



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**RUTE SOARES RODRIGUES**

**PLANOS NACIONAL E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES**

**PALMAS/TO  
2018**

**RUTE SOARES RODRIGUES**

**PLANOS NACIONAL E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Estado e Sociedade, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosilene Lagares.

**PALMAS/TO  
2018**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

R696p Rodrigues, Rute Soares.  
Planos Nacional e Municipais de Educação no Tocantins e Institucionalização do Sistema Nacional de Educação: perspectivas e contradições. / Rute Soares Rodrigues. – Palmas, TO, 2018.  
122 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós- Graduação (Mestrado) em Educação, 2018.

Orientador: Rosilene Lagares

1. Política e Legislação Educacional. 2. Gestão da Educação. 3. Sistema e Plano Nacional de Educação. 4. Planos Municipais de Educação. I. Título

**CDD 370**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

FOLHA DE APROVAÇÃO

RUTE SOARES RODRIGUES

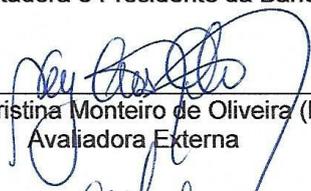
PLANOS NACIONAL E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Estado e Sociedade, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

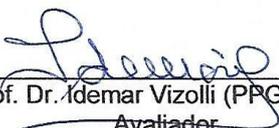
Data da aprovação: 17 de agosto de 2018.

Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosilene Lagares (PPGE/UFT)  
Orientadora e Presidente da Banca

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira (PPGE/UFPA)  
Avaliadora Externa

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmem Lucia Artioli Rolim (PPGE/UFT)  
Avaliadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Idemar Vizolli (PPGE/UFT)  
Avaliador



Fundação Universidade Federal do Tocantins  
Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação

ATA Nº 47

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Aos dezessete dias do mês de agosto de 2018, realizou-se na sala 1 bloco D, no Campus Universitário de Palmas/UFT, às quinze horas, a defesa de dissertação de mestrado do(a) aluno(a) **Rute Soares Rodrigues** regularmente matriculado(a) no Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, com o título “*Gestão Democrática na construção da meta 19 do Plano Nacional de Educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa*”, perante a Banca Examinadora como segue: Profa. Dra **Rosilene Lagares** (PPGE/UFT - Orientadora), Profa. Dra. **Ney Cristina Monteiro de Oliveira** (PPEB/UFPA) Prof. Dr **Idemar Vizolli** (PPPGE/UFT), Profa. Dra. **Carmem Lúcia Artioli Rolim** (PPGE/UFT). Após a exposição do seu trabalho, o(a) aluno(a) foi argüido(a) pelos componentes da Banca. O (A) Senhor(a) Presidente, Profa. Dra. Rosilene Lagares, solicitou que o (a) aluno (a) se retirasse para que a Banca procedesse ao julgamento. O (A) aluno (a) foi **aprovado (a)**, sendo-lhe atribuído o **grau de Mestre em Educação** desde que cumpridas às exigências descritas pela Banca em um prazo de 90 dias. Além das exigências, o(a) aluno (a) deverá entregar dois exemplares impressos e encadernados em capa dura e quatro exemplares em formato digital em CD-ROM com capa, em arquivo único em PDF da versão definitiva da dissertação, assim como a cópia do artigo final e o comprovante de sua submissão para uma revista Qualis A ou B da área de Educação à Coordenação do Programa de Mestrado em Educação. Esses exemplares deverão estar devidamente corrigidos, segundo as sugestões da banca examinadora e encaminhados com o atesto do(a) orientador(a). O (A) Senhor(a) Presidente deu a sessão por encerrada e nada mais havendo a constar, lavra a presente ata que segue assinada por todos os membros da Comissão.

Dra **Rosilene Lagares** ( PPGE/UFT -Orientadora) \_\_\_\_\_

Dra **Ney Cristina Monteiro de Oliveira** (PPEB/UFPA) \_\_\_\_\_

Dr **Idemar Vizolli** (PPPGE/UFT) \_\_\_\_\_

Dra. **Carmem Lúcia Artioli Rolim** (PPGE/UFT) \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, pela vida e capacidade para realizar este estudo.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosilene Lagares, pelo apoio, orientação, suporte teórico e metodológico, bem como ao carinho e à amizade.

Aos meus pais, Inacio Leonidas Rodrigues e Filomena Soares Rodrigues, pelo amor incondicional.

Ao meu esposo, Jailson Curcino Alves, que compreendeu o meu tempo destinado aos estudos.

Aos meus filhos, Ana Beatriz Soares Curcino e Luís Felipe Soares Curcino, pelo carinho, sorriso e afeto que me impulsionaram a seguir avante.

Aos meus irmãos, Lucireis Soares Rodrigues, Luciano Soares Rodrigues e Silvano Soares Rodrigues que são especiais e trazem motivação para minha vida.

Às minhas colegas de mestrado, Luzenir Poli, Patrícia Rezende do Nascimento e Meire Lúcia Andrade da Silva, pelo companheirismo, aprendizado, apoio e afeto.

