

PLANOS DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO PNE E DO SNE

**João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar
Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo
Nelson Cardoso Amaral**

05

CADERNOS TEMÁTICOS

Planos de ações articuladas no contexto do PNE e do SNE

Caderno Temático 5





Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária
Recife/PE - CEP: 50.670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000
<https://www.ufpe.br>

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF CEP: 70.410-900
npae@npae.org.br - <http://www.npae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Marcia Angela da S. Aguiar
Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo
João Ferreira de Oliveira
Nelson Cardoso Amaral

**Planos de ações
articuladas no contexto
do PNE e do SNE**



Conselho Editorial - ANPAE

Marcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

Diagramação

Kaliana Pinheiro

Preparação e revisão

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Planos de Ações Articuladas no Contexto do PNE e do SNE – Caderno Temático 5 / João Ferreira de Oliveira, Márcia Angela da S. Aguiar, Luiz Fernandes Dourado, Janete Maria Lins de Azevedo, Nelson Cardoso Amaral – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Série Cadernos ANPAE Vol. 30

36 páginas

ISBN: 1677-3802 Biblioteca ANPAE

1. Educação. 2. Plano Estadual de Educação. 3. Plano Distrital de Educação. 4. Plano Municipal de Educação. I. Oliveira, João Ferreira de. II. Aguiar, Márcia Angela da S. III. Dourado, Luiz Fernandes. IV. Azevedo, Janete Maria Lins de. V. Amaral, Nelson Cardoso VI. Série

CDD 379

CDU 371.4

CCS GRÁFICA EDITORA COM. E REP. LTDA, Camaragibe, PE.

Sumário

- 07** PREFÁCIO
Binho Marques
- 09** APRESENTAÇÃO
Márcia Angela da S. Aguiar
- 11** Introdução
- 12** Ações articuladas no contexto do pne e dos planos de educação: limites atuais e inovações em construção
- 25** Coordenação federativa e colaboração federativa - papéis e ações no contexto da instituição do SNE
- 34** Referências

Prefácio

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma

de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**, que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques
Secretário da Sase

Apresentação

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010, pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da ANPAE, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações fede-

rativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenham, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco

Introdução

O propósito deste caderno, intitulado *Planos de ações articuladas no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE)*, é refletir inicialmente sobre os limites atuais do regime de colaboração e das ações articuladas hoje existentes para, em seguida, trazer alguns elementos que apontem para inovações no processo de execução do PNE e dos planos de educação, bem como na efetivação do SNE. Na sequência, tendo por base os marcos legais instituídos e a experiência de articulação e de colaboração entre os entes federados, buscase analisar e apresentar aspectos da necessária coordenação, cooperação e colaboração federativa no contexto da instituição do SNE.



Ações articuladas no contexto do pne e dos planos de educação: limites atuais e inovações em construção



O Brasil possui 26 Estados, um Distrito Federal (DF) e 5.570 Municípios. Conforme a Constituição Federal, em seu art. 1º, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do DF. Portanto, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o DF e os Municípios, todos autônomos, nos marcos desta Constituição (Art. 18º). Nesses termos, eles podem: se auto-organizar por meio de normas próprias (auto legislação); se autogovernarem, elegendo seus próprios governantes; e, se auto-administrarem, conforme a distribuição de competências estabelecidas na Constituição, leis e normas complementares. Assim, Estados, DF e Municípios, como entes autônomos, têm competências próprias, desde que não sejam vedadas na Constituição.

De acordo com a Constituição Federal, a educação é um dos setores cuja oferta é da competência conjunta dos entes federados, sendo dever do Estado e da família. Conforme o Art. 205, “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Além disso, essa oferta deverá ser gratuita em estabelecimentos oficiais, sendo garantida igualdade de condições para o acesso e a permanência na

escola, valorização dos profissionais da educação escolar, com piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade (Art. 206).

É dever do Estado, conforme competências de cada ente federado, garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Art. 8º, inciso I). Portanto, além da gratuidade, é preciso assegurar a obrigatoriedade na faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, já que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. A organização dos sistemas de ensino, por parte da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, deverá ocorrer por meio de Regime de Colaboração (Art. 211). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) (BRASIL, 1996) também reafirma o princípio do regime de colaboração ao estabelecer que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (Art. 8º) e que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (§ 2º).

(...) a funcionalidade da dimensão federativa remete à possibilidade de mediação de conflitos federativos e à indução à cooperação, que, no caso da Educação, se traduz pelo regime de colaboração, em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos (SCAFF; FONSECA, 2014, p. 1).

Nessa direção, é fundamental regulamentar as políticas públicas, tendo em vista garantir a oferta de educação escolar com qualidade, em todas as etapas da educação básica. O estabelecimento de normas de cooperação ou de regulamentação do regime de colaboração, em conformidade com

o caput do art. 23 da Constituição Federal, é fundamental, uma vez que é preciso constituir um instituto jurídico que regulamente a competência e a gestão associada comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa direção, o parágrafo único do art. 23 estabelece que “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”.

Há, no contexto atual, políticas, programas e ações que evidenciam certa cooperação, articulação e parceria entre os entes federados, tais como:

- programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- recenseamento dos educandos e acompanhamento da frequência à escola;
- fixação de conteúdos mínimos para assegurar formação básica comum;
- produção de indicadores educacionais;
- sistema de avaliação para aferir a qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas;
- fixação de piso salarial nacional dos professores;
- formação inicial e continuada de professores;
- planejamento educacional;
- transferências de recursos.

Mas, são muitos os obstáculos para a efetivação do regime de colaboração, dada a heterogeneidade do país, que se traduzem desigualdades regionais, estaduais e municipais, sobretudo em termos de recursos financeiros para garantir a educação básica obrigatória, democrática e de qualidade para

todos. Mesmo diante dessa situação, a Constituição optou pela criação diversificada e pluralizada de sistemas de ensino e não pela instituição de um sistema único de educação. Assim, exige-se “articulação mútua” dos entes federados, organizada por meio de uma “engenharia consociativa articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2002 apud SCAFF; FONSECA, 2014, p. 2).

(...) essa forma de organização, embora tenda a contemplar as diversidades regionais e político-institucionais do Brasil, acaba por gerar uma multiplicidade de “núcleos de poder”, o que exige um processo de planejamento extremamente complexo, “uma vez que pressupõe negociações e decisões políticas entre os entes federativos e os setores sociais” (SENA, 2013, p. 138 e 139 apud SCAFF; FONSECA, 2014, p. 2).

A União, todavia, tem um papel fundamental nesse processo de colaboração e articulação, pois, segundo o Art.211, § 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.

Os municípios, por sua vez, atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º), enquanto os Estados e o DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º). Considerando as desigualdades existentes no país, o legislador estabeleceu que “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” (§ 4º). Isso foi necessário, uma vez

que muitos Estados e Municípios, com menor arrecadação e renda per *capta*, não terem condições de atender, com qualidade, todas as crianças, os adolescentes e os jovens na faixa etária de sua competência. Mesmo aplicando os percentuais exigidos na Constituição Federal e na LDB, alguns estados e municípios não conseguirão atender às necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE.

Portanto, o PNE, conforme a Constituição Federal, terá por objetivo (Art. 214):

Articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...).

Nesse contexto, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o PNE com diretrizes, metas e estratégias para o decênio 2014-2024, incluindo estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. No Art. 8º estabeleceu que

Os Estados, o DF 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.

Ao elaborar os respectivos planos de educação, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, os entes federados deverão contemplar estratégias que, dentre outras, assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais, e promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Educação integral e planejamento participativo constituem temáticas que se articulam e que possuem em comum o compromisso com a formação da cidadania e com a garantia de uma prática educativa de qualidade capaz de contribuir para o desenvolvimento da pessoa humana em suas múltiplas dimensões. Ambas sinalizam para a dimensão social e política do ato de educar, para a preparação de sujeitos críticos, participativos e capazes de intervir na realidade como seres construtores da história. O planejamento participativo se coloca como condição relevante para a viabilização da educação integral, esta, por sua vez, se consubstancia em objeto do planejamento participativo, traduzindo-se em sua materialidade, na medida em que advoga um processo educativo capaz de dar conta das diferentes dimensões do ser humano (PEREIRA, 2014, p. 1).

A Lei do PNE (BRASIL, 2014) também estabeleceu que

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação

Há, portanto, dois grandes desafios no horizonte do decênio 2014-2024: a) a efetivação do PNE e dos planos de educação dos Estados, DF e Municípios, alcançando as metas propostas; b) a concretização do Sistema Nacional de Educação (SNE), de modo colaborativo e articulado com Estados, DF e Municípios, no prazo de dois anos. A Figura 1, a seguir, explicita o contexto atual de organização da educação escolar e, ao mesmo tempo, a perspectiva de institucionalização do SNE por meio do Regime de Colaboração.

Figura 1 – Educação escolar no Brasil: Regime de Colaboração, PNE e SNE



Para tanto, é necessário ampliar os processos e mecanismos de atuação em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do DF, em seu conjunto, a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE. É preciso ampliar as ações de articulação e pensar estratégias que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.



É preciso também aprender com o passado, ou melhor, com as experiências de colaboração, articulação e parceria advindas dos programas suplementares; do Censo Escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educa-

ção – Fundeb; da avaliação educacional; do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); das ações de formação inicial e continuada de professores; da efetivação do *piso salarial profissional nacional* para os profissionais do magistério público; do Plano de Ações Articuladas (PAR); das conferências de educação; da atuação das secretarias do MEC junto aos Estados, DF e Municípios; dentre outros.

Nessa direção, o PAR, instituído no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, é uma das experiências que pode nos ajudar a avançar na efetivação do SNE. Mas, em que ele consiste? Essa resposta deverá ser produzida no aprofundamento do regime de colaboração e pactuação em torno das metas e estratégias do PNE.

Quais serão as características que vão definir o SNE?

Qual a base, a forma e o conteúdo do SNE?

Qual postura dos entes federativos em termos de participação?

O que deverá ser nacional, ou melhor, para todos os sistemas de educação?

O que deve ser federativo, isto é, para o exercício da autonomia dos sistemas?

(...) o Sistema Nacional de Educação já existe pela sua inserção no corpo constitucional. Assim, o Sistema Nacional de Educação já é. Mas... eis ainda a questão: em que ele consiste? Um sistema - entende-se - é um conjunto articulado e coordenado de elementos coexistentes e que, dentro de um determinado espaço e tempo, compartilham de um mesmo ordenamento estruturado. No caso de um Sistema Nacional de Educação, tal contexto remete à definição de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionadas à garantia do direito social à educação em ambos os níveis (educação básica

e superior), considerando todas as etapas e modalidades educativas. Remete, sobretudo, à garantia da universalização da educação básica obrigatória dos 04 aos 17 anos, em regime de colaboração (Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/pdf/sase_mec.pdf>. Acesso em 13 out.2014).

O PAR foi instituído como instrumento para auxiliar os entes federados no planejamento educacional, visando ao alcance das metas do PDE, mas sem ferir a autonomia. O diagnóstico, as dimensões, as ações previstas e o planejamento em geral devem ser objeto de ações técnicas que conduzissem a decisões políticas para o atendimento às demandas educacionais de cada localidade, tendo em vista a melhoria dos indicadores educacionais. As quatro dimensões do PAR têm sido: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e, infraestrutura física e recursos pedagógicos. O planejamento, realizado por comissão técnica, constituída por sujeitos sociais do segmento educacional, em cada localidade, é encarregada de elaborar o Levantamento da Situação Escolar, o respectivo parecer e propor o convênio.

O planejamento participativo constitui, assim, espaço onde os conflitos são tratados tendo em vista o estabelecimento de consensos provisórios, haja vista a própria natureza da democracia que encerra um processo em permanente construção e reconstrução. Nesse sentido, o planejamento participativo, como ação eminentemente política, precisa ocupar seu espaço na escola, como instrumento capaz de contribuir para a conscientização, para a mobilização e a intervenção dos diferentes atores na prática educativa, substituindo a histórica rejeição do ato de planejar como algo neutro, burocrático, algo de competência de técnicos (PEREIRA, 2014, p. 3).

