



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

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

9255 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Sandra Márcia Campos Pereira - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

RESUMO

A pesquisa analisa relações intergovernamentais na elaboração/adequação de planos municipais de educação e os procedimentos desenvolvidos, que dão corpo as formas de colaboração entre governo do estado da Bahia e seus municípios. Os procedimentos metodológicos utilizaram da análise documental de empiria textual produzida na esfera estadual e/ou municipal, além da realização de entrevistas semiestruturadas com dirigentes educacionais estadual e municipais. Os resultados evidenciam que a atuação do governo estadual, por meio do Programa de Apoio aos Municípios (Proam), contribuiu para a coordenação das ações de elaboração/adequação dos Planos Municipais de Educação e demonstram os procedimentos utilizados para essa coordenação. O estudo conclui que, para o período estudado, no estado da Bahia as relações intergovernamentais no setor educacional desenvolvem papel de coordenação regional, porém na implementação de políticas e programas federais

Palavras-chave: Relações intergovernamentais. Plano Municipal de Educação. Colaboração estado e municípios

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

A pesquisa aborda relações intergovernamentais (RIGs) desenvolvidas no âmbito de governos subnacionais e adotou o estado da Bahia como lócus de estudo. A investigação tem como contexto de análise as RIGs desenvolvidas após as eleições de 2006, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu, pela primeira vez, o poder executivo no estado, com um discurso orientador de práticas de planejamento participativo. O Plano Plurianual estadual para o quadriênio 2008-2011 informava que o novo governo, de então, pretendia *melhorar a gestão educacional, assessorando os municípios na elaboração e implementação dos planos municipais de educação e promovendo a integração de ações e dos sistemas públicos de educação do Estado da Bahia*. (BAHIA, 2007a, p.91). Esse princípio político orientou em 2008 a criação do Programa de Apoio aos Municípios (Proam), no âmbito da Secretaria Estadual de Educação e Cultura (SEE-BA).

Relações intergovernamentais, colaboração e coordenação

A Constituição Federal de 1988 reorganizou o sistema federativo do país ao incluir o município como ente federado (BRASIL, 1988, art. 1º e 18). No setor educacional, as três esferas governamentais exercem competências concorrentes na oferta da educação básica, mas esta oferta deve ocorrer por meio do regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211). Entretanto, apesar do texto constitucional determinar a necessidade de aprovação de leis complementares para regulamentar as normas para a cooperação inter federativa (BRASIL, 1988, art. 23, §único) este regramento não foi formulado (CURY, 2008; ARAÚJO, 2010; FARENZENA E MARCHAND, 2013).

O texto constitucional determina, ainda, que os entes federados devem estabelecer formas de colaboração com o intuito de assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 211, §4ª) Abrucio e Franzese (2007, p.5) ao analisarem o regime federativo brasileiro e suas mudanças após 1988, *observam que a previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos permitiu aos estados a participação em políticas financiadas pela União eximindo-se da oferta direta dos serviços*. Concluem, também, que a definição do papel dos estados acha-se incompleta, atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com a função de coordenação regional pouco desenvolvida e que os papéis de coordenação e indução do governo federal e dos estados precisam ter melhor definição.

O arranjo federativo, estabelecido após 1988 no sistema educacional brasileiro, desafia a coordenação federativa pois pressupõe sistemas de ensino com autonomia administrativa e competência legislativa específica, sem detalhar o arranjo institucional adequado para a colaboração. Ao considerar os três tipos ideais de RIGs propostos por Wright (1978) o estudo considera que o sistema educacional brasileiro observa características de regulação da autoridade decisória com um padrão mais centralizado na instância federal (MACHADO; PALOTTI, 2015). O protagonismo e a capacidade de gestão da instância federal na regulação dos sistemas de políticas educacionais são reconhecidos pela literatura da área, simultaneamente, às desigualdades entre os municípios (OLIVEIRA, 2011; MARTINS, 2013; ALMEIDA;).

Colaboração intergovernamental na elaboração de planos de educação

O regimento interno da Secretaria de Educação (SEE-BA; BAHIA, 2004) atribuía à Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do sistema educacional a prestação de assistência técnica (art. 13) e a promoção da articulação com os municípios, mediante assessoria na elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs), dentre outras atribuições. Com a criação do Programa de Apoio aos Municípios (Proam) em 2008, no âmbito da Coordenação de Políticas Educacionais da SEE-BA, o governo estadual passou a desenvolver ações de coordenação federativa regional.

Araújo (2015) registrou a presença de membros do Proam/SEE-BA, nos municípios de Feira de Santana, Santa Inês e Itapetinga, ao analisar a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) do governo federal em 2008. Os depoimentos colhidos afirmam o valor da assistência técnica recebida para a elaboração e organização dos dados locais, de modo a fundamentar os recursos federais a serem solicitados, de acordo com a realidade de cada município. Essa foi uma das primeiras ações realizadas pelo Proam.

Entre as ações de assessoramento e acompanhamento às Secretarias municipais de educação, desenvolvidas pela equipe do Proam/SEE-BA, entre 2008 e 2016, estavam ainda as de Reestruturação Administrativa de Secretarias Municipais de Educação; as de elaboração do

Plano de Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação; as de implementação do Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares; as do Programa Estadual de Alfabetização na Idade Certa, etc.

Jesus (2020) considera que a atuação do Proam foi pautada por demandas das redes municipais de ensino e pelos programas nacionais formulados no âmbito do MEC e do FNDE. Mas, foram as ações de assessoramento para elaboração ou adequação dos PMEs, após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que envolveram a equipe do Proam/SEE-BA às ações de âmbito nacional, coordenadas pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)/MEC. Com foco na elaboração dos planos decenais de educação dos governos subnacionais a equipe da Sase/MEC passou a coordenar nacionalmente relações intergovernamentais no âmbito dos estados de formulação/adequação dos PMEs e dos planos estaduais. O alinhamento dos planos subnacionais ao PNE 2014-2024 era parte da estratégia federal de coordenação do sistema educacional federativo. Para o desenvolvimento desta estratégia, a SASE/MEC divulgou uma série de publicações que abrangiam desde a apresentação do conteúdo do PNE (2014-2024) até a sugestão de indicadores para avaliação e monitoramento dos PEEs e PMEs.

Os instrumentos de coordenação federativa estadual

Em 2014, a equipe do Proam/SEE-BA, com o objetivo de estabelecer melhor compreensão das etapas de elaboração do PME, organizou Caderno de Orientações Técnicas, onde detalha os procedimentos metodológicos a serem observados (BAHIA, 2014, p. 5-8). Semelhante ao documento elaborado na SASE/MEC no mesmo ano, as orientações estabelecidas no âmbito estadual apresentavam uma estrutura que recomendava iniciar o planejamento por uma caracterização do município, seguida da análise situacional da educação e posteriormente do que denominava como desafios educacionais. Ao final seriam estabelecidas as diretrizes, metas e estratégias do PME.

Para efetivar a colaboração, a SEE-BA firmava com os municípios interessados termo de compromisso, que recomendava a criação, por meio de portaria ou decreto municipal, de grupo colaborativo para viabilizar os planos locais. O termo recomenda, ainda, a organização de equipe técnica^[1] responsável pela coordenação da elaboração do plano no município; aos municípios a necessidade de assegurar condições materiais aos técnicos do estado responsáveis pelo assessoramento a elaboração do plano; responsabilizar-se por diárias para participação da equipe técnica aos encontros de formação; garantir a realização das atividades e o envio da versão final do plano ao poder legislativo (BELO CAMPO, 2014). Ao Proam/SEE-BA caberia prestar assistência técnica para elaboração ou adequação do PME; assegurar visita técnica aos municípios para acompanhar a elaboração do plano; realizar revisão final do documento que seria encaminhado ao legislativo (BELO CAMPO, 2014).

Embora os discursos presentes em documentos (nacionais e estaduais) afirmarem a autonomia dos municípios para aceitar a pactuação, havia incentivos negativos a influenciar a tomada de decisão dos governos subnacionais:

Os motivos para o município decidir elaborar o plano foram o prazo, estabelecido pelo próprio Plano Nacional, que impunha que a gente tinha até junho para que fossem elaborados os planos municipais. E a gente baseado nisso, inclusive até sob pena de se não tivesse o plano pudesse perder algumas verbas do FNDE para o município. Aquela questão que o MEC sempre coloca para forçar municípios e estados a agirem [...] (DME 3)

A pesquisa localizou, nos documentos de apresentação dos PMEs locais, referências positivas à participação de diversos atores em audiências públicas, encontros e debates sobre o plano local. Todavia, entrevistas com dirigentes locais, trazem afirmativas a respeito das dificuldades encontradas.

[...] Foi um momento difícil porque nós temos uma comunidade, inclusive os próprios professores, de não ter uma preocupação de estar discutindo a educação como um todo. As reuniões às vezes eram esvaziadas justamente por não contar com essa presença da comunidade, dos professores [...] (DME 5)

[...] A gente convidou muita gente. A gente teve até alguma dificuldade com os grupos porque sabe como é que é, a gente convida, convida, convida, mas muitos não aparecem para fazer discussão [...] (DME 3)

Os discursos em torno do PNE envolviam a construção de diferentes espaços institucionais de participação, desde fóruns, conselhos, as conferências municipais, estaduais e nacional. Duarte e Santos (2014) afirmam que a difusão desse discurso contribui para a formação do consentimento ativo dos atores sociais. No entanto, a participação nas instâncias locais requer aferição por pesquisas futuras.

Coordenação federativa no sistema educacional tripartite.

Tomando como referência para análise o Programa de Apoio aos Municípios do estado da Bahia e estudo demonstrou que o governo estadual exerceu, no período de 2008 a 2016, papel de coordenação das relações intergovernamentais com seus municípios. Porém as entrevistas realizadas e a documentação analisada apontaram para a coordenação na implementação de programas ou políticas federais no âmbito dos municípios do estado, sendo as ações relacionadas com o Plano de Ações Articuladas e com os Planos Municipais de Educação as de maior repercussão entre gestores e dirigentes educacionais.

Coleta de dados em desenvolvimento junto às Secretarias Estaduais de Educação em diferentes estados revela a presença de órgãos ou unidades com atribuições de articulação com os municípios, o que conduz à verificação das hipóteses presentes na literatura sobre a coordenação federativa exercida no âmbito estadual. A investigação encontra-se em desenvolvimento.

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
- ARAÚJO, G. C. de. Direito a educação: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da Escola*. Brasília. v.4, nº 7, p. 231-243.2010.
- ARAÚJO, J. N. Relações intergovernamentais e a gestão municipal da educação escolar: um estudo da implementação de programas e projetos federais em municípios do estado da Bahia. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de pós-graduação em Educação. Tese de Doutorado. 2015.

- BAHIA. Caderno de orientação para elaboração/adequação do Plano municipal de educação: Princípios gerais. Salvador, 2014.
- BAHIA. Lei Nº 10.705 de 14 de novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências. Salvador, 2007a. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2008_2011/Lei_n_10_705_de_14_de_no Acesso: 06 jun. 2020
- BELO CAMPO. Termo de compromisso do projeto de assessoramento à elaboração/adequação do plano municipal de educação (PME). Belo Campo, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- CURY, C. R.J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação e Sociedade. V. 29, nº 105, set/dez, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso 20 nov. 2020.
- DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. Educação, v. 37, n. 02, p. 167-179, 2014
- 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.
- MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.
- MARTINS, A. M. et al. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 150, p. 812-8350, 2013.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações. Brasília, 2014.
- OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. Educação & Sociedade, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

[1] Grupo formado por técnicos de várias secretarias de governo do município “capaz de fazer o levantamento dos dados educacionais e de elaborar uma proposta de Documento-Base a ser oferecido e validado pela Comissão antes da ampla divulgação e do debate público”. (BRASIL, 2014, p. 9).