



Recebido em:
02/05/2017
Aprovado em:
09/05/2017
Editor Respo.: Veleida
Anahi
Bernard Charlort
Método de Avaliação:
Double Blind Review
E-ISSN:1982-3657
Doi:

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO NO MUNICÍPIO DE VÁRZEA DA ROÇA – BAHIA

ANA PAULA NUNES MELO
ROBERTO DA CRUZ MELO

EIXO: 1. EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

O objeto desta investigação são os processos de elaboração do Plano Municipal de Educação de Várzea da Roça, tendo como objetivo geral compreender como o Planejamento da Educação se insere como instrumento de materialização do regime de colaboração na educação municipal, em Várzea da Roça. Buscou-se com esta pesquisa compreender os elementos históricos e conceituais do planejamento educacional brasileiro: analisar as políticas de assessoramento técnico para o Planejamento da Educação Municipal, destacando as políticas implementadas nos municípios baianos e analisar os processos e técnicas de elaboração do Planejamento da Educação do município de Várzea da Roça. A pesquisa é de cunho qualitativa, utilizamos o estudo de caso com técnica de pesquisa e empregamos como instrumento de coleta de dados a análise documental, o grupo focal e a entrevista semiestruturada. A amostra da pesquisa foi aleatória entre os membros que compuseram os Grupos Colaborativos e Comissão representativa, grupos estes responsáveis por conduzir o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Várzea da Roça. Concluímos que no processo de construção do plano municipal de educação em Várzea da Roça, foi determinante a forma que foi institucionalizada a participação social, ainda que de forma contraditória face as necessidades de ampliação dos mecanismos de ampliação da gestão democrática da educação no município. Recomendamos ao município como produto dessa dissertação a montagem de uma rede de informações educacionais a ser difundida aos munícipes bem como ao conselho municipal de educação, a afim de que amplie as interações entre comunidade, membros dos conselhos da educação e gestores educacionais.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação – Federalismo e Regime de Colaboração -Participação Social – Planejamento da Educação.

ABSTRACT

The object of this research are the processes of drafting the Municipal Education Plan in Várzea da Roca, with the overall objective to understand how the Educational Planning is inserted as the embodiment of the instrument of collaborative arrangements in the municipal education in Várzea da Roça. He sought with this research to understand the historical and conceptual elements of the Brazilian educational planning; analyze the technical policy advice to the Municipal Planning Education, highlighting the policies implemented in the municipalities of Bahia and analyze the processes and techniques of development planning of the Várzea da Roça municipality of Education. The research is qualitative in nature, used the case study research technique and employ as data collection instrument document analysis, focus groups and semi-structured interview. The survey sample was random among the members who composed the Collaborative Groups and representative Commission, these groups responsible for conducting the process of drafting the Municipal Plan Várzea da Roça Education. We conclude that in the construction process of the municipal education plan in Varzea da Roca, was determining how it was institutionalized social participation, albeit

inconsistently face the expansion needs of expanding mechanisms of democratic management of education in the municipality. We recommend to the municipality as a product of this dissertation assembling a network of educational information to be disseminated to the citizens and the city council of education, in order that expand the interactions between community members of education councils and educational managers.

Keywords: Municipal Education Plan - Federalism and System Collaboration - Social Participation - Education Planning.

INTRODUÇÃO

Apresentamos neste artigo uma visão geral dos compromissos que foram assumidos nesta pesquisa. Para isto, fizemos uma exposição do objeto e dos objetivos: geral e específicos, bem como, as questões de estudos, que nortearam o desenvolvimento desta, descrevemos a estratégia e instrumentos metodológicos que foram utilizados para a coleta de dados e que foram importantes para chegarmos aos resultados e as considerações que foram percebidas no desenvolvimento desta pesquisa. Também fizemos uma exposição sobre como a temática proposta – Plano Municipal de Educação: uma análise dos processos de construção no município de Várzea da Roça.

O objeto desta pesquisa é investigar os processos de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), de Várzea da Roça, tendo como **objetivo geral** compreender como o Planejamento da Educação se insere como instrumento de materialização do regime de colaboração na educação municipal, em Várzea da Roça.

Como **objetivos específicos** da pesquisa, buscou-se compreender os elementos históricos e conceituais do planejamento educacional brasileiro; analisar as políticas de assessoramento técnico para o PME, destacando as políticas implementadas nos municípios baianos; analisar os processos e técnicas de elaboração do Planejamento da Educação do município de Várzea da Roça.