Aos colegas de curso, pelo compartilhamento de informações, solidariedade, escutas e conversas que me levaram às reflexões e contribuíram para aprimorar meus conhecimentos.

À minha amiga Maria Solange Rodrigues, Secretária Executiva da Undime/TO, pelo apoio técnico, amizade e disponibilidade para colaborar sempre.

Aos colegas Adaíres Rodrigues de Sousa e Katiúscia S. Batista, pelo apoio e pela amizade.

Ao Prof. MSc. Danilo Melo de Souza, Secretário Municipal de Educação de Palmas, pelo apoio e pela compreensão ao tempo que tive que dedicar aos estudos.

A Kelma Tavares Barbosa e Germana Pires Coriolano, pela compreensão e incentivo à minha qualificação profissional.

Às minhas colegas de trabalho, Emilene Fernandes Tomm, Patrícia Alves, Canaan Cavalcante Reis, Liciane Gomes Caetano, Eliane Pereira Mota, Antonia Divina e Heloíza Freire, pela amizade, compreensão pelo tempo dedicado aos estudos.

Às minhas amigas, Ana Cléia Gomes e Fabiana Goulart, pelos diálogos e compartilhamento do meu trabalho.

Aos professores Damião Rocha, Carmem Artioli, Idemar Vizolli, Jocyleia Santana, Roberto Francisco Carvalho, pelo processo de ensino e aprendizagem que muito contribuiu com minha formação.

A todos que me apoiaram, escutando minhas angústias, sendo solidários e companheiros.

Se o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (SAVIANI, 2010, p. 381).

## RESUMO

Este trabalho, com o tema sistema de ensino e planos de educação, tem por objetivo analisar perspectivas e contradições dos Planos Nacional e Municipais de Educação no Estado do Tocantins para o processo de institucionalização efetiva do Sistema Nacional de Educação (SNE) e para a definição das políticas públicas e a gestão da educação. A pesquisa apresenta o enfoque epistemológico do materialismo histórico-dialético, uma abordagem qualitativa, com informações coletadas por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Os resultados reiteram a necessária e direta relação entre os planos de educação nacional e municipais, o movimento de institucionalização efetiva do SNE, a definição de políticas públicas para a educação e sua gestão, sendo os planos um dos elementos articuladores deste movimento; desvelam o movimento dos sistemas privados de ensino inseridos nas disputas em termos de concepções e alteração da noção de sistema no campo da educação; e defendem a importância do monitoramento e da avaliação dos PME no Estado do Tocantins, com vistas à implementação do PNE e a institucionalização efetiva do SNE. Todavia, destaca um cenário atual cujas intencionalidades em disputa dificultam esse movimento que exige coerência e continuidade na gestão educacional.

**Palavras-chave:** Política educacional. Gestão da educação. Plano Nacional de Educação. Planos Municipais de Educação. Tocantins.

## ABSTRACT

This work, with the theme Teaching System and Education Plans, has the objective of analyzing perspectives and contradictions of National and Municipal Education Plans in the State of Tocantins for the process of effective institutionalization of the National Education System (SNE in Portuguese) and for the definition of public policies and the management of education. The research presents the epistemological approach of historical-dialectical materialism, a qualitative approach, with information collected through bibliographical and documented research. The results reiterate the necessary and direct relationship between the national and municipal education plans, the effective institutionalization movement of the SNE, the definition of public policies for education and its management, - the plans being one of the articulating elements of this movement; reveal the movement of private education systems inserted in the disputes in terms of conceptions and alteration of the notion of system in the field of education; and defend the importance of monitoring and evaluation of SMEs in the State of Tocantins, with a view to the implementation of the PNE and the effective institutionalization of the SNE. However, it highlights a current scenario whose intentions in dispute hinder this movement that requires consistency and continuity in educational management.

**Key words:** Educational policy, Educational legislation, Education management, National Educational Plan, Municipal Education Plans in the State of Tocantins

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> – Relação de documentos analisados.....	17
<b>Quadro 2</b> – Ações diversas para discutir o SNE.....	69
<b>Tabela 1</b> – Situação da implementação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos PME/TO.....	95
<b>Tabela 2</b> – Consonância dos PME com o PNE – Metas universais 1 a 5.....	99
<b>Tabela 3</b> – Consonância dos PME com o PNE – Metas universais 6 a 20.....	99
<b>Tabela 4</b> – Participação em formação para as comissões coordenadoras municipais.....	100
<b>Tabela 5</b> – Dificuldades no monitoramento e avaliação.....	101
<b>Tabela 6</b> – Preenchimento das fichas B e C de monitoramento e avaliação.....	102
<b>Tabela 7</b> – Produção de documentos relacionados ao monitoramento e avaliação.....	102
<b>Tabela 8</b> – Informações inseridas no SIMEC.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Avaliadores Educacionais
ANFOPE	Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEF	Conselho Federal de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CN	Congresso Nacional
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CTC	Comissão Tripartite de Cooperação Federativa
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
ET	Equipe Técnica
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNCE	Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação

FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
NP	Notas Públicas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PES	Planejamento Estratégico da Secretaria
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 SISTEMAS E PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: UM DEBATE HISTÓRICO.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Anotações acerca do debate histórico para a implementação do Sistema Nacional de Educação.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 Anotações acerca do debate histórico do Plano Nacional de Educação.....</b>	<b>30</b>
2.2.1 Emenda Constitucional nº 59 e suas implicações no Plano Nacional de Educação.....	37
2.2.2 O Plano Nacional de Educação 2001/2011 – Lei nº 10.172/2001.....	39
2.2.3 O Plano Nacional de Educação 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014.....	41
<b>2.3 Planos e Sistemas Municipais de Educação.....</b>	<b>42</b>
<b>3 SISTEMA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONCEPÇÕES EM DISPUTA COM A ALTERAÇÃO DA NOÇÃO DE SISTEMA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Institucionalização do Sistema Nacional de Educação Sob Influências da CONAE 2010 e do PNE.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 Ações para se instituir o SNE a partir da CONAE 2010.....</b>	<b>50</b>
3.2.1 Fórum Nacional de Educação.....	50
3.2.2 Conferência Nacional Popular de Educação e Fórum Nacional Popular de Educação – resistência da sociedade civil .....	54
3.2.3 Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino no âmbito do Ministério da Educação.....	55
3.2.4 Conferência Nacional de Educação 2014.....	59
3.2.5 Propostas de Lei Complementar: regulamentação do regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação.....	61
3.2.5.1 Proposta de Lei Complementar nº 413/2014 de iniciativa parlamentar e PLP nº 15/2011 apensado.....	61
3.2.5.2 Minuta de Projeto de Lei elaborado/aprovado pelo Fórum Nacional de Educação.....	64
3.2.5.3 Proposta de Lei Complementar de iniciativa do Ministério da Educação para regulamentação do regime de colaboração e institucionalização do Sistema Nacional de Educação.....	67
<b>3.3 Outras ações de âmbito nacional, estadual e municipais visando o SNE... 68</b>	<b>68</b>
<b>3.4 Sistemas Privados de Ensino: contraposição as ideias do campo democrático .....</b>	<b>70</b>
3.4.1 Mercantilização da Educação Brasileira.....	74
<b>3.5 Concepções em disputa e alteração da noção de sistema.....</b>	<b>76</b>

<b>4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO TOCANTINS (2016-2017): PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES.....</b>	<b>79</b>
<b>4.1 Orientações para o Monitoramento dos Planos Municipais de Educação pela Rede de Assistência Técnica no Estado do Tocantins.....</b>	<b>83</b>
4.1.1 Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.....	84
4.1.2 Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014.....	87
4.1.3 Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios.....	89
4.1.4 Orientações e passo a passo para utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos planos de educação: audiências públicas e conferências.....	93
<b>4.2 Relatório de Acompanhamento aos PME pela Rede de Assistência Técnica SASE/MEC: realidade.....</b>	<b>95</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A definição de políticas públicas para o campo da educação no país e a gestão educacional têm provocado um importante movimento trazendo para o centro da discussão a educação como um dos direitos sociais inerentes para a sociedade brasileira, conforme posto na Constituição Federal, no artigo 6º (BRASIL, 1988). Além da existência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), alguns pesquisadores (SAVIANI, 2010; NOQUEIRA, 2015; DOURADO, 2014) defendem como necessários o planejamento decenal e a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), para garantir a articulação do conjunto de ações fragmentadas desenvolvidas pelos entes federados. Com base na legislação, isso deve funcionar em regime de colaboração para garantir o direito constitucional à educação de qualidade (BRASIL, 1996, artigo 8º). Em outras palavras, sistema de ensino e plano de educação estão intimamente relacionados em seus conceitos, para Saviani (1999), pois, enquanto o plano trata de uma ação planejada, o outro é ação sistematizada com vários elementos que operam numa ordenação articulada e intencional.

A partir deste cenário, refletimos sobre a necessidade de um SNE, conforme expresso na Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 (BRASIL, 2009), bem como do Plano Nacional de Educação (PNE), para assegurar políticas públicas educacionais a todos os cidadãos e uma gestão educacional democrática.

Como justificativa para esta pesquisa, é imprescindível destacarmos que a partir de 2001 começamos a trabalhar como supervisora pedagógica do Ministério da Educação (MEC), para acompanhar o Programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) no Estado do Tocantins, um modelo de planejamento estratégico voltado para âmbito da escola que se propunha a organizar a gestão com vistas a ajudar a comunidade a identificar e a enfrentar seus problemas (BRASIL, 2008).

Este trabalho se estendeu por oito anos e, ao mesmo tempo, trabalhamos com outros programas como o Escola Ativa<sup>1</sup> e o Planejamento Estratégico da

---

<sup>1</sup> O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores. <http://portal.mec.gov.br>

Secretaria (PES)<sup>2</sup>. Em 2010, nossa atuação foi na coordenação do Programa Mais Educação<sup>3</sup> no Município de Araguaína – TO. Em 2013, iniciamos um trabalho na União dos Dirigentes Municipais de Educação Seccional Tocantins (Undime/TO), na assessoria pedagógica aos Municípios, orientando no desenvolvimento de alguns programas do governo federal como PDE e Programa Mais Educação, bem como na articulação, mobilização das secretarias municipais de educação no desenvolvimento de suas ações. Ainda nesse mesmo ano, tivemos a indicação para ser Avaliadora Educacional (AE) compondo a Rede de Assistência Técnica organizada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC (SASE/MEC), com representantes do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da Undime.

