



XII Colóquio Internacional "Educação e Contemporaneidade"



20 a 22 de Setembro de 2018 São Cristóvão/SE/Brasil

ISSN: 1982-3657 | PREFIXO DOI 10.29380

Recebido em: **11/06/2018**

Aprovado em: **13/06/2018**

Editor Respo.: **Veleida Anahi - Bernard Charlort**

Método de Avaliação: **Double Blind Review**

Doi: <http://dx.doi.org/10.29380/2018.12.13.12>

PLANEJANDO A EDUCAÇÃO: DESAFIOS DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS EM ALAGOAS

EIXO: 13. CURRÍCULO ESCOLAR, GESTÃO, ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO

LUCIENE AMARAL DA SILVA, ISABELA MACENA DOS SANTOS, INALDA MARIA DOS SANTOS

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que buscou mapear a existência dos Planos Municipais de Educação (PME) em Alagoas, como também analisar o processo de revisão e elaboração desses planos em 14 municípios do sertão alagoano que estão sob a consultoria da União dos Dirigentes Municipais de Educação de Alagoas (UNDIME/AL). Quanto à base metodológica, adotou-se uma abordagem quanti-qualitativa com a utilização de questionários destinados aos secretários municipais e entrevistas com os técnicos das Secretarias Municipais de Educação (SEMED) e observações nas reuniões da UNDIME/AL. Teoricamente, o estudo referenciou-se em Dourado (2007; 2011), Lück (2003), Monlevade (2005), Mendes (2012), Oliveira (2011), Bordignon (2009), Saviani (2007), Neves (2000). Os resultados demonstraram que a maioria dos municípios alagoanos não possui PME e que as dissonâncias entre o dito e o feito precisam ser rompidas para que haja a elaboração e revisão do PME com ampla participação da sociedade civil em Alagoas.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação. Municípios Alagoanos

ABSTRACT

This article presents the results of a study that sought to map the existence of Municipal Education Plans (SMEs) in Alagoas, but also analyze the review process and drawing up the plans in 14 municipalities of Alagoas hinterland that are under the advice of the Union of Officers municipal Education of Alagoas (UNDIME / AL). As for the methodological basis, we adopted a quantitative-qualitative approach with the use of questionnaires for municipal secretaries and interviews with technicians from the Municipal Departments of Education (SEMED) and observations in meetings of UNDIME / AL. Theoretically, the study referenced in Gold (2007; 2011), Luck (2003) Monlevade (2005), Mendes (2012), Oliveira (2011), Bordignon (2009) Saviani (2007), Snow (2000). The results show that most municipalities Alagoas not have SMEs and the dissonance between what is said and done must be broken so there is the preparation and review of SMEs with broad participation of civil society in Alagoas.

KEYWORDS: National Education Plan. Municipal Education Plan. Municipalities Alagoanos

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n 9.394/1996 determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar em consonância com o Plano Nacional de Educação seus planos decenais correspondentes. O Plano Estadual de Educação de Alagoas foi elaborado em 2006, após 05 anos da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE, 2001-2010), demonstrando o atraso em cumprir a determinação da elaboração dos Planos Estaduais em todo Brasil. Quanto aos municípios de Alagoas ainda não se tinha uma visão clara sobre o que estava se processando, sendo assim trazemos nesse estudo a situação dos municípios alagoanos com relação à elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) demonstrando que há dissonância entre o que está estabelecido em lei e o que acontece na realidade da rede pública municipal de Alagoas.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014/2024) surge a preocupação de acompanhar e verificar como os municípios estão reelaborando ou elaborando seus planos municipais. A necessidade de articulação entre os planos nacional, estaduais e municipais é o caminho para que as metas nacionais sejam de fato efetivadas dentro das possibilidades regionais de cada esfera.

No entanto, grande parte dos municípios brasileiros não se utiliza de planos para elaborar e organizar

as políticas públicas locais. Sendo assim, quando um município não planeja suas ações de forma coletiva em que a sociedade possa ter conhecimento do funcionamento de tal política, a realidade municipal se desdobra em índices negativos no cenário nacional.

Na educação municipal percebe-se a gama de programas existentes para subsidiar seu desenvolvimento, no entanto, na realidade alagoana, que é o lócus da pesquisa, nos deparamos com municípios que no ano de 2013 apresentaram resultados baixíssimos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, como Senador Rui Palmeira com 2,6, Anadia com 2,7, Atalaia, Olivença e Monteirópolis com 2,8, e Estrela de Alagoas, Japaratinga e Maragogi com 2,9, no 5º ano do Ensino Fundamental e Satuba com 1,6, Barra de São Miguel com 1,7, Cajueiro com 1,8 e Maravilha e Ouro Branco com 1,9 no 9º ano do Ensino Fundamental.

Tanto no ensino fundamental dos anos iniciais quanto dos anos finais nesses municípios se apresenta de forma calamitosa devido às baixas que vem tendo sucessivamente. Grande parte desses municípios não possui PME e para os que possuem como o PME foi elaborado na primeira versão Dos municípios que declaram ter planos quantos contaram com a participação da sociedade O que a UNDIME/AL está fazendo para auxiliar os municípios nessa (re) elaboração dos Planos

No intuito de buscar caminhos que possam visualizar a realidade dos municípios alagoanos, o artigo traz o resultado de uma pesquisa realizada para mapear os municípios de Alagoas sobre a existência ou não de PME como também, diante da aprovação do PNE (2014-2024) que estabeleceu novo prazo para construção e revisão dos planos, acompanhar como está se dando o andamento da construção do PME no sertão alagoano como parte da estratégia da UNDIME/AL na preparação dos municípios para a construção dos planos.

Teoricamente, o estudo referenciou-se em Dourado (2011), Lück(2003), Monlevade (2005), Mendes (2012), Oliveira (2011), Bordignon (2009), Saviani (2007), Neves (2000) e dentre outros estudiosos da área. A pesquisa foi realizada no ano de 2014 e foram utilizadas técnicas quantitativas e qualitativas com a utilização de questionários e entrevistas com a proposta de levantar dados acerca da existência ou não de PME nos municípios alagoanos, como verificar os desafios e limites para sua elaboração através da consultoria direcionada pela UNDIME aos municípios alagoanos.

Nessa perspectiva, acredita-se que a construção dos Planos Municipais de Educação (PME) nos municípios alagoanos pode possibilitar um planejamento educacional que vise melhorar os pífios indicadores sócios educacionais a partir do alcance das metas estabelecidas no novo Plano Nacional de Educação (2014-2024).

2 O PERCURSO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A necessidade de planejar surge com a proposta de fugir da improvisação (BORDIGNON, 2009). O planejamento se materializa através de objetivos e ações que se articulam para atingir o que fora proposto. Na educação o planejamento se torna o principal elemento para pensar em melhoria da qualidade.

A ideia de se ter um plano que tratasse da educação de forma articulada e não fragmentada surge simultaneamente à instalação da República no Brasil. A educação começa a ser percebida como parte fundamental no desenvolvimento do país na medida em que o cenário econômico e político se tornavam trampolim de crescimento para o Brasil no início deste século.

Desde o período imperial não havia um sistema articulado de educação “o que existia eram sistemas estaduais sem articulação com o sistema central” (ROMANELLI, 2001, p. 131), sendo necessária a construção de um plano que articulasse todo o sistema.

Com o Manifesto dos Pioneiros da educação em 1932, originado das discussões de um grupo de intelectuais que viam na educação o caminho de melhoria da vida da população, que era necessário organizar e articular a educação no Brasil. O manifesto teve grande repercussão sobre o debate educacional que se materializou na inclusão do artigo 150 na constituição federal de 1934 que versava exclusivamente sobre a educação. E nesse artigo estava declarado que era competência da União “fixar o plano nacional de educação” com o objetivo de articular o ensino de todos os graus. Como também era de competência da União fiscalizar as ações desse plano como versa o artigo 152 da referida constituição. Apenas a constituição federal de 1937 incorporou claramente a ideia do Plano Nacional de Educação, no entanto, todas as outras Cartas tiveram a conservação e o aprimoramento do que fora definido sobre o PNE na Carta de 1934.

O primeiro Plano Nacional de Educação surge a partir de 1962 quando foi elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n. 4.024/1961, ainda não sendo proposto como um projeto de lei, mas que surgia já com um conjunto de metas para serem executadas num prazo de oito anos. O PNE em 1965 passou por alterações onde foi introduzido normas descentralizadoras para estimular os estados da federação a construírem seus planos estaduais com base na formulação do Plano Nacional e em 1996, mudou a nomenclatura para Plano Complementar de Educação e que trouxe um ganho muito importante que a questão da distribuição dos recursos federais destinados ao atendimento dos analfabetos que tivessem mais de dez anos.

O Plano Nacional de Educação só veio ser pensado como lei a partir de 1967. Apenas em 1988, cinquenta anos depois da primeira tentativa de construção de um plano que articulasse todo o sistema de ensino, na Constituição Federal surgiu a ideia de um plano com força de lei que fosse executado em longo prazo para que os estados e municípios, juntamente com a União, tivessem condições de executar as metas propostas para melhoria da qualidade da educação no Brasil.

O art. 214 da Constituição Federal, aprovada em 1988 determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público”, como uma forma de garantir o alcance dos principais objetivos do setor educacional estabelecidos no texto constitucional. Segundo Dourado (2011) isso ocorreu devido a Carta Magna de 1988 ter avançado no campo dos direitos sociais trazendo autonomia dos entes federados, inclusive dos municípios e estabelecido o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas.

Para Mendes (2012) apenas com a Carta Magna de 1988, cinquenta e seis anos após a primeira tentativa oficial dos Pioneiros da Educação em 1932, ressurgiu a ideia de um Plano Nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de buscar estabilidade às iniciativas governamentais na área de educacional.

Em dezembro de 1996, aproximadamente oito anos após a Constituição, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB-9394/96) que traz novos avanços ao planejamento educacional ao determinar a cada ente federado um regime de colaboração para elaborar o Plano Nacional de Educação, e essa obrigação não passa a ser do Conselho Federal ou Nacional de Educação.

Mas tarde após forte pressão da sociedade civil é aprovado o PNE (2001-2010) sob a lei nº 10.172/2001 que para Oliveira (2011) teve um processo de aprovação turbulento na tramitação principalmente devido os muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação, e por fim, o plano apresentou pouca eficácia em orientar a educação nacional e a força de lei que deveria ter não se fez cumprir.

Essas afirmações da pouca eficácia do PNE (2001-2010) corroboram com o que afirma Dourado (2011) quando explica que este plano não se constituiu como referência base do planejamento e das políticas educacionais e sua aprovação resultaram da hegemonia governamental do congresso nacional se caracterizando mais como uma política de governo quando deveria ser uma política de

Estado. Sobre a avaliação do PNE no período de 2001-2008, Dourado (2011, p. 28) adverte “que o plano apresenta metas e diretrizes sem garantia de organicidade interna [...] paradoxos na sua articulação interna, sobretudo nas concepções norteadoras, no financiamento e na gestão educacional”.

O PNE (2001-2010) não obteve os resultados esperados, inclusive na determinação de elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação por parte dos Estados e Municípios Brasileiros. Mesmo esses Planos Municipais de Educação sendo exigidos por lei e devendo ser construído através de um processo participativo e democrático.

Um documento de estratégias e de políticas de educação que inclua a intenção de uma constante avaliação, à luz da Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, observando os princípios estabelecidos na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, interagindo com as metas definidas no Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001, e no Plano Estadual de Educação (MEC, 2005, p. 25).

O Plano Nacional de Educação conta com o aparato legal da Constituição Federal de 1988, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 e com a Emenda Constitucional n. 14, de 1995, aonde institui o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Também considerou as construções do Plano Decenal de Educação para Todos que teve sua elaboração com base nas recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos em 1993.

É a Lei n. 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação, aonde determina que estados e municípios também elaborem e avaliem seus planos, no entanto é só a partir de 2005 que é criada pelo MEC uma gerência que trata de acompanhar as metas do PNE, através do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PME e dos Planos Decenais Correspondentes.

Neves (2000) traz a reflexão sobre a construção de dois Planos Nacional de Educação, um construído pela sociedade civil e o outro aprovado pelo governo federal. A autora aponta várias diferenças entre os planos, tanto referente ao formato de construção quanto aos objetivos.

Na proposta do PNE do governo esse plano se constitui em instrumento capaz de fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas pelas atuais políticas educacionais. Na proposta do PNE da sociedade, esse plano se constitui em referencial de atuação política que tenha como pressupostos: Educação, Democracia e Qualidade. (NEVES, 2000, p. 168).

A presença clara da existência de dois grupos se diverge no modelo de sociedade que cada grupo pleiteia para si. O modelo neoliberal leva a crer que o modelo de sociedade pensado pela sociedade civil não será contemplado no modelo de educação pretendido por esse grupo. Um modelo social baseado na democracia e qualidade como base da educação não encontra espaço no modelo de sociedade neoliberal que busca objetivos próprios que beneficiem o empresariado e as regulamentações dos organismos internacionais que ditam as regras na política educacional no Brasil (NEVES, 2000).

O PNE deixa transparecer que a formulação das políticas educacionais fica a cargo do poder executivo que pode atender de forma direta o que propõe os que financiam a educação e que a execução dessas políticas sob a égide da descentralização fica sob a responsabilidade dos estados, municípios através do trabalho desenvolvido pelas escolas. O distanciamento entre quem pensa as políticas e quem executa ocasiona a fragilidade na efetivação das metas estabelecidas pelo PNE.

Dourado (2007) aponta como uma das falhas do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011) como não foi criada uma lei complementar que estabelece o regime de parceria entre os entes federados, o governo apenas manteve o financiamento de programas aonde o PNE não foi adotado como base de referência da política educacional. Materializando essa falha, o governo lança o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE aonde não houve participação da sociedade civil na elaboração (DOURADO, 2007) como instrumento que apresenta grandes ações na política educacional do país. (PODE TAMBÉM FAZER A CRÍTICA AO PDE COM SAVIANI, PARA ENRIQUECER O ARGUMENTO) creio que essa crítica poderá ser contemplada em outro artigo pela extensão (21 páginas) desse artigo que ultrapassam a quantidade da ECCOS.

3 O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO(2014-2024): UM DIRECIONAMENTO PARA O PME

Para que haja o alinhamento entre o Plano Nacional de Educação é preciso perceber se o Plano Estadual de Educação também está elaborado, avaliado para verificar quais as metas foram atingidas ou não para depois perceber se os planos municipais acompanham a mesma coerência para garantir o alinhamento.

O Plano Estadual de Educação de Alagoas foi elaborado em 2006 e tem vigência até 2015, através da Lei nº 6.757, em consonância com as metas e objetivos do PNE. Muitas das metas referentes ao Ensino Infantil, Fundamental e Médio não foram cumpridas no prazo de 10 anos que se esgota em 03 de agosto de 2015.

O Plano Municipal de Educação é um planejamento da educação elaborado por cada município que deve ser realizado com participação do governo e da sociedade civil. É um documento que segue as mesmas diretrizes de elaboração do PNE em que contém objetivos, metas e ações propostas a curto, médio e longo prazo, para a educação no município em um período de dez anos. Para Mendes (2012, p.9) “os Planos Municipais de Educação foram instituídos por lei e devem ser documentos que representem o processo participativo, além de um instrumento democrático nos termos de sua conceituação, objetivos e metodologia operacional”. Exigências vieram com a aprovação do PNE para os estados e municípios Monlevade (2005, p. 21) explica-as:

Embora os Municípios, por sua autonomia e pelas atribuições constitucionais, pudessem elaborar independentemente seus Planos de Educação, com a sanção da Lei no 10.172, de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), passaram a ser obrigados a elaborar seus planos em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do PNE e dos Planos Estaduais de Educação. Deve, portanto, ser um Plano Decenal.

Elaborar os planos em consonância com o PNE em vigor é necessário para alcançar as metas nacionais, mas é preciso também que se analisem as especificidades locais, adequando as metas nacionais a realidade de cada município. Como afirma Mendes (2012) o Plano Municipal de Educação é um documento que poderá exercer o papel de um novo parâmetro de construção de políticas públicas, todavia a tarefa não está concluída, até porque é um documento de estratégias e de políticas de educação que necessita de constante avaliação e acompanhamento tanto com base na Constituição Federal como da Lei Orgânica do Município. Lück (2003, p. 39) enfatiza a necessidade do comprometimento de todos na implementação dos planos:

A elaboração e implementação dos planos municipais e estaduais de educação só será efetiva se resultar em planos marcados por uma visão objetiva e concreta das necessidades educacionais das escolas, dos bairros, dos municípios e dos estados, de forma a fazer chegar aos sistemas de ensino municipal e estadual o universo da menor célula sócio educacional, que é a

ESCOLA.

Nessa perspectiva percebe-se que ainda mais importante que elaborar o Plano Municipal de Educação é possibilitar o acompanhamento e avaliação permanente pelos segmentos da comunidade local como uma importante ferramenta da prática democrática e participativa. É preciso que sejam elaborados levando em consideração as necessidades educacionais dos municípios e que representem uma agenda de compromissos havendo comprometimento para sua implementação.

Gadotti e Romão (1993, p. 11) abordam a questão do PME, afirmando que ele não deve ser apenas um instrumento formal:

A eficiência do PME só terá resultado na medida em que for elaborado, criado e implementado pelos principais agentes de educação municipal sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das realidades e necessidades locais. Sendo assim, o PME poderá se firmar e significar uma ferramenta e uma promessa de melhoria da qualidade dos sistemas locais de ensino.

Com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), após vários embates entre governo e sociedade civil, os estados e municípios estão tendo um novo prazo de um ano para elaborar e revisar seus Planos de Educação de acordo com as metas e as estratégias aprovadas pelo documento nacional como é descrito no artigo oitavo dessa lei:

Art. 8º-Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Entretanto, também no artigo oitavo do PNE anterior (2001-2010), já estava estabelecido, a necessidade de elaboração dos planos municipais e estaduais, e pouco foi feito, então surge o questionamento: Se em dez anos muitos municípios brasileiros não elaboraram o PME, será que em um ano eles serão elaborados Quantos Planos Nacionais de Educação serão necessários para que todos os Estados e municípios tenham seus planos aprovados O prazo para essa elaboração termina em 25 de julho de 2015 e a expectativa é que não se prolongue por mais dez anos o que há muito tempo já está previsto em lei.

A sociedade civil organizada vem se mobilizando para que esses planos sejam elaborados e revisados em consonância com o novo PNE. Duas iniciativas se destacam nesse aspecto: 1) criação do site Observatório do PNE, e 2) Criação do espaço virtual de olho nos planos que disponibiliza documentos de referência e materiais sobre processos participativos na elaboração dos planos de educação de estados e municípios. Segundo esse site compõem essa iniciativa: a Ação Educativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE).

Além disso, para que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem e aprovem, em seus planos, metas articuladas as 20 metas nacionais, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) criou uma Rede de assistência Técnica, que orienta as Comissões Coordenadoras locais no trabalho realizado em todo Brasil.

Portanto, o grande desafio a ser cumprido é elaborar e atualizar os planos com base na realidade local, com participação da sociedade civil e em consonância com o novo Plano Nacional de Educação, e no caso dos municípios de acordo também com o Plano Estadual de Educação.

3 DO PERCURSO METODOLÓGICO

Com relação aos métodos quantitativos, como o objetivo da pesquisa era abranger uma ampla área da realidade alagoana, uma vez que o estado tem segundo dados do IBGE (2010), 3.120.494 habitantes, distribuídos nos 102 municípios entre as regiões da zona da mata, leste alagoano e litoral, adotou-se a abordagem quantitativa enquanto opção metodológica.

Deste modo, as técnicas utilizadas nos procedimentos da pesquisa foram: levantamento de dados estatísticos dos municípios que compõem o estado de Alagoas e consultas *on line* às secretarias de educação dos 102 municípios e à União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/AL) sobre a existência de Plano Municipal de Educação e sobre a existência de Órgão ou setor responsável pela gestão educacional nas secretarias. Do ponto de vista operacional, o questionário aplicado buscou responder duas perguntas centrais: a) O município possui Plano Municipal de Educação Caso não, porque ainda não foi elaborado, e b) A secretaria possui órgão ou setor responsável pela gestão educacional Com relação a essa última pergunta os secretários que afirmaram que o município não elaborou o PME, puderam explicar o porquê da não terem elaborado expondo suas justificativas.

As 103 (cento e três) consultas foram encaminhadas, via correio eletrônico, aos titulares de cada secretaria municipal de educação, órgão público tomado como fonte principal de consulta; no total de 102 (cento e dois) e à UNDIME/AL. As correspondências eletrônicas enviadas compunham-se de dois documentos: a) um ofício em nome do respectivo responsável; b) um breve resumo sobre a pesquisa e seus propósitos e uma solicitação das seguintes informações: a existência de Plano Municipal de Educação e existência de órgão de gestão escolar nas secretarias municipais, bem como a disponibilização dos documentos que os normatizam (leis, portarias, resoluções, instruções normativas, deliberações, indicações, pareceres).

No caso específico da UNDIME/AL, as informações solicitadas foram sobre a totalidade dos municípios alagoanos. Merece destaque a grande quantidade de secretarias municipais de educação que não possuem e-mail ou que não o disponibiliza ao público, o que fez com que a UNDIME/AL assumisse o papel de intermediária no contato com muitas secretarias.

Em princípio, o contato telefônico não estava previsto, mas, diante do baixo índice de retorno dos e-mails, optou-se por esta forma de coleta de dados, a qual se mostrou bem efetiva. O questionário foi direcionado a duas perguntas centrais: a) A secretaria possui órgão ou setor responsável pela gestão educacional b) O município possui Plano Municipal de Educação

Enquanto aos métodos qualitativos foram utilizadas entrevistas e observação semiestruturada; a pesquisa foi desenvolvida em 11 municípios do sertão alagoano, pois foram mapeadas para esse polo 14 de um bloco de 25 municípios destinados a cada avaliador, no entanto em todas as reuniões compareceram apenas 11 para a realização das formações feita pela UNDIME/AL, observando como acontece a dinâmica de formação dos Avaliadores Educacionais – AE da entidade e quais as principais dificuldades dos municípios na (re) elaboração dos planos.

Foram aplicados questionários aos técnicos das SEMEDs dos 11 municípios durante as entrevistas. A pesquisa também acompanhou a construção do PME no maior município desse polo de 14 localizados no sertão alagoano, para analisar se a construção do plano estava ocorrendo através da participação da sociedade civil e como o gestor municipal acompanha e apoia a (re) elaboração do plano.

4 OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM ALAGOAS: O QUE DIZEM OS NÚMEROS

A situação dos municípios alagoanos com relação às determinações legais de elaboração do PME foi possível ser conferida a partir das respostas dos secretários municipais aos questionários sobre a existência do PME. Sendo possível também fazer uma análise sobre o que é dito e o que é feito na realidade da rede de educação pública municipal de Alagoas.

Dos 102 municípios alagoanos, apenas 17 possuem plano e 59 não possuem plano e 25 não informaram.

A análise dos dados coletados permitiu a constatação de que, mesmo sendo uma exigência legal, mais de 50% das cidades alagoanas não possuem Plano Municipal de Educação – PME. Ou seja, mesmo com as determinações da LDBN e após dez anos de aprovação do PNE (2001-2010) ainda o planejamento educacional da maioria dos municípios alagoanos não está sendo cumprido de acordo com as determinações nacionais. Mas o que estaria impossibilitando a construção desses planos? Porque mais de dez anos não foram suficientes para que os planos municipais fossem elaborados? Apresentam-se a seguir as principais justificativas citadas pelos Secretários Municipais de Educação para não existência do PME:

Sec. 1 - Não possui Plano Municipal de Educação porque o município está se estruturando para atender as normas exigidas pelos órgãos superiores da educação, mas há um entrave por motivo da situação política local.

Sec. 2 - Não possui Plano Municipal de Educação porque estão aguardando a aprovação do novo Plano Nacional.

Sec. 3 - Não há técnicos qualificados para elaboração do PME.

Sec. 4 - Não temos o PME porque nunca houve iniciativa para elaborá-lo.

Sec. 5 - Não temos PME, mas encontra-se em fase de elaboração.

Sec. 6 - Não temos PME, pois com a enchente de 2010 todos os documentos foram perdidos, e ainda não tivemos tempo para dar continuidade a elaboração do PME.

Sec. 7 - Não possui Plano Municipal de educação, por falta de pessoas que possa fazer a articulação.

Sec. 8 - O município passou por um período de descrédito com a comunidade escolar, por isso estamos resgatando essa credibilidade para posteriormente com todos os envolvidos podemos elaborar o PME.

Sec. 9 - Não, tentando elaborar, porque o município é muito pequeno para tanta coisa.

Sec. 10 - Não, devido aos escândalos políticos já mudamos 4 vezes de prefeito e o secretário muda também. Por isso não temos.

Percebe-se que quando indagados sobre a não existência do PME, os 59 secretários ou seus representantes legais deram inúmeras justificadas, mas entre a mais citada foi a que dizia que o plano ainda estava em fase de elaboração, implantação ou em tramitação na Câmara dos Vereadores; essa afirmação esteve presente em 31 das justificativas dos secretários. Mas que elaboração é essa que perdura por mais de dez anos? Esses dados revelam que a situação dos municípios alagoanos é a seguinte: o PNE (2001-2010) terminou, iniciou-se o novo PNE (2014-2024) mesmo com um atraso de 3 anos para ser aprovado e mesmo assim a maioria dos municípios de Alagoas ainda estão na fase de elaboração do PME; esperando a aprovação da câmara de vereadores ou nem iniciaram a elaboração do plano.

Dentre as respostas acima, duas merecem destaque por apresentar explicitamente um dado marcante da realidade alagoana, qual seja, a interferência política partidária nas questões educacionais: *“Não possui Plano Municipal de Educação, porque o município está se estruturando para atender as normas exigidas pelos órgãos superiores da educação, mas há um entrave por motivo da situação política local”*. (grifo nosso). Vemos nessa afirmação como ainda o fator político interfere nas ações educacionais levando, muitas vezes ao autoritarismo e à política do favoritismo distanciando a educação da constituição de um ambiente democrático. O Estado de Alagoas é historicamente marcado pelo clientelismo político e coronelismo, sendo até conhecido como a terra dos marajás pela forte interferência política dos donos do poder nos diferentes setores do Estado, inclusive o educacional.

Para Lira (2007, p. 83). *“Essa oligarquia política que, há séculos, vem determinando os destinos de Alagoas, ainda hoje, possui um poder político muito forte, na verdade, esgotado nas suas possibilidades de propor soluções minimamente viáveis”*. Os contextos históricos e políticos explicam essas heranças que perpetuaram a cultura da obediência e da passividade em Alagoas, ou seja, os alagoanos herdaram da formação do Estado de Alagoas como afirma Verçosa (2001, p. 43) *“a relação entre superiores e inferiores pelos laços do familismo e da famulagem”*.

Sendo assim, o passado explica o presente de Alagoas, pois só em 1719 é que se fala em alguma organização educacional no estado, já que a educação era de responsabilidade da igreja e segundo Craveiro Costa (1931), desde o início que a educação começou de cima para baixo, em que primeiro foi instalado o nível superior, depois o ensino secundário e por último a instrução primária.

Desde o início a educação que era ofertada no estado era precária, não existiam escolas adequadas para o funcionamento das turmas, nem professores instruídos para tal ação e por isso o apadrinhamento político era o meio de favorecimento da época, em que se percebe que em Alagoas essa prática não ficou no passado, através de uma política oligárquica que mantém nas rédeas o povo e o domínio local.

A segunda fala sobre este aspecto foi a seguinte *“Não, devido aos escândalos políticos já mudamos 4 vezes de prefeito e o secretário muda também. Por isso não temos”*. Novamente revela-se nessa fala como a política local está interferindo nos assuntos educacionais, analisando o histórico desses dois municípios percebeu-se que ambos passaram e passam por escândalos políticos como improbidade administrativa por parte dos prefeitos o que levou ao afastamento destes e ocasionou interferências na continuidade das ações educacionais, devido a prática da indicação política, ou seja, quando muda o prefeito, indica-se outro secretário de Educação.

Nesse cenário a elaboração do Plano Municipal de Educação é essencial por ser um planejamento para os próximos dez anos e como tem força de lei pode contribuir para o enfrentamento da descontinuidade das políticas. Com a entrada ou saída de governos, as ações não devem ser interrompidas, pois representam uma agenda de lutas da sociedade civil e um planejamento a médio e longo prazo. Outro ponto relevante é com relação à atualização do PME e sua devida implementação, não basta sua elaboração apenas para fins burocráticos. Como o caso de uma das respostas do questionário *“Possui Plano Municipal de educação elaborado há mais de dez anos. O plano está ultrapassado precisamos reavaliar”*. Como afirma Lück (2003, p. 39):

Ao mesmo tempo estes planos deverão corresponder a um forte comprometimento de todos por sua implementação uma vez que um plano não corresponde a uma lista de reivindicações, mas a um conjunto de compromissos políticos que traduzem o compromisso das coletividades, apoiadas e coordenadas pelos governos, para sua realização.

Todavia, em algumas falas dos secretários percebe-se a não referência à comunidade escolar como *“não temos PME pela falta de técnicos qualificados”* ou *“não temos PME pela falta de pessoas para*

fazer a articulação”, essa justificativa da falta de recursos humanos para elaboração do PME esteve presente na fala de 7 secretários. Mas como assim, a sociedade civil organizada não tem voz e nem vez nessa elaboração. Essas falas remetem a obrigação de elaboração do PME apenas aos profissionais das secretarias desconsiderando a participação da sociedade civil organizada.

O PME não deve ser um projeto feito no gabinete do secretário ou elaborado através de uma consultoria educacional, mas sim ser um plano com ampla participação da sociedade civil organizada. No entanto, algumas consultorias estão atuando em Alagoas na elaboração dos planos, contratadas pelos secretários municipais, o que pode resultar em planos que não expressem a realidade municipal e os anseios da sociedade civil com relação à educação do município.

Já na fala *“não temos PME porque não houve iniciativa para elaborá-lo”* demonstra o descaso com o planejamento educacional do município, sendo que a não elaboração do plano resultou simplesmente da falta de vontade e da negligência com as determinações legais. E *“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 ao saber das circunstâncias de cada Governo. (BORDIGNON, 2009, p. 92)”*.

Através dos dados dos municípios que afirmaram ter plano municipal de Educação foi possível fazer uma comparação com a avaliação obtida no 5º ano do ensino fundamental no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nesses municípios, a fim de perceber se a existência de PME contribui para melhoria dos indicadores educacionais em Alagoas, visto que dos 17 municípios com PME, 11 estão com o IDEB positivo enquanto 7 encontram-se com o IDEB negativo.

Constata-se que dos 17 municípios alagoanos que tem PME, 11 alcançaram a meta projetada pelo MEC para o ano de 2013. Isso demonstra que ter o PME implantado pode ser um dos fatores que contribui para melhoria dos índices educacionais por proporcionar um planejamento em longo prazo nos municípios.

Todavia, não se pode deixar de salientar que o município de Jequiá da Praia teve a maior nota no IDEB (5,9) no Estado de Alagoas mesmo ainda não tendo Plano Municipal de Educação. O que demonstra que não basta ter o plano aprovado é preciso que este *“saía do papel”* e se concretize com base na realidade do município. Mas como forma de aprofundar a análise, realizou-se uma comparação entre 17 municípios de Alagoas que obtiveram as piores avaliações no IDEB na mesma categoria (5ª ano) e comparou-se com a existência ou não de PME no município. Os resultados demonstram que dos 17 municípios com os piores IDEBs do estado, 3 municípios possuem planos e 14 não possuem.

Verifica-se acima que apenas três municípios alagoanos que possuem PME estão entre os que obtiveram as menores notas no IDEB. Isso reforça a afirmação anterior de que ter o PME pode contribuir para um planejamento a longo prazo nos municípios, pois auxilia no estabelecimento de metas para melhoria dos índices educacionais. Dos 17 piores IDEB de Alagoas, 14 foram de municípios que não elaboraram o PME, ou seja, que não tem um planejamento articulado com o PNE e com o Plano Estadual de Educação alagoano.

No que concerne à existência de órgão ou setor responsável pela gestão educacional nas secretarias municipais de Alagoas verifica-se que dos 102 municípios alagoanos, 35 apresentam no órgão gestor o setor responsável pela gestão educacional, enquanto 40 não possui e nesse interim 27 municípios não responderam.

Os dados acima confirmam que a maioria das secretarias municipais de Educação em Alagoas não possui órgão ou departamento responsável pela área de gestão. No entanto, merece destaque o fato de 27 (vinte e sete) secretários não responderem a este questionamento, a dúvida que se apresenta é: será por que realmente não sabiam, ou porque, propositadamente, optaram por não explicitar a

situação das secretarias de educação de seus municípios

A existência de um órgão específico para área de gestão é importante, mesmo não sendo fator que garanta à elaboração do Plano Municipal de Educação. Mas havendo um setor para gestão educacional as secretarias de educação podem ter maior organização com relação aos assuntos referentes à área de gestão educacional. E com a aprovação do novo PNE (2014-2024) dar-se outra oportunidade desses municípios que não elaboraram seus planos se organizarem e convidarem a sociedade civil para finalmente fazer-se cumprir o que está previsto em lei: elaborar o PME de forma democrática em consonância com o plano nacional. Já para os municípios que possuem o plano é dever a atualização de acordo com as novas metas do PNE (2014-2024).

Contudo, nota-se com os resultados que há uma divergência entre o que a lei determina e o que está ocorrendo na realidade dos municípios de Alagoas com relação à elaboração do PME. Nenhuma das respostas dadas pelos secretários municipais de Educação de Alagoas justifica o não cumprimento da determinação legal em elaborar o PME, até porque houve tempo suficiente para essa elaboração. Percebe-se uma falta de organização nas secretarias desde a não existência de órgão ou setor de gestão na maioria delas como também a negligência com relação a elaboração do plano.

5 A CONSTRUÇÃO DO PME NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS: OS DESAFIOS DA SISTEMÁTICA DE TRABALHO DA UNDIME/AL

Com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação, os 59 municípios alagoanos que não tem PME, estão tendo o prazo de mais um ano para elaborarem seus planos, contando com a assistência técnica, junto a UNDIME/AL no qual estão recebendo um acompanhamento e auxílio nas dificuldades encontradas para elaborar e revisar os PMEs junto com a comunidade escolar.

O estado de Alagoas foi dividido em quatro regiões de atendimento para quatro Avaliadores desenvolverem a formação para os municípios sobre a (re) elaboração dos Planos Municipais de Educação. Cada avaliador ficou com média de 25 e 26 municípios por bloco. O bloco do sertão, composto por 25 municípios foi dividido em três pólos pelo critério de aproximação geográfica para facilitar o deslocamento. O polo onde a pesquisa qualitativa foi desenvolvida possui 14 municípios.

Quanto à observação das reuniões da UNDIME, foi percebida a seguinte dinâmica de trabalho. Em cada encontro de formação, os municípios sempre apresentavam o andamento das ações que cada um tinha organizado. O material era socializado pelos grupos com o objetivo de que cada experiência viesse a contribuir para os demais, segundo relatos da avaliadora educacional da UNDIME/AL. Em seguida era trabalhado, através da exposição de slides o material do Caderno de Orientações dos PME em que apresenta as 5 etapas de elaboração dos planos: 1) definir e distribuir responsabilidades; 2) elaborar o documento base; 3) promover um amplo debate; 4) redigir o projeto de lei e, 5) Acompanhar a tramitação na câmara municipal eram as tarefas de construção do PME pelos municípios.

A avaliadora também utilizava as planilhas de coleta de dados disponibilizada no documento norteador para que os municípios tivessem base de que dados deveriam ser coletados para a construção da fase do diagnóstico que antecede a etapa de elaboração do documento base.

A avaliadora afirmou que um dos maiores problemas enfrentados para a realização da formação é a ausência dos representantes dos municípios. Em cada encontro realizado pela avaliadora, comparecem em média pouco mais de 50% dos representantes dos municípios convocados para a formação.

A questão é que 59 municípios alagoanos não têm plano municipal de educação, e dos municípios que apresentaram um plano elaborado desde a aprovação do PNE (2001-2010) alguns foram

modelos já pontos oriundos de consultorias contratadas pelos municípios para construção do material, ferindo o princípio da participação da sociedade civil na elaboração do planejamento da gestão da educação no município.

As consultorias padronizam os modelos dos planos e projetos para garantir atendimento geral a todos os municípios contratantes. A figura abaixo mostra como os modelos do PME eram fornecidos para as prefeituras, acena para o fato desses modelos também serem estendidos no tocante a construção de outros planos como Planos de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS, Regimento Escolar, Projeto Político Pedagógico – PPP, dentre outros.

A figura traz um fragmento do documento de um município alagoano que recebeu de uma determinada consultoria o modelo do documento com espaços em branco para que a equipe que estava responsável pela construção do Plano Municipal de Educação preenchesse os espaços em pontilhado com os dados do município fazendo com que o plano fosse adequado à realidade local.

Diante do PNE (2014-2024) a UNDIME/AL convocou seus dirigentes para elaborar e reelaborar o Plano Municipal de Educação, que segundo depoimentos de alguns técnicos das SEMEDs, ainda houve municípios que mais uma vez apresentaram um modelo pronto enviado pelas consultorias para cumprir mais a burocracia exigida pelo órgão.

No entanto, esses municípios tiveram seus planos barrados, já que a sistemática metodológica organizada pela UNDIME/AL para a (re) elaboração dos planos baseava na construção coletiva, com participação da sociedade civil, como já deveria ter sido desde o primeiro plano, e que seria disponibilizado para os municípios um programa de formação dos técnicos e secretários de educação sobre como deveria ser a construção-avaliação do Plano Municipal de Educação.

Todavia, como é um momento novo para os municípios construírem de forma coletiva um plano de melhoria da qualidade da educação para ser desenvolvido em dez anos, caracterizando como uma política de Estado e não de governo, os responsáveis por esse processo como equipe técnica de elaboração estão encontrando grandes dificuldades para elaboração do documento base.

Na medida em que foram aplicados os questionários aos técnicos das secretarias municipais dos 11 municípios que compareceram as reuniões de formação, sobre as dificuldades que os municípios estavam encontrando para a elaboração do PME eles consideram *a coleta de dados sobre a realidade do município* que farão parte do diagnóstico do plano em um determinado período de tempo, *o comprometimento do gestor municipal e participação da sociedade* tanto na convocação para fazer parte da comissão de elaboração, quanto no fornecimento das informações sobre a realidade educacional.

O desconhecimento da realidade educacional do município e a ausência de monitoramento das ações relativas às práticas pedagógicas das escolas mostram como o planejamento nos municípios não é uma questão relevante. Isso se mostra nos índices de avaliação da educação básica que nesses municípios vem a cada etapa apresentando variações em seu desempenho, alguns com quedas consideráveis e outros se mantendo no mesmo patamar, os poucos municípios que ainda conseguem evoluir fazem isso de forma singela, caracterizando o fato da ausência de planejamento interferir de forma significativa na melhoria da qualidade da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste texto, apresentar os resultados de uma pesquisa cujo objetivo foi realizar um mapeamento da existência ou não do PME nos 102 municípios do estado de Alagoas como também analisar o processo de revisão e elaboração desses planos em 14 municípios do sertão de Alagoas que estão sob a consultoria da UNDIME/AL.

Constatou-se com os dados quantitativos que mesmo sendo uma exigência legal a implementação do PME a partir da LDBN nº 9.394/96, nas redes públicas municipais do estado de Alagoas, praticamente nada mudou nestes 18 anos de promulgação da lei maior da educação nacional e como também após dez anos do PNE (2001-2010).

Com relação aos dados qualitativos nota-se que dentre as dificuldades citadas pela avaliadora da UNDIME/AL no sertão alagoano estão: 1) a não presença dos secretários nas reuniões de orientações para elaboração do PME e, 2) existência de planos anteriores elaborados por consultorias. Já as dificuldades citadas pelos técnicos das secretarias vão desde a coleta de dados sobre a realidade do município que farão parte do diagnóstico do plano em um determinado período de tempo, comprometimento do gestor municipal e participação da sociedade tanto na convocação para fazer parte da comissão de elaboração, quanto no fornecimento das informações sobre a realidade educacional.

O fato é que já está em vigor um novo PNE (2014-2024) e esses desafios precisam ser vencidos para que a dissonância entre o dito e o feito seja rompida em Alagoas de forma que esses planos finalmente sejam elaborados e com ampla participação da sociedade civil. Por fim, espera-se que os dados aqui apresentados possam servir de alerta para que haja avanços no planejamento educacional em um estado que apresenta pífios índices educacionais, inclusive segundo o MEC apresenta o pior IDEB do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação e do Esporte. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Lei nº 9.394/96. Brasília: MEC, 1996.

_____. Ministério da Educação. *Lei nº 10.172/01*: Criação do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. *Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PNE*. Elaboração: Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília: MEC, 2014.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no Município*: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

DELORS, Jacques (Coord.). *Educação: um tesouro a descobrir*. Brasília: UNESCO/MEC, 2010. Disponível em: Acesso em: 23/10/2011.

DOURADO, Luiz Fernandes (org). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autentica Editora, 2011.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso 20 out 2014.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. **Intervenção**. Ver. Fac. Educa. UFG (1): p. 57-74, jan/jun. 2005.

LÜCK, Heloisa. C.T.E. Consultoria Técnica Educacional. *Educação na gestão municipal*: fontes de financiamento e plano municipal de educação. Organização pedagógica: Evelyn Raimunda Vieira Radicchi. Belo Horizonte: 2003.

LIRA, Fernando José. *A formação da riqueza e da pobreza de Alagoas*. Maceió: Edufal, 2007.

MONLEVADE, João. *O conselho de educação e o Plano Municipal de Educação*. In: Boletim 19: Gestão Democrática da Educação, Outubro 2005. Disponível em Acesso 02 out 2014.

MENDES, Maria Fátima. *Plano Municipal de Educação: implementação e participação social*. Juiz de Fora, MG, 2012. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal de Juiz de fora, Juiz de Fora, 2012.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. et al. Estado e Planejamento Educacional no Brasil – a formação do planejador. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: FCC, 1984. n.51, pp. 55-63,

_____. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, Lúcia Wanderley (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Das políticas de governo á políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educação e Sociedade, vol. 32, núm. 115, abril-junio, 2011.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm Acesso em 10 de dez 2014.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, vol.28, nº 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2001.

VERÇOSA, Élcio de Gusmão. *Cultura e Educação nas Alagoas: História e Histórias*. 3ª ed. Maceió-AL, 2001.