Para nortear o desenvolvimento da pesquisa, formulamos a seguinte **questão de estudo**: como o assessoramento técnico ao Planejamento da Educação Municipal influenciou a construção do PME de Várzea da Roça. Dessa pergunta inicial, desdobramos outras questões para o desenvolvimento da investigação:

- a. Como a participação social e o princípio da democracia deliberativa incorporam-se às técnicas de planejamento, utilizadas na construção do Plano Municipal de Educação
- b. Quais os processos que foram determinantes na organização da elaboração do Plano Municipal de Educação em Várzea da Roça
- c. Como os Grupos Colaborativos e a Comissão Representativa compreendem o significado da construção do Plano Municipal de Educação
- d. Quais os indicativos necessários para o acompanhamento da implementação do PME, na percepção de seus elaboradores

METODOLOGIA

Na investigação do presente objeto de estudo, foi utilizada como estratégia de pesquisa o estudo de caso na **perspectiva metodológica** do paradigma da pesquisa qualitativa. Para Alves-Mazzotti (2004), a pesquisa qualitativa é um trabalho investigativo aberto e flexível, no qual se estabelece uma orientação metodológica e teórica no sentido de captar a diversidade dos aspectos considerados importantes pelo pesquisador, que nesta pesquisa se constituiu no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Várzea da Roça – Bahia, no contexto da implementação de políticas de assessoramento técnico como desdobramento de ações dos Governos Estadual e Federal.

Dentre as vertentes que utilizam a pesquisa qualitativa e dentre os seus critérios e instrumentos, emprego o quadro analítico descrito por Brito e Leonardos (2001), baseado no triângulo equilátero, cujos vértices estão representados pelos principais elementos constitutivos do processo da pesquisa: o pesquisador, a literatura científica e o objeto/sujeito da pesquisa.

Esse campo intersubjetivo não se reduz à relação do pesquisador com os sujeitos da pesquisa e/ou com objeto/sujeito da pesquisa. As escolhas e referenciais teóricos e metodológicos a serem trabalhados, os autores, a literatura selecionada, as técnicas e os instrumentos da pesquisa têm estreita relação com as experiências investigativas.

Dessa forma, a literatura vem como suporte e auxílio na interpretação do objeto de estudo e referenda, inclusive, o grau de abertura e de diálogo estabelecido no decorrer da pesquisa, assim como a conduta ética a ser adotada pelo pesquisador, no uso do instrumental da pesquisa na coleta de dados.

Ressalta-se que o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Várzea da Roça, como objeto de pesquisa, torna-se um estudo de caso devido às especificidades do contexto da política da educação municipal. Por isso elegi esse processo como o caso a ser analisado, utilizando como referencial metodológico os princípios definidos por Yin (2015), para a caracterização de pesquisa de estudo de caso.

Yin (2015, p. 17) caracteriza a técnica de estudo de caso como uma investigação empírica, que analisa um fenômeno contemporâneo em profundidade em seu contexto real, principalmente quando se pretende compreender como esse fenômeno se expressa no contexto de sua ação. No caso do município de Várzea da Roça, investiguei como se configurou o processo de elaboração do planejamento da educação municipal, a partir da atuação da equipe técnica da Secretaria, o Grupo Colaborativo (GC) e a Comissão Representativa (CR), responsáveis pela condução do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Compreende-se, então, na perspectiva de Yin (2015), que a técnica de estudo de caso busca, como resultado final, as múltiplas dimensões que um fenômeno investigativo pode suscitar, a partir das fontes de pesquisa e outras técnicas associadas para a compreensão do caso em si. Nesse sentido, as técnicas de análise documental, dos grupos focais e de entrevistas individuais, a partir de roteiros semiestruturados, foram utilizadas como instrumentos da pesquisa na coleta de dados.

Os grupos focais e entrevistas individuais foram gravados em áudio e vídeo, que foram transcritos para a análise de dados, em um extenso trabalho, a fim de garantir o paradigma de análise escolhido da pesquisa qualitativa, agora exposto no desenvolvimento do texto dissertativo.

