SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	55.000,00		55.000,00
12.365.0001.2.015	GERENCIAMENTO DAS AÇÕES DO ENSINO INFANTIL	55.000,00		55.000,00
TOTAL GERAL		24.229.400,00	3.600.000,00	27.829.400,00