Estudos mostram fatores positivos na experiência do PAR e fatores que podem ser aperfeiçoados no processo de aprofundamento do regime de

colaboração, no contexto da instituição do SNE (SCAFF; FONSECA, 2014; SANTANA; ADRIÃO, 2014). Dentre os fatores positivos destacam-se o(a):

- conhecimento da realidade educacional, tendo por base a especificidade de cada localidade e rede de ensino;
- aproximação entre o MEC e as secretarias de educação;
- fortalecimento da cultura e das práticas de planejamento;
- ampliação do apoio técnico e financeiro da União;
- controle via SIMEC;
- participação da comunidade na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações;
- instituição de mecanismos para o avanço na efetivação do regime de colaboração;
- visão ampla e sistêmica da educação, que conduz a um planejamento integrado;

Dentre os fatores que merecem aperfeiçoamento, destacam-se o(a):

- monitoramento e avaliação permanente das metas e ações;
- limitado diálogo federativo;
- excesso de burocracia e rigidez do instrumento de planejamento;
- concentração de atividades em apenas uma ou poucas pessoas no interior das secretarias de educação;
- falta de extensão das ações para todos os municípios;

- possível descontinuidade das ações em razão de mudanças políticas;
- necessidade de maior participação dos conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil;
- ausência de clareza quanto aos mecanismos de controle;
- compreensão reducionista do planejamento associado apenas à captação de recursos;
- fragilidade no cumprimento das ações previstas;
- falta de qualificação adequada de recursos humanos para a elaboração de planos e execução das ações;
- ausência de capacidade organizacional para implantação das ações em alguns municípios;
- carência de assistência técnica mais efetiva por parte da União;
- pouca autonomia dos entes federados na elaboração e reelaboração dos instrumentos, de modo a garantir maior especificidade e articulação com o planejamento das secretarias;
- exiguidade dos prazos para realização de diagnóstico e definição das ações, o que interfere na participação mais efetiva da comunidade;
- contratação de consultorias especializadas por meio de serviços privados e/ou parcerias público-privadas;
- necessidade de maior participação da comunidade escolar no processo decisório e no controle social das políticas educacionais;
- revisão da legislação existente, em razão das barreiras à cooperação federativa concernente à educação.

Dessa forma, a democracia participativa deve ser construída, no âmbito das escolas com base na afirmação de que os sujeitos não podem ser vistos de forma isolada e que a participação constitui um ato eminentemente político e, por conseguinte, educativo, possibilitando o desenvolvimento de habilidades democráticas. Quanto mais os indivíduos participam, mais vão se tornando capacitados para participar. O avanço da democracia impõe sempre mais participação ativa no campo das decisões, aumentando, conseqüentemente, os espaços de exercício do poder, concorrendo para a definição de propostas compatíveis com as necessidades e anseios da comunidade escolar, nos marcos da educação integral (PEREIRA, 2014, p. 10).

Assim, é preciso, pois, avançar na amplitude e no aprofundamento das ações articuladas e na regulamentação do regime de colaboração, considerando a experiência já acumulada em termos de colaboração federativa, a exemplo do PAR. A elaboração coletiva de planos de ações articuladas, tendo em conta o conjunto das metas e estratégias do PNE e das metas e estratégias estabelecidas nos planos de educação dos Estados, DF e Municípios, será fundamental para avançar no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da educação, que indique pactuação, intencionalidade e continuidade das ações na perspectiva de uma política de Estado, tendo em vista a superação das condições adversas para o desenvolvimento da educação de qualidade para todos, em todos os níveis, etapas e modalidades de educação. A busca por aperfeiçoamento do Plano de Ações Articuladas (PAR), assegurando que a assistência técnica e financeira para estados e municípios, que participam ou desejam participar de uma organização territorial educacional, seja precedida de uma visão territorial por parte dos avaliadores e tomadores de decisão é um desafio. Ou seja: há um campo para, pela via do PAR, fortalecer o planejamento regionalizado e, dessa feita, o regime de colaboração.

As 20 metas do PNE, com suas respectivas estratégias, indicam a necessidade de planejamento mais flexível, amplo e, ao mesmo tempo, ajustado à situação de cada Estado, DF e Município. Isso requer que os entes federados sejam concebidos como interlocutores efetivos do planejamento, numa coordenação coletiva de “esforços para assunção, divisão e compartilhamento de responsabilidades pela oferta de serviços públicos de qualidade às populações, serviços dos quais a educação deve ser entendida como essencial” (SANTANA; ADRIÃO, 2014, p. 12).

Grande parte das metas, por serem sistêmicas, irá requerer ações articuladas dos entes federados. Isso irá requerer certamente instrumento ou instrumentos mais amplos de planejamento articulado que considere as distintas realidades, mas que seja capaz de integrar as metas, as estratégias, as dimensões, os indicadores e as ações num processo amplo de interlocução, bem como enfrentar desigualdades e assimetrias regionais. A regulamentação da competência e gestão associada comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como as ações de planejamento e de articulação entre os entes federados certamente poderão trazer a materialização desejada para a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PNE. O conhecimento dos limites atuais do regime de colaboração deve nos unir na discussão e na construção de inovações que favoreçam as ações articuladas do PNE e dos planos de educação, tendo em vista a efetivação do SNE.

Coordenação federativa e colaboração federativa – papéis e ações no contexto da instituição do SNE



O país chegou aos dias atuais, portanto, com a meta de instituir o Sistema em dois anos, que começaram a ser contados a partir da publicação da Lei do novo PNE, segundo seu art. 13. Este será um enorme desafio. Para tanto, as funções de coordenação e de articulação do Estado Nacional, em seu movimento conjunto de conexão entre os vários entes, só se realizam caso haja um foro formulador a fim de se obter uma sincronia interna, evitando-se antinomias entre os sistemas. Este foro é a União, que tem no Ministério da Educação seu órgão de coordenação e, em um renovado Conselho Nacional, o seu eixo normativo. Este foro, dentro do Estado Democrático de Direito e Republicano, não é o centro de um poder hierárquico. Ao contrário, ele é um lugar em que os vários poderes autônomos pactuam uma descentralização qualificada pela ação coordenada própria do regime de colaboração (BRASIL, 2014, p. 1).

A Lei que instituiu o PNE (lei nº 13.005/2014), em seu Art. 7º, § 5º, afirma que “Será criada uma **instância** permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” e que, além disso, “O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de **instâncias** permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”

(§ 6º). Afirma também que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” (§ 7º).

Há, portanto, no Art. 7º, § 5º uma inovação significativa do legislador para que os entes federados atuem de forma pactuada em regime de colaboração, visando implementar as estratégias e alcançar as metas do Plano. Assim, por um lado, define-se a criação de uma **instância** permanente de negociação e cooperação entre a união, os Estados, o DF e os Municípios. Será preciso, pois, pensar a regulamentação, a composição e o funcionamento dessa **instância tripartite** que, além da negociação e cooperação, irá contribuir política e tecnicamente para a definição das linhas mestras do SNE. Por outro lado, para o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e os respectivos Municípios, o legislador prevê também a instituição de **instâncias** permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado, devendo certamente ter significativa articulação com a instância nacional. Em caráter transitório, até que seja regulamentada a cooperação federativa e instituído o Sistema Nacional de Educação, o MEC instituiu, por meio da Portaria nº 619, de 24 de junho 2015, Instância Permanente de Negociação Federativa.

Ao longo das metas e estratégias do PNE observa-se que a **instância** pactuada no Art. 7º, § 5º tem a função de, por exemplo, implantar os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino no ensino fundamental e médio (2.2; 3.3). Deve ainda “definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino” (20.12). Para além dessas atribuições específicas, essa **instância** nacional poderá atuar em diversas outras estratégias em que são evocados o regime de colaboração no PNE, a pactuação, a articulação

e a parceria, sobretudo na oferta, permanência e garantia de qualidade da educação básica obrigatória.

PORTARIA Nº 619, DE 24 DE JUNHO DE 2015 - Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Consultar: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes>.

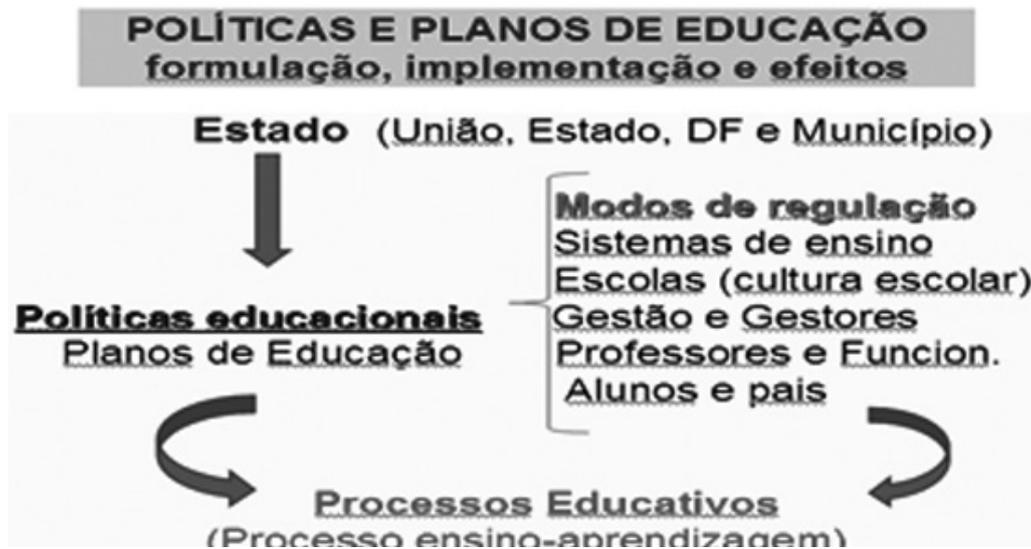
O desafio prioritário, a curto prazo, é elaborar e implementar os respectivos planos de educação e estabelecer “plano(s) de ações articuladas” que nos conduzam ao alinhamento em torno das metas do PNE, nos ajudando a avançar nas linhas mestras da instituição do SNE, respeitando a autonomia dos entes federados. Isso significa unir, ligar, vincular, ajustar por articulação os atuais sistemas de ensino de modo a torná-los um SNE que garanta a oferta de uma educação básica de qualidade para todos. Para tanto, será preciso um conjunto de movimentos colaborativos entre os entes federados e órgãos e entidades do campo da educação, como preveem várias estratégias do PNE, aproveitando as experiências passadas em termos de políticas, programas, projetos e ações, visando produzir inovações em termos de planejamento educacional, compartilhamento de recursos, avaliação, definição de base nacional comum curricular, estabelecimento de padrão de qualidade, elaboração de projetos pedagógicos formativos etc. em prol da educação de qualidade como direito social.

A adoção dos padrões nacionais vinculantes por todos os sistemas de Ensino será basilar para o SNE, pois trata-se de garantir um direito juridicamente protegido assegurando cidadania e direitos humanos. Dentre os elementos que conformarão a identidade nacional, estão: uma base nacional comum para os currículos da educação básica e superior, financiamento adequado, padrões para as instituições educativas, gestão democrática, formação e valorização dos profissionais, com carreiras elaboradas a partir de parâmetros nacionais e que tomem como referência a Lei 11.738/08 (que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os

profissionais do magistério público da educação básica), processos de avaliação institucional e de aprendizagem, entre outros (BRASIL, 2014, p. 1).

No processo de acompanhamento e avaliação dos planos de educação será preciso, certamente, estabelecer ações articuladas para a implantação das estratégias e o cumprimento das metas previstas. As políticas, os programas e as ações precisam ser definidos de forma colaborativa, visando chegar ao “chão da escola”, ou melhor, impactar os processos educativos ou ensino-aprendizagem (Figura 2).

Figura 2 – Políticas e planos de educação: impactos no processo ensino-aprendizagem



São vários os agentes envolvidos para que os fins da educação escolar possam de fato ocorrer, mas não se pode esquecer que os maiores protagonistas são os professores e os estudantes. São eles os agentes ativos do trabalho pedagógico e do processo ensino-aprendizagem, ou melhor, da aprendizagem significativa. Assim, por um lado, precisamos de professores bem formados, qualificados, valorizados e engajados na

aprendizagem dos estudantes. Por outro, devemos, por diferentes meios didático-pedagógicos, despertar o interesse dos estudantes e promover o envolvimento dos mesmos na aquisição dos conhecimentos científicos e no desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores que vão nortear a inserção no mundo do trabalho e no exercício da cidadania.

Tanto a Constituição Federal como a LDB estabeleceram competências próprias para União, Estados, DF e Municípios em termos da oferta de educação escolar em seus diferentes níveis, etapas e modalidades. A efetivação do SNE certamente implicará na revisão dessas atribuições, visando expandir o direito à educação nos termos da Constituição e do PNE. Assim,

Este reexame da LDB realçará a natureza de um SNE e a regulamentação do Art. 23 concretizará normas de cooperação também vinculantes, capazes de dar sustentação ao projeto que se desenhou. Em ambos os casos (regulamentação do Art. 23 e reexame da LDB) é imprescindível reforçar os papéis de coordenação política, suplementação e redistribuição da União com relação aos Estados e Municípios e também dos Estados com relação aos seus próprios Municípios (BRASIL, 2014, p. 3).

O papel de cada ente federativo deverá ser conformado e potencializado por um conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas.

Da autonomia e das competências atribuídas deve resultar também, decorrente do dever de Estado, o esforço endógeno e institucional dos Estados-membros para a criação de seus sistemas em regime de colaboração e em total coerência ao Sistema Nacional de Educação. Neste contexto, a interdependência é um conceito indispensável para que se possa construir processos de descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação.

Com a definição de normas de cooperação, padrões nacionais de qualidade e capacidade de atendimento, todos os brasileiros terão seu direito assegurado em qualquer ponto do território nacional. O equilíbrio entre estes elementos, à vista da diferenciada capacidade de cada unidade federativa e dos fundos públicos disponíveis, deverá contar com condições de supletividade para que as esferas de governo garantam que seus sistemas atuem de forma colaborativa, interdependente e equitativa (BRASIL, 2014, p. 3-4).

Assim como na elaboração dos respectivos planos de educação (<http://pne.mec.gov.br/>), caberá à União garantir assistência técnica para a elaboração de planos de ações articuladas, monitoramento e avaliação da execução das metas e estratégias estabelecidas nos diferentes planos de educação. A ação colaborativa para efetivação do PNE e dos respectivos planos implicará na institucionalização de **instância nacional tripartite, instâncias estaduais e municipais**, nos termos da lei do PNE e, ainda, na estruturação de Rede de Assistência Técnica que contribua para a efetivação de ações em cada localidade. A Assistência Técnica deve acompanhar e ajudar as equipes locais responsáveis pela execução dos planos de educação.

O Art. 7º da Lei nº 13.005/2014 prevê que a “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias” do PNE. E, no § 5º, do mesmo artigo, estabeleceu que “Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Nessa direção, considerando “A necessidade de institucionalizar espaços de negociação federativa, visando à coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca, com unidade, divisão de competências e responsabilidades, com diversidade de campos administrativos e recursos vinculados”, o MEC instituiu, por meio da Portaria nº 619, de 24 de Junho

2015, Instância Permanente de Negociação Federativa. Essa Instância tem caráter colegiado e permanente, devendo:

a) Se reunir periodicamente, visando à negociação dos assuntos previstos na Lei do PNE, ou sempre que o debate sobre temas referentes ao desenvolvimento da educação básica for pertinente;

b) coordenar trabalho de interlocução Permanente com Grupos de Trabalho criados por decisão colegiada ou com especialistas a serem contratados para subsidiar o debate de cada tema, bem como com secretarias, órgãos ou outros grupos vinculados ao MEC;

c) Acompanhar os trabalhos do fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e sugerirá encaminhamentos às diferentes esferas de governo.

Além disso, a Portaria prevê que a Sase/MEC deverá promover mecanismos de diálogo contínuo da Instância com o Fórum Nacional de Conselhos, instituído por meio do Pacto de Cooperação assinado em 18 de outubro de 2009. Cabe à Sase/MEC, também, promover a interação da Instância Permanente com o Fórum Nacional de Educação – FNE.

A criação dessa Instância Permanente de Negociação Federativa, juntamente com outras estratégias e ações previstas no PNE, é de fundamental importância para avançar no processo de articulação e de colaboração entre os entes federados, visando, sobretudo, atingir as metas previstas nos respectivos planos.

Trata-se, pois, de ampliar o conhecimento coletivo da realidade educacional de cada localidade; promover a articulação entre o MEC e as secretarias de educação; fortalecer as práticas do planejamento integrado, coletivo e da avaliação participativa,

com amplo envolvimento da comunidade escolar; ampliar o apoio técnico e financeiro da União; ampliar os meios para efetivação do regime de colaboração; instituir mecanismos de monitoramento e avaliação permanente das metas e ações; promover processos de descentralização qualificada e assistida; reduzir a burocracia e a rigidez do planejamento; ampliar o envolvimento das equipes responsáveis no interior das secretarias de educação; expandir o apoio às ações em todos os municípios; estabelecer mecanismos que garantam a continuidade das ações; elaborar planos de ações articulados que contemplem as metas e estratégias do PNE; promover a qualificação adequada de recursos humanos para a execução das ações de execução dos planos de educação; fortalecer a capacidade organizacional dos municípios para a efetivação das metas; promover a revisão da legislação existente e de mecanismos que se constituam em barreiras à cooperação federativa no campo da educação.

Ver também:

PORTARIA Nº 459, DE 12 DE MAIO DE 2015 - Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno - Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica.

PORTARIA Nº 618, DE 24 DE JUNHO DE 2015 - Dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Fonte: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes>

Mas, como organizar a educação nacional? Os entes federados devem trabalhar juntos, porque têm competências comuns. Há lacunas na articulação federativa e no regime de colaboração que criam obstáculos à eliminação das desigualdades existentes. O PNE, como estabelece a lei, deverá ser o elemento articulador no processo de constituição do SNE.

O MEC, por meio da Sase, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, vem procurando contribuir para o processo de articulação dos entes federados e para o alinhamento dos planos de educação. A finalidade maior desse Sistema será, no entanto, garantir o direito constitucional de educação com qualidade para todos, reduzindo paulatinamente as desigualdades que resultam das lacunas de articulação federativa. A Figura 3, a seguir, busca evidenciar a centralidade do processo de constituição do SNE, em articulação com o PNE e com os respectivos planos de educação no contexto da federação e da necessária pactuação e coordenação das ações de cooperação.

Figura 3 – Constituição e articulação do SNE com os planos de educação



Nesse sentido, o PNE, para os próximos dez anos, promoverá um grande avanço também nas questões democráticas, pois fixa obrigações de caráter federativo e estabelece prazos para a criação de leis específicas de gestão democrática que farão avançar a educação na oferta, na qualidade, na redução das desigualdades e na aprendizagem dos alunos. Contudo, não basta apenas criar mais uma lei. Transformar o PNE em um instrumento real de planejamento para o atingimento das

metas dependerá do esforço dos entes federativos e de toda a sociedade tendo em vista que, na diversidade federativa brasileira, a mobilização da sociedade e a vontade política dos gestores são essenciais para tornar a lei um instrumento de avanço das conquistas sociais (LAMBERTUCCI, 2014, p. 17).

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília, **DOU 12.11.2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 25 de julho de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **DOU de 26.6.2014** - Edição extra.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14950:8o-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidadesfederais-consolidacao-e-expansao—2011—2020-subsidios-para-o-planonacional-de-educacao&catid=219&Itemid=86. Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Sistema Nacional de Educação**. Documento elaborado por: Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto

Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz Luce, Binho Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). Disponível em: http://pne.mec.gov.br/pdf/sase_mec.pdf. Acesso em: 13 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. **CONAE 2010** – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação (Documento Final). Brasília, DF: MEC/SE/SEA, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/>. Acesso em: 26 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 619**, de 24 de Junho de 2015 - Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 16ago2015.

DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação** (2011-2020): avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, pp. 5-34, 2007.

FALEIRO, Marlene de Oliveira Lobo. **Plano Nacional de Educação** – Intenção e Realidade. Goiânia - GO, mimeo, 16p.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. **Gestão democrática da educação**: participação social e escolha de diretores de escola. Brasília, 2014, mimeo 18p.

LOUREIRO, Walderes N. **Os planos de educação**: estadual e municipal. Goiânia. Mimeo, 17p.

MARQUES, Luciana Rosa. **Participação e controle social**: contribuições ao planejamento educacional. Recife. Mimeo 10p.

OLIVEIRA, J. F. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática. **Retratos da Escola**. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Educação integral e planejamento participativo**: uma articulação necessária. 2014. Mimeo 13p.

SCAFF, Elisangela A. da S.; FONSECA, Marília. **Contribuições e limites do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a efetivação da colaboração federativa**. Brasília, 2014. mimeo 17p.

SENA, Paulo; GOMES, Ana Valeska A. **Tabela com prazos intermediários previstos na Lei nº 13.005/14**, que aprovou o Plano Nacional de educação-PNE, para o decênio 2014-2024. Diretoria Legislativa. Consultoria Legislativa da Câmara Federal. Brasília, setembro de 2014. (mimeo 14p.) Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/nota-tecnica-conle-prazos-pne-2014-2024>. Acesso em: 30 set. 2014.

Biblioteca
 **anpae**
Série Cadernos ANPAE
nº 30 - 2016



anpae

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA