



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

12151 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVI Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd Nordeste (2022)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

Elaboração e/ou adequação de Planos Municipais de Educação e o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na materialização desses planos

Sandra Márcia Campos Pereira - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Elaboração e/ou adequação de Planos Municipais de Educação e o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na materialização desses planos.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa aborda o processo de elaboração e/ou adequação de planos municipais de educação (PMEs) e o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 para a materialização dos PMEs. Apresenta a questão de pesquisa: como são estabelecidas relações intergovernamentais entre União, estado da Bahia e os municípios do território de identidade do sudoeste da Bahia no processo de elaboração ou readequação dos Planos Municipais de Educação com a aprovação da lei 13.005/2014 e qual o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 para a materialização dos planos decenais de educação?

O locus de estudo é o território de identidade (TI) do Sudoeste da Bahia, composto por 24 municípios. Como procedimentos metodológicos adotamos a análise documental de material produzido na esfera nacional, estadual e municipal, além de análise bibliográfica. O contexto de investigação é o período a partir de 2014 com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), lei 13.005/2014 e os instrumentos produzidos para orientar os governos subnacionais na elaboração de seus planos decenais de educação e a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 que congela investimentos na área social por 20 anos.

Nesse texto temos por objetivo analisar relações intergovernamentais estabelecidas entre União, estado da Bahia e os municípios do território de identidade do sudoeste da Bahia

no processo de elaboração ou readequação dos Planos Municipais de Educação com a aprovação da lei 13.005/2014 e o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 para a materialização dos planos.

2 DESENVOLVIMENTO

A legislação brasileira define competências concorrentes na oferta da educação entre os entes federados, definindo a obrigatoriedade de oferta de cada ente que será organizado por meio do regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211), bem como percentual mínimo para o financiamento. Farenzena e Marchand (2013, p. 795) destacam que a definição do financiamento da educação segue um modelo tripartite, assim “[...] o Brasil se caracteriza por um marco legal de federalismo cooperativo, singularizado pela ação conjunta entre os entes federados, a autonomia dos mesmos e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios”.

Abrucio e Franzese (s/d) afirmam que no regime federativo há o respeito a autonomia dos entes e as relações estabelecidas são menos hierárquicas e mais contratuais, pois “trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, s/d, p. 2).

É no contexto de ampla participação da sociedade (sindicatos, Ongs, organizações científicas, políticos, empresários, entre outros) que se trava o debate sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei 13.005/2014. Com a presença de diversos atores (individuais e coletivos), o que demonstra a disputa na área educacional de projetos diferentes, temos a aprovação do PNE assegurando muito da proposta elaborada pela sociedade. Entre os pontos mais importantes do novo PNE encontra-se o financiamento da educação. A meta 20 desse plano estabelece o aumento do valor do PIB até o patamar de 10%.

O Ministério da Educação (Mec) por meio da Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino (Sase) coordenou a elaboração dos planos de educação dos governos subnacionais produzindo documentos para orientar governos subnacionais (BRASIL, 2014), influenciando a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação a seguirem o alinhamento do PNE.

Todavia, com o golpe político-parlamentar em 2016 em que a presidenta Dilma sofre impeachment, assume o poder um grupo que representa os interesses do capital, implementando políticas neoliberais e desconstruindo rapidamente o pequeno avanço conquistado para as políticas sociais. Nesse cenário temos aprovada a Emenda Constitucional (EC) n. 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo novo regime fiscal.

Estudos (MARIANO, 2017; AMARAL, 2016) têm mostrado que o discurso em que se assenta a EC 95/2016 é falacioso, pois não mexe com o pagamento de juros e dívidas, mas impacta na direção das garantias de bem-estar social assegurado na Constituição Federal de 1988. Mariano (2017) destaca que com o novo regime mesmo se houver sucesso na economia, não poderá ter aumento das despesas do governo, sendo esta uma singularidade brasileira, pois é uma regra que não está posta em países que adotaram esse regime fiscal. “As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos)” (MARIANO, 2017, p. 261), impactando nas políticas sociais. Além disso, não há definição para “teto de pagamentos de juros e amortizações da dívida pública” (MARIANO, 2017, p. 262).