A **amostra** foi definida de forma aleatória dentre os membros que acompanharam as etapas de construção do Plano Municipal de Educação do Município de Várzea da Roça, ficando assim constituída: seis (06) participantes do Grupo Colaborativo (GC), treze (13) participantes que faziam parte da Comissão Representativa (CR) e integrantes que não faziam parte desses grupos, mas são pessoas que possuíam uma vinculação com áreas específicas e atuam na rede da educação do município como Coordenadora da Creche da Educação Infantil, da escola do Ensino Fundamental I e II, Coordenadora da Escola do Campo, representante do Conselho Tutelar, representante da escola particular e vereador representando o legislativo.

Vale salientar que o GC é instituído por meio de nomeação por decreto do executivo e tem como objetivo coordenar o processo de elaboração do PME do município de Várzea da Roça. A sua composição possui 14 componentes, sendo nomeados como representantes um Conselheiro do Conselho Municipal de Educação, um Representante de Alunos, um Conselheiro do Conselho Escolar, três Diretores de Escola da Rede Pública (Campo e Sede), a Secretária Municipal de Educação, três Representantes de Professores (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio), um Representante da APLB, um Representante do FUNDEB, um Representante do Setor de Finanças do Município, um Representante do Legislativo.

Já a CR foi designada informalmente e possui 39 componentes, distribuídas em 13 CRs, sendo CR do Financiamento da Educação, CR da Educação Infantil, CR do Ensino Fundamental, CR do Ensino Médio, CR da Educação Profissional, CR do Ensino Superior, CR da Educação do Campo, CR da Educação de Jovens e Adultos, CR da Educação Especial, CR da Transversalidade, CR da Educação Indígena ou Quilombola, CR da Gestão da Educação e CR da Valorização do Magistério, com no mínimo três (03) representantes para cada comissão.

O GC tem tarefas específicas a serem desempenhadas, considerando o caráter técnico da função exercida, como analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município; formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados; avaliar os investimentos necessários para cada meta; analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais; estabelecer

coerência e conexão entre o Plano de Educação e o Projeto de Desenvolvimento Local.

A opção pela técnica de Grupos Focais deu-se por reconhecer a sua importância, pois possibilita uma postura crítica e a superação de pontos contraditórios, permitindo uma maior compreensão das percepções expressas pelas professoras e pelos professores e demais participantes do GC e da CR sobre o objeto de estudo.

A utilização dessa técnica, considerando a prática cotidiana e as falas dos sujeitos desta pesquisa, propiciou uma maior compreensão sobre a amplitude, limites, possibilidades e potencialidades do PME, dentro do sistema municipal de educação e do espaço significativo de cada Unidade Escolar que compõe a rede de ensino de Várzea da Roça.

Também foi utilizada a técnica de entrevistas individuais semiestruturada com professoras, gestora de escola e vereador e os diálogos ocorreram com sessões de dezesseis (16) minutos cada uma. A sessão foi agendada individualmente com cada participante e seguimos um roteiro de entrevista.

Nesse sentido, para compreender as intencionalidades manifestas dos sujeitos, os compromissos, as ações, as metas e as prioridades indicadas nos Planos Municipais de Educação, trabalhei com a entrevista individual e com o grupo focal por reconhecer a sua importância, pois possibilita uma postura crítica e a superação de pontos contraditórios, permitindo uma maior compreensão das percepções expressas pelos operadores das políticas públicas de educação nos municípios, em particular os membros do GC e da CR, no que diz respeito à participação social pelo princípio da democracia deliberativa na elaboração do planejamento da educação municipal.

No que se refere à análise documental, admitimos, nesta Pesquisa, a compreensão de Alves-Mazzotti (2004, p. 169) que sinaliza:

Considera-se como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação. Regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres, etc., podem nos dizer muita coisa sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre diferentes subgrupos. [...] A análise de documentos pode ser a única fonte de dados – o que costuma ocorrer quando os sujeitos envolvidos na situação estudada não podem ser mais encontrados – ou pode ser combinada com outras técnicas de coleta, o que ocorre com mais frequências.

Nesta Pesquisa, utilizo duas tipologias de documentos, sendo ambas fontes primárias da pesquisa. Admito aqui, como fonte primária, os documentos utilizados para uma interpretação direta minha, que estará em debate com os referenciais bibliográficos escolhidos para o tratamento da análise e do objeto de estudo.