Ao compor a Rede, percebemos a dimensão do trabalho que tinha por objetivo contribuir para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de educação ou adequasse os planos já aprovados em lei conforme estava previsto no Projeto de Lei PLC nº 103/2012 (BRASIL, 2012) que tramitava no senado e, posteriormente, se tornou a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

A aproximação com a referida realidade nos despertou para aprofundarmos os conhecimentos sobre as questões educacionais buscando uma melhor compreensão do cenário, por meio da legislação educacional e estudos de temas como gestão, planejamento e sistemas de ensino para entender melhor o contexto e oferecer apoio técnico aos municípios.

Diante da conjuntura, que nos possibilitou conhecer mais sobre a organização da educação no país e com a aprovação do PNE (BRASIL, 2014) e dos Planos Municipais de Educação do Estado do Tocantins, surgiram alguns questionamentos os quais nos levaram a buscar respostas, bem como verificar os acontecimentos após a implementação das-leis dos planos.

---

<sup>2</sup> O Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) é uma metodologia de planejamento estratégico que visa desenvolver a capacidade gerencial das redes de ensino público. O PES auxilia a Secretaria de Educação na organização de seus processos, analisando seu desempenho, suas relações internas e externas, as condições de funcionamento de suas escolas e seus resultados educacionais, estabelecendo a direção a ser seguida pela organização (BRASIL, 2008).

<sup>3</sup> O Programa mais educação constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

A pesquisa, ainda, foi estimulada com a participação como pesquisadora do Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (EpeEM) e do Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsSPE).

Assim, com o tema sistema de ensino e planos de educação, a pesquisa tem como—indagações: i) O Plano Nacional de Educação (PNE) e os planos municipais de educação (PME), especificamente, do Estado do Tocantins, têm contribuído para o processo efetivo de institucionalização do SNE? e ii) Como se dá a relação entre os referidos Planos Nacional e Municipais de Educação com a definição das políticas públicas e a gestão educacional?

Para Lagares (2008, p. 22), processo efetivo de institucionalização do sistema de educação não se limita ao aspecto legal, ou seja, a criação de uma lei, mas vai além, “pois esse processo precisa ser entendido como um movimento de construção e reconstrução permanente”.

Nesse sentido, o objetivo geral desta Dissertação é analisar perspectivas e contradições dos Planos Nacional e Municipais de Educação no Estado do Tocantins para o processo de institucionalização efetiva do SNE na definição das políticas públicas e a gestão da educação.

Para direcionar o caminho e alcançar o objetivo proposto, a pesquisa tem por objetivos específicos:

i) identificar marcos históricos, teóricos e normativos do processo de institucionalização do SNE, do PNE e dos PME, bem como da institucionalização dos sistemas municipais de educação;

ii) descrever a movimentação nacional para a institucionalização do SNE perpassada por concepções em disputa sob a influência neoliberal;

iii) compreender a dinâmica e os resultados do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins, desenvolvido pela Rede de Assistência Técnica da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação (SASE/MEC).

O caminho metodológico da pesquisa tem como enfoque epistemológico o materialismo histórico-dialético (STALIN, 1945), em que a teoria do conhecimento científico é utilizada como instrumento de interpretação da realidade, pois os fenômenos da natureza são compreendidos a partir da conexão que os cercam.

Assim, para compreender a estrutura das coisas, segundo explica Benite (2009), é necessário levantamento bibliográfico, análise da atividade, coleta e análise de dados, levando sempre em conta que a base da sociedade são as relações sociais de produção, ou seja, as condições materiais.

Nessa mesma direção, Trivinos (1987) compreende que o materialismo dialético, além de buscar explicações racionais para os fenômenos da natureza e da sociedade, não se pauta apenas no ponto de vista de suas relações mútuas, mas abrange seu movimento, suas transformações e seu desenvolvimento.

Considerando que o método materialismo histórico dialético precisa da conexão entre os fenômenos e as condições que o cercam, posto que a natureza é vista como um conglomerado de objetos e fenômenos organicamente ligados que se interdependem e se ajudam mutuamente (STALIN, 1945), esta pesquisa percorrerá essa concepção para entendermos, a partir do contexto histórico, teórico e normativo, o processo de institucionalização do PNE, PME e SNE.

Para Fernandes (1989), esse método busca compreender e analisar a história, bem como as lutas e as evoluções econômicas e políticas. Nessa perspectiva, a pesquisa adentrará a realidade do contexto educacional trazendo um conjunto de elementos relacionados a sistemas e planos, nosso objeto de estudo, posto que “a pesquisa deve dominar a matéria até o detalhe; analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e descobrir a conexão íntima que existe entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que o movimento real pode ser adequadamente exposto”. (MARX, 1984, *apud* ALVES, 2010, p.5).

Nesse sentido, para alcançarmos os objetivos propostos, utilizamos a abordagem qualitativa (CRESWELL, 2007), com dados e informações coletados por meio de revisão bibliográfica (TRIVINOS, 1987) e pesquisa documental considerados cientificamente autênticos (PÁDUA, 1997), em especial, apreendendo um conjunto de publicações oficiais, relatórios e informações que objetivam traduzir os fenômenos sociais estudados, considerando que o conhecimento, segundo Magalhães e Albino (2010, p. 7), “acontece quando captamos o significado dos fenômenos valendo-se dos símbolos, da expressão, da fala, do texto, produzidos pelos sujeitos, procurando apreender os fenômenos em suas diversas manifestações e contextos”.

A abordagem qualitativa visa a compreensão das coisas com vistas a investigação social, o que para Silveira (2009, p. 32) é um procedimento que busca “explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos [...] e se valem de diferentes abordagens.”

Para Minayo (2002, p. 21-22), a compreensão da pesquisa qualitativa coaduna com Silveira (2009) ao considerá-la um conjunto de conteúdos ou significados que podem ser explorados levando-se em conta a realidade social, pois:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Considerando que a abordagem qualitativa não se limita a uma estrutura rígida, mas possibilita novas perspectivas deixando a criatividade fluir no processo de investigação, a pesquisa em foco é pautada por essa abordagem, caracterizada pela interação entre o objeto de estudo e o pesquisador, o registro de dados ou informações coletadas e a interpretação ou explicação do pesquisador (GUERRA, 2014).

As principais fontes bibliográficas utilizadas para nortear esta produção são: os estudos de Saviani (2007; 2009; 2010; 2012; 2014), Sander (1985; 2007), Cury (2000; 2010; 2011; 2014), Lagares (2008; 2015), Dourado (2016), Bordignon (2004.), Nogueira (2014, 2015, 2016), Germano (2005, 2008), Adrião (2009, 2014, 2015) e normas e leis nacionais no campo educacional e documentos e Publicações oficiais emanadas da SASE/MEC.

Com os documentos, apreendemos normas nacionais para o campo da educação; publicações oficiais emanadas da SASE/MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e relatórios da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC acerca do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins.

**Quadro 1** – Relação de documentos analisados.

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição/Análise</b>
Normas nacionais para o campo da educação	Decreto Lei nº 869/69	1969	Dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências; Intervenção militar na política educacional.
	Constituição Federal	1988	Organização dos sistemas, regime de colaboração, regulamentação do parágrafo único do art. 23 para institucionalização do SNE.
	Parecer nº 30 CNE/CEB, de 12 de setembro de 2000	2000	Conceito de sistema.
	Lei nº 10.172/2001-2011 – Institui o PNE	2001	Plano Nacional de Educação – Diretrizes, objetivos e metas para uma década.
	EC nº 59	2009	Colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino; distribuição de recursos públicos para garantir a qualidade; PNE passa a ser decenal.
	Lei nº 13.005 – Institui o PNE	2014	Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração conforme art. 214 da CF.
	Portaria nº 619 de 24 de junho	2015	Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação.
Publicações oficiais emanadas da SASE/MEC	Relatório de Gestão da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino	2011	principais realizações da SASE em 2011.
	O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações	2014	Acompanhamento da tramitação e do debate sobre o Plano Nacional de Educação (PNE).
	Orientações e passo a passo para utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos planos de educação: audiências públicas e conferências	2014	O processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação.
	Caderno de Orientações para Monitoramento e	2016	Processo de monitoramento dos PME.

Publicações oficiais emanadas da SASE/MEC	Avaliação dos Planos Municipais de Educação		
	Construindo Indicadores Educacionais nos municípios	2016	Elaboração dos indicadores dos PME.
	Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 – Lei nº13.005/2014	2017	Harmonia entre os PME e o PNE.
Publicações oficiais emanadas do INEP	Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008	2009	Dados e informações da execução do PNE Lei 10172/2001.
	Relatório Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base	2015	Situação do PNE após um ano de sua implementação.
	Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016	2016	Execução do PNE nos 2(dois) primeiros anos.
	Panorama da Educação Destaques do <i>Education at a Glance</i>	2017	Dados educacionais do Brasil em perspectiva comparada com outros países para uma visão geral dos sistemas.
Relatórios da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC acerca do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins	Relatório Anual sobre a Implementação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins	2016	Situação sobre o processo de monitoramento e avaliação dos PME no Tocantins em 2016.
	Relatório de Atualização e Diagnóstico do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins – 1ª demanda	2017	Diagnóstico do monitoramento e avaliação dos PME no Tocantins.
	Relatório de Formação para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado de Tocantins – 2ª demanda	2017	O processo de formação para o monitoramento e avaliação dos PME no Tocantins.
	Relatório de Atualização e Avaliação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação e Equipes Técnicas – 3ª demanda.	2017	Síntese do processo de formação.
	Relatório de Pesquisa de Consonância dos Planos de Educação no Estado de Tocantins – 4ª demanda	2017	Consonância dos PME no Tocantins com o PNE.
	Relatório de Orientações Gerais sobre o Processo de Monitoramento e Avaliação no Estado de	2017	Relatório referente à formação de representantes das comissões coordenadoras e das equipes técnicas

Relatórios da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC acerca do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins	Tocantins – 5ª demanda		responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação no Estado do Tocantins.
	Relatório de Orientações Gerais sobre Coleta de Dados do Processo de Monitoramento e Avaliação no Estado de Tocantins – 6ª demanda	2017	Dificuldades encontradas no processo de monitoramento e avaliação dos PME no Tocantins.
	Coleta e Inserção no Simec de Documentos Acerca do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado de Tocantins – 7ª demanda	2017	Dados do processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação no Estado do Tocantins.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2018.