Nesse contexto, a efetivação do PNE fica comprometida, uma vez que a tão comemorada meta 20 que assegura recursos para ampliação dos investimentos em educação e deixa claro de onde esses recursos sairiam (DOURADO, 2017) passa a ser ameaçada a se tornar um plano de intenções como ocorreu com o PNE anterior. Tendo os PMEs seguido a mesma direção do Plano Nacional, seguindo o alinhamento deste conforme indicam os documentos produzidos para sua orientação, esses planos estão condenados a ser também cartas de intenções. Mec/Sase produziu instrumentos para conduzir os governos subnacionais a seguirem o alinhamento de seus planos ao PNE. Podemos citar os documentos produzidos pelo Mec/Sase em 2014 onde um desses documentos (BRASIL, 2014) informava aos municípios que o PME deveria estar alinhado ao PNE e ao PEE. Este movimento evidencia relações intergovernamentais envolvendo União e municípios.

Entre os anos 2003 e 2015 o Brasil vive um período marcado por governos de partidos progressistas na presidência da república (governo Lula 2003 - 2010; governo Dilma 2011–2016). Entre as mudanças que presenciamos nesse cenário está o aumento no investimento em áreas sociais e ampliação da participação de atores (desiguais, coletivos e individuais) influenciando em decisões políticas, não apenas em âmbito central, mas também nos entes subnacionais, como na elaboração/readequação dos planos decenais de educação a partir da aprovação da Lei 13.005/2014.

No estado da Bahia o início do século XXI também insere governo de partido progressista na gestão estadual com a eleição de Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2006. Esse é um fato que merece ser pontuado, pois celebra o rompimento de décadas de domínio de partidos conservadores vinculados ao grupo político de Antônio Carlos Magalhães (ACM) que se encontrava no poder desde o período da ditadura militar, com exceção de 1986 com a eleição de Waldir Pires.

Entre as mudanças efetuadas pela gestão de Jaques Wagner (2007 – 2014) está a organização do estado em unidades político-administrativas em territórios de Identidade (TI), conforme consta no Plano Plurianual (PPA 2007 – 2011). Essa organização possui como modelo a abordagem territorial que o governo Lula adotou nas políticas públicas rurais.

O estado da Bahia está organizado em 27 territórios de identidade, definidos como “unidades de planejamento das políticas públicas do estado” (BAHIA, 2015, p. 5). Nesta pesquisa trabalhamos com o TI Sudoeste da Bahia que é formado por 24 municípios.

Todos os 24 municípios estudados aprovaram seus PMEs seguindo as orientações estabelecidas pela Sase/Mec de alinhamento com o PNE no ano de 2015, com exceção de Maetinga que a norma legal é de 2014. Cabe destacar que no estado da Bahia as relações intergovernamentais estabelecidas para elaboração/adequação dos PMEs envolveram também a atuação do governo do estado por meio do Programa de Apoio aos Municípios (Proam) responsável por coordenar esta ação na Bahia, estabelecendo responsabilidades tripartite. O Proam é criado em 2008 na estrutura da secretaria estadual de educação, como afirma Jesus (2020) coordenadora do programa durante o período de sua existência.

Além dos 3 cadernos de orientações produzidos pela SASE/MEC para orientar os governos subnacionais na elaboração de seus planos decenais de educação, o Proam também criou seu caderno de orientação (BAHIA, 2014) para ajudar os municípios do estado da Bahia. Os 417 municípios baianos aderiram a pactuação com o Proam que ficou responsável no estado pela assistência técnica.

Assumindo o Mec, por meio da SASE, a coordenação nacional da ação de elaboração/adequação dos planos decenais de educação, podemos afirmar que o Proam exerceu o papel de coordenador estadual desse processo.

Com assistência técnica prestada pelo Programa de Apoio a Educação Municipal, a partir de pactuação realizada entre Proam e municípios, estes elaboraram ou adequaram seus PMEs no prazo estabelecido pela lei 13.005/2014. Segundo documentos produzidos em âmbito federal e estadual os municípios tinham autonomia para aceitar ou não a pactuação.

A quantidade de metas presentes nos 24 PMEs estudados não é padronizada, 13 municípios seguiu a quantidade de 20 metas, os demais apresentam quantidade menor, mas mantendo os temas presentes no PNE, pois optam por juntar metas pela proximidade da temática. Com relação às estratégias, muitas são repetidas com o mesmo enunciado do PNE e outras são produzidas considerando o contexto e as demandas locais. Cabe destacar que o PEE da Bahia foi aprovado em 2017, posterior a aprovação dos planos do TI sudoeste da Bahia, não tendo desse modo influenciado a elaboração dos planos desses municípios estudados.

No que tange ao financiamento localizamos em alguns PMEs o enunciado idêntico ao da meta 20 do PNE, inclusive se referindo ao percentual do PIB nacional, são 7 municípios. Outros 7 municípios se comprometem a aumentar o percentual mínimo constitucional obrigatório até o final da década do plano. Nos demais planos não localizamos referência ao aumento do investimento em educação.

3 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa, a partir da análise das metas sobre financiamento dos PMEs dos 24 municípios estudados e de documentos produzidos em nível federal e estadual, evidenciam a presença de relações intergovernamentais envolvendo as três esferas de governo por meio de arranjos federativos que produziram instrumentos de coordenação como a organização do Caderno de Orientações Técnicas (BAHIA, 2014) pelo Proam e os cadernos de orientação produzidos pelo Mec/Sase (BRASIL, 2014), além da presença de técnicos do Proam nos municípios para prestar assistência técnica e formação dos atores envolvidos no processo.

Estudos como os de Abrucio e Fracese (s/d) têm mostrado que na cooperação federativa brasileira instituída a partir da Constituição de 1988, e sobretudo com a gestão Fernando Henrique Cardoso as relações intergovernamentais em áreas como a educação têm ocorrido envolvendo União e municípios, no estado da Bahia o Proam assegurou a presença do estado nas pactuações envolvendo governo federal e municípios, realizando formas de colaboração (ARAÚJO) entre os as três esferas de governo, assegurando o alinhamento dos 24 PMEs com o PNE, conforme consta nas orientações produzidas.

Por fim, pontuamos que a meta sobre financiamento é fundamental para a materialização dos planos decenais de educação. E como vimos, muitos dos PMEs seguem o direcionamento de ampliar o investimento contando com a cooperação e colaboração da União com relação aos recursos para que as metas e estratégias dos planos fossem efetivadas. Todavia, com o golpe sofrido pela presidenta Dilma em 2016 e com a volta ao poder de “grupos conservadores” e a aprovação da EC 95/16 os dados produzidos por esta pesquisa até o momento sinalizam o impacto negativo. Resultados mais amplos dessa pesquisa serão publicizados quando esta concluir as demais etapas de organização de realizar entrevistas com gestores municipais e analisar os relatórios de monitoramento dos PME, portanto com a conclusão da pesquisa que se encontra em andamento.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/citations?user=5qAbUe8AAAAJ&hl=pt-BR>>. Acesso 20 maio 2021.

ALMEIDA, E. A; CABRAL. A. Relações intergovernamentais no exercício do PAR: redes semânticas tecidas para tipificar as bases federativas do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Educação**. v. 23, 2018.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 32, n. 3, 2016.

ARAÚJO, G. C. de. Direito a educação: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**. Brasília. V. 4, Nº 7. P. 231-243. Ju/dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>. Acesso 01 maio 2021.

BAHIA. **Lei 13.214 de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs. Salvador, 2014.

BAHIA. **Caderno de orientação para elaboração/adequação do Plano municipal de educação**: Princípios gerais. Salvador, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95 de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária. ANPAE 2017.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**. V. 43, nº 150, set/dez, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/cp/a/jDhxkMKHVsPxVmPXb3fgxMc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06 nov 2020.

JESUS, N. M. A. de. **Difusão do conhecimento na política de Colaboração implementada pelo Programa de Apoio a Educação Municipal em Itatim-BA**. Universidade do Estado da Bahia. Programa de pós-graduação multi-institucional em difusão de conhecimento. Doutorado. Salvador, 2020.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, 2017. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/journal/5340/534057803011/html/>>. Acesso 01 set. 2022.