O primeiro conjunto de documentos reuniu coletâneas, cadernos de orientações, legislações, portarias, reunidos em torno da temática das políticas de assessoramento técnico, desenvolvidas no âmbito federal e estadual, cuja finalidade era apoiar tecnicamente as Secretarias de Educação na formulação do planejamento da educação municipal. O período desses documentos obedeceu ao recorte temporal entre 2000-2015, e a legislação obedeceu ao período entre 1937-2014.

O segundo conjunto de documentos foram o Termo de Compromisso assinado entre o município e o estado, as atas de reuniões, as memórias do processo de construção do Plano Municipal de Várzea da Roça, os relatórios, os planos de ações, o regimento da audiência pública, os documentos tais quais portarias, ofícios, resoluções no âmbito municipal e os convites que demarcaram os ritos de construção no planejamento da educação municipal, assim como os documentos do planejamento municipal onde se inserem as diretrizes para educação, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano Municipal de Educação (PME).

Para uma cuidadosa análise organizamos a relação do segundo conjunto de documentos - Legislação e documentos do Município de Várzea da Roça - Bahia analisados na Pesquisa – Termo de Cooperação Técnica - Decreto n.º 258, de 29 de maio de 2013, Prefeitura Municipal de Várzea da Roça, Bahia - Portaria n.º 007-A, de 16 de janeiro de 2014 - Regimento interno da audiência pública do Plano Municipal de Várzea da Roça – Bahia – Lei Municipal n.º 427/2015

Institui o Plano Municipal de Educação de Várzea de Roça, Bahia

Acrescento aos dados mencionados, as informações estatísticas de instituições como MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), SEC entre outras entidades.

Incluo, também, informações obtidas por meio de entrevistas a gestores, no intuito de reforçar ou problematizar dados, dando a oportunidade de compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos ao ambiente e suas relações, assim como de aprofundamento das informações que foram realçadas pelos entrevistados, cobrindo um leque maior de probabilidades apontadas no referencial teórico e nas análises junto aos demais instrumentos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O objetivo inicial dessa Pesquisa foi compreender como o Planejamento da Educação se insere como instrumento de materialização do regime de colaboração na educação municipal, em Várzea da Roça. Buscou-se, no processo de investigação, compreender os elementos históricos e conceituais do planejamento educacional brasileiro; analisar as políticas de assessoramento técnico para o Planejamento da Educação Municipal, destacando as políticas implementadas nos municípios baianos; analisar os processos e técnicas de elaboração do Planejamento da Educação do município de Várzea da Roça.

Por meio da metodologia de estudo de caso, analisamos o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação e, a partir da categorização dos dados e da leitura do referencial bibliográfico que utilizamos, assim como a caracterização da realidade social e econômica da Pesquisa, chegamos aos seguintes achados:

Ao refazer o processo de reconstrução histórica do planejamento na legislação brasileira e no contexto em que essas legislações foram produzidas, identificamos que o planejamento educacional é inserido na contemporaneidade como elemento ordenador e produtor dos consensos das políticas educacionais e como instrumento que surge de forma contraditória de uma “integração desintegrada”, como síntese possível da relação de solidariedade administrativa entre os entes federados, para sustentar a possibilidade de construção de um Sistema Nacional de Educação que tem como pretensão a integração dos sistemas de ensino subnacionais.

Ao analisar os Programas de Assessoramento Técnico aos Municípios na elaboração dos Planos Municipais de Educação e a consequente organização das redes municipais, identifiquei algumas lógicas que são comuns, mesmo com as mudanças desses Programas e o contexto em que elas são interpretadas.

A primeira lógica comum aos Programas é a da focalização das políticas. É uma lógica que permeia os processos formativos das redes municipais para que essas assumam tanto a ideologia da descentralização das políticas, como criem formas para dar sustentação à expansão do atendimento, por meio dos insumos da educação: carreira do magistério, equipes técnicas, ampliação de escolas, reorganização dos currículos e expansão da oferta quase exclusivamente no ensino fundamental.

A segunda lógica é a ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil, atribuindo a essa participação no sentido dessa sociedade ter responsabilidade direta pelas funções que deveriam ser, eminentemente, da responsabilidade do estado, pois arranjos para suprirem as faltas dos sistemas têm sido produzidos em diversos modelos de gestão dos sistemas de ensino.

A terceira lógica é a instrumentalização técnica por meio dos modelos de gestão descentralizados e de gerenciamento de informações e gerenciamento financeiro, num quadro de altas demandas por serviços educacionais, tendo como ênfase a racionalização dos processos para supervalorizar as ferramentas de gestão como se possível fosse separar as decisões de gestão sobre as escolhas políticas.

A quarta lógica é que o planejamento é percebido como uma instrumentalidade técnica, como sínteses de diagnósticos sociais, que nem sempre, na sua concepção, dialogam com as demandas sociais, que são expressas nos debates e disputas das Conferências Estadual e Municipais de Educação. Verticalizar as metas e estratégias dos Planos a partir das formas que se manifestam no regime de colaboração em cada município brasileiro é um complexo

de indeterminações.

Identificamos também nos indicadores sociais o quanto em um município de pequeno porte, como é classificado pelos operadores das políticas públicas, os seus munícipes possuem alta dependência da administração pública para a oferta da educação fundamental, que hoje, ao se colocar em pauta a possibilidade de flexibilização do financiamento da educação brasileira sobre o que está posto na vinculação constitucional, o risco de um retrocesso nos indicadores educacionais é uma possibilidade.

CONCLUSÕES

Compreendemos, a partir das análises das entrevistas e do pressuposto, que a representação e a participação são instrumentos complementares para o exercício democrático, a sua institucionalização nos conselhos setoriais dos anos 90, seguramente ampliou as possibilidades de interações dos diversos segmentos da sociedade na formulação, no controle e na fiscalização das políticas públicas em educação. As decisões sobre a política educacional em Várzea da Roça operam no limiar entre escolhas individuais e escolhas coletivas.

Assim, a institucionalização da participação social durante o processo de construção do Plano Municipal de Educação se apresenta de forma contraditória e ambígua, uma vez que se institucionaliza a participação, mas no momento das decisões sobre a política, as perspectivas de ampliação da democratização da educação como a eleição de dirigentes escolares e a forma de contratação por concurso público dos professores, não são produzidos como consensos das representações que atuaram na construção do Plano, porém na disputa direta sobre a política. Isso confirma as questões iniciais da Pesquisa em que o planejamento educacional é o resultado das múltiplas determinações do contexto histórico, econômico e cultural em que essa política é construída.

Dito isso, o produto dessa Pesquisa aponta para a necessária qualificação, por meio da difusão das informações educacionais do município de Várzea da Roça, em suas dimensões administrativas e financeiras que sustentam a implementação do Plano Municipal de Educação.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisas quantitativas e qualitativas**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: . Acesso em: 18 mar.2017.

BRASIL. Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 22 de junho de 2007, Brasília, DF. Disponível em: . Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Disponível em: . Acesso em: 28 mar.2017.

BRITO, ngela Xavier de; LEONARDOS, Ana Cristina. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. **Cadernos de Pesquisa: revista de estudos e pesquisa em educação**, São Paulo, n. 113, p. 7-38, jul. 2001.

VÁRZEA DA ROÇA (BA). **Lei Municipal. n. 427, 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME do Município de Várzea da Roça, em consonância com a Lei nº 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: < http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.phpuf=BA>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. Decreto nº 258, de 6 de junho de 2013. Dispõe sobre a nomeação do Grupo Colaborativo do Plano Municipal

de Educação – PME do município de Várzea da Roça e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Várzea da Roça, BA, 6 de junho de 2014.

_____. Portaria n.º 007-A, de 16 de janeiro de 2014. Constitui a Comissão colaborativa para coordenar a elaboração do Plano Municipal de Educação do Sistema Municipal de Ensino de Várzea da Roça e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Várzea da Roça, BA, 16 de janeiro de 2014.

YIN, Robert K. **Estudos de casos**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

[1] Ana Paula Nunes Melo, Pedagoga, Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação da Universidade do Estado da Bahia. Pesquisadora dos Grupos de Pesquisas: Educação, Universidade e Região (EDUREG/UNEB) e Educação, Federalismo e Controle Social (EFCS/UNEB) e. E-mail: anapaulasnunes@hotmail.com. Link CV: <http://lattes.cnpq.br/8690353380163449>.

[1] Roberto da Cruz Melo, doutorando do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor de Política e Educação, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). Pesquisador do Grupo GPET/IFBA e Fundação Carlos Chagas de Pesquisa (FAPERJ). E-mail: rcruzmelo@hotmail.com. Link CV: <http://lattes.cnpq.br/5299616380177453>.