Para a exposição lógica dos resultados da pesquisa, a Dissertação está organizada em três seções que se integram visando analisar o processo de institucionalização do SNE sob a ótica do PNE e dos PME. Na primeira seção, identificamos a concepção de sistema; apresentamos anotações históricas para o SNE, compreendendo ser um debate recorrente na história da educação nacional, mas atual por ainda não estar resolvido e consolidado. Abordamos também a trajetória histórica do PNE, resgatando o primeiro Plano aprovado pelo Congresso, em 2001, por meio da Lei 10172/2001, com as implicações da Emenda Constitucional nº 59/2009 para o Plano Nacional e a política educacional, e sob a vigência do Plano aprovado pela Lei nº 13005/2014; destacamos os sistemas e PME como necessidade para a gestão municipal e também nacional, pois com normas estabelecidas pode-se facilitar a articulação entre os entes federados, possibilitando maiores condições de atendimento com qualidade.

Na segunda seção, descrevemos o movimento em torno do SNE, sob influências da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 e do PNE – Lei nº 13005/2014; ações para se instituir o SNE a partir desse cenário, como a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) enquanto mecanismo de diálogo e planejamento, sua atuação e desmonte por parte do governo Michel Temer; a criação da SASE no âmbito do MEC, para coordenar os trabalhos direcionados à institucionalização do sistema; o movimento da Conae 2014, que teve o SNE como ponto central de discussão, e como as disputas e dissensos entre governo e

sociedade civil provocaram o surgimento da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE); as propostas de leis complementares para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal (CF), que tramita no Congresso Nacional (CN) com o objetivo de instituir o SNE, bem como várias ações que estão sendo realizadas em todo o país, como fóruns, seminários, encontros e reuniões em que o PNE e o SNE são a tônica das discussões; como os sistemas privados de ensino funcionam, a mercantilização da educação brasileira sob comando do neoliberalismo e as concepções em disputas sobre a noção de sistema, explicitando a disputa entre o público e o privado.

Finalizamos com a terceira seção, buscando elementos para a compreensão do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins, ocorrido com o apoio técnico dos Avaliadores Educacionais (AE) da Rede de Assistência Técnica SASE/MEC, com seus resultados. Nessa seção, apresentamos os documentos com as orientações elaboradas pela SASE para subsidiar os Municípios, como o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, que explica o que é monitoramento e avaliação, as etapas e todos os procedimentos necessários para realizar o acompanhamento da execução dos PME; outros documentos norteadores das ações dos Municípios tratando da consonância dos planos Municipais com o PNE, da construção de indicadores educacionais e orientações para a realização de audiências públicas e conferências; e informações de como o trabalho foi conduzido no Estado do Tocantins, tendo, assim, uma conjuntura que perpassa por uma dimensão macro (quando se tratam de ações no âmbito da União) e micro (quando se tratam de ações mais específicas, no âmbito municipal).

Com a pesquisa, esperamos reforçar o campo das discussões acerca do cenário que se formou a partir da aprovação do PNE e dos PME, bem como apontar nuances que possam contribuir para melhor compreensão das perspectivas e contradições do processo de institucionalização do SNE.

## 2 SISTEMAS DE ENSINO E DE EDUCAÇÃO E PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: UM DEBATE HISTÓRICO

Sistemas de ensino e de educação e planos educacionais agregam o campo das políticas públicas e da gestão da educação no Brasil, em processo de construção, e que, segundo estudiosos como Cury (2010) e Bordignon (2014), se situam como uma arena ou espaço de lutas em que “nossa realidade nos coloca, pelo menos em situação de conformação ou de enfrentamento, ou ainda, de resistência, considerando-se o limiar entre as defesas discursivas e nossas condições reais de existência frente ao sistema econômico”. (POLI; LAGARES, 2017, p. 839).

Sander (2007) explica que, embora a administração seja uma prática milenar para a organização social, no âmbito da educação ainda pode ser considerada recente, pois a partir da Revolução Industrial é que a gestão da educação se tornou uma preocupação mais constante em todo o mundo, trazendo movimentos circulares de idas e vindas, desconstrução e reconstrução, dicotomias, disputas teóricas e metodológicas e diferentes perspectivas políticas e culturais de concepções filosóficas positivista, marxista, fenomenológica, anarquista, liberal e positivista<sup>4</sup>, marxista<sup>5</sup>, fenomenológica<sup>6</sup>, anarquista<sup>7</sup>, liberal<sup>8</sup> e neoliberal<sup>9</sup> que dão rumo ao debate e exercem influência direta na condução das políticas educacionais.

---

<sup>4</sup> *Concepção positivista* – baseia-se no positivismo, uma tendência dentro do Idealismo Filosófico, e representa nele uma das linhas do Idealismo Subjetivo. Suas raízes podem ser encontradas no empiricismo, já na Antiguidade. Mas as bases concretas e sistematizadas dele estão, seguramente, nos séculos XVI, XVII e XVIII, com Bacon, Hobbes e Hume, especialmente. O fundador do positivismo foi Augusto Comte. Podemos distinguir no pensamento de Comte três preocupações fundamentais. Uma filosofia da história (na qual encontramos as bases de sua filosofia positiva e sua célebre “lei dos três estados” que marcaria as fases da evolução do pensar humano: teológico, metafísico e positivo). (TRIVINOS, 1987).

<sup>5</sup> *Marxista* – referente ao marxismo, doutrina fundada por Karl Marx (1818-1883) em 1840, que revolucionou o pensamento filosófico, especialmente pelas conotações políticas explícitas nas suas ideias. Compreende, precisamente, três aspectos principais: o materialismo dialético, o materialismo histórico e a economia política. O conceito chave é a luta de classe, tendo como fator condicionante da vida social, intelectual e política a produção de bens materiais (TRIVINOS, 1987).

<sup>6</sup> *Fenomenológica* – tendência dentro do idealismo filosófico e dentro deste ao denominado idealismo subjetivo. Estudo das essências de todos os problemas, filosofia que substitui as essências na existência e não pensa que se possa compreender o homem e o mundo de outra forma senão a partir de sua facticidade (TRIVINOS, 1987).

<sup>7</sup> *Anarquista* – teoria política que rejeita o poder estatal e acredita que a convivência entre os seres humanos é simplesmente determinada pela vontade e pela razão de cada um. É contrário a todo o tipo de monopólio, seja científico, político ou social, bem como se posiciona contra a subordinação das relações direta e indireta entre os homens (FERREIRA, 2013).

O objetivo desta seção, construída por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, é identificar marcos históricos, teóricos e normativos do processo efetivo de institucionalização do SNE, do PNE, dos PME e dos sistemas municipais de educação.

Para tanto, a seção está organizada em três seções primárias, sendo a primeira voltada para as concepções de sistemas, anotações que mostram as discussões e necessidades de um sistema nacional de educação e sua instituição até 2 (dois) anos após a publicação do PNE; a segunda com anotações acerca da trajetória histórica do PNE, que mostra as tentativas para sua institucionalização e as contribuições da Emenda Constitucional nº 59/2009, as aprovações do PNE revogado – Lei nº 10.172/2001 e do Plano em vigor – Lei nº 13.005/2014; e a terceira discorrendo a respeito dos sistemas e PME como planejamento necessário para a política e gestão educacional no país.

## **2.1 Anotações acerca do debate histórico para a implementação do Sistema Nacional de Educação**

O debate em torno do SNE é amplo desde o seu termo de conceituação quanto à institucionalização e regulamentação prevista no dispositivo Constitucional pela Emenda nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que define o PNE como articulador do SNE. O PNE, por sua vez, no Art. 13 (BRASIL, 2014) estabelece que o poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da sua publicação, o SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional.

A discussão de institucionalização do SNE e do PNE é histórica. No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, mais de vinte educadores, dentre eles, Anísio Teixeira, Cecília Meireles, Fernando de Azevedo e Roquette Pinto, já destacavam a necessidade da estruturação de um sistema educacional

---

<sup>8</sup> *Liberal* – referente ao liberalismo, que compreende por um conjunto de princípios e teorias políticas cujo ponto principal é a defesa da liberdade política e econômica. (LOCKE, 1991).

<sup>9</sup> *Neoliberal* – referente ao neoliberalismo, que pretende dar uma explicação total do ser humano e da sua história em torno da economia. Faz da economia o centro do ser humano a partir do qual todo o resto se explica. (COMBLIN, 1999).

tendo o plano geral de educação como uma das diretrizes para estruturar o sistema de educação (AZEVEDO, 2010). Nessa mesma perspectiva, Saviani (2014) aponta que o Manifesto “situa os princípios e os fundamentos de um Sistema Nacional de Educação”, ou seja, a visão da necessidade de um sistema e de um plano de educação faz parte da história do país.

O enfoque em sistemas de educação, segundo Sander (1985), faz parte do movimento científico do século XX e, mesmo que a discussão envolva uma prática milenar da organização social, que é a administração, no campo educacional essa discussão tem se desenvolvido visando conceber a teoria do sistema educacional e compreender sua complexidade, relacionando aos aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, tecnológicos e pedagógicos.

Uma das orientações apresentadas pela Associação Americana de Pesquisa Educacional em 1967, segundo Donald (1967 *apud* SANDER, 1985, p. 48) é a seguinte: “Parece haver uma crescente tendência para presumir que os procedimentos administrativos, as abordagens de ensino, as escolas e as estruturas fiscais devem ser analisadas como sistemas ou componentes de sistemas que podem ser extraordinariamente abertos.”

Nesse sentido, Sander (1985) defende que, baseado na pedagogia liberal,<sup>10</sup> o sistema educacional não existe no vazio, pois faz parte de um universo maior, sendo rodeado por outros sistemas.

Para melhor compreensão do sistema, Sander (1985) explica que há cinco principais elementos componentes que são: fluxo de entrada, fluxo de produção, fluxo de saída, administração e objetivos. Dentro do contexto educacional, é possível verificar que existe um fluxo de entrada advindo da sociedade, como os alunos que são os sujeitos principais do processo educacional. Então, vêm os recursos humanos, professores, materiais, recursos financeiros que são trabalhados e transformados pela gestão ou administração da educação. Esta define, por exemplo, as atividades pedagógicas e as estruturas institucionais para que assim se estabeleçam os objetivos educacionais e se alcancem os resultados, que incluem o

---

<sup>10</sup> A pedagogia liberal sustenta a ideia de que a escola tem por função preparar os indivíduos para o desempenho de papéis sociais, de acordo com as aptidões individuais. Isso pressupõe que o indivíduo precisa adaptar-se aos valores e normas vigentes na sociedade de classe, através do desenvolvimento da cultura individual. Devido a essa ênfase no aspecto cultural, as diferenças entre as classes sociais não são consideradas, pois, embora a escola passe a difundir a ideia de igualdade de oportunidades, não leva em conta a desigualdade de condições (LIBÂNEO, 1990).

desempenho estudantil, o aspecto cognitivo, social, político, físico, psicológico, bem como o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico da sociedade.

Nesse sentido, a compreensão de sistema educacional perpassa por um conjunto de atividades inter-relacionadas que compreendem a totalidade da ação educacional, tanto envolvendo as instituições formais no plano Nacional, Estadual, Municipal e escolar, quanto as não formais, no caso de projetos desenvolvidos por organizações não governamentais (ONGS) que existem no país (SANDER, 1985).

O debate em torno do SNE é amplo e de complexo entendimento, pois, conforme pontua Bordignon (2004, p. 21), o uso do termo “sistema” de diferentes formas no âmbito da educação tem gerado distintas concepções. Apesar de a expressão “Sistema Nacional de Educação” ser frequente no campo educacional, a sua regulamentação legal passou a existir por meio da Emenda nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que definiu o PNE como articulador do SNE, e o PNE, por sua vez, estabeleceu prazo e responsabilidade de articulação da política educacional no país.

A compreensão do conceito de sistema voltado para o campo educacional é descrita por Cury (2000a, s.p), no Parecer CNE nº 30/2000-CEB, como:

[...] conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os Municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino.

Nessa visão, os entes federados são considerados sistemas de ensino, pois se pautam como instituições que coordenam e normatizam o desenvolvimento da educação, numa visão sistêmica de forma que integra os sistemas de ensino federal, estaduais e Municipais, que deverão atuar em regime de colaboração, tendo a coordenação da União conforme é descrito na LDB (BRASIL, 1996) no Art. 8º: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Cabe, portanto, a cada ente organizar e definir suas normas e regimento de acordo com suas responsabilidades discriminadas nos artigos 8º a 18º da LDB.

No entanto, o que pode ser um direcionamento da política educacional brasileira ao estabelecer que cada ente seja um sistema, também, pode ser um conjunto de ações fragmentadas e desarticuladas, fugindo da visão sistêmica que o

país precisa para uma unidade na política educacional. Afinal, definir que os entes trabalhem em regime de colaboração não garante uma ação coerente e articulada de forma que o sistema nacional seja efetivo.

Considerando que o sistema não é estático, não basta apenas a afirmação da legislação para que ele exista, é preciso efetivar a institucionalização como um processo. Nesse entendimento, Lagares (2008, p. 21) destaca:

Um Município não tem efetivamente sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas também, e sobretudo, pela construção e prática cotidiana desse princípio, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam cotidianamente. Em síntese, é preciso que o sistema exista realmente e que seja permanente.

Essa afirmação nos remete à compreensão de que sistema no campo educacional não se limita ao conceito em si, mas vai para além da teoria, pois é um processo contínuo que precisa ser melhor definido e consolidado.

Para Saviani (2010, p. 381), a definição de sistema é descrita da seguinte forma:

[...] sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.

Essa visão mostra quão articulada devem ser as ações dos entes federados para que o sistema se efetive, pois trata da unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais, desenvolvida de forma coerente e ordenada. Nesse entendimento, Saviani (2010) chama atenção para a questão do federalismo no Brasil, pois como é necessário que haja uma ação planejada para que os três entes federados (União, Estados e Municípios) estejam em consonância, a construção do sistema se torna uma situação complexa, visto que é produto de ação sistematizada. Portanto, essa é uma questão a ser resolvida, visando à garantia do direito à educação a todos os cidadãos.

Saviani (2010, p. 382) ainda explica que sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, rígida e inabalável, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por

isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades. Ele esclarece que “a palavra *sistema* assume também, no uso corrente, a conotação de modo de proceder, de forma de organização, de maneira de arranjar os elementos de um conjunto”.

Nessa mesma lógica, Sander (1985) também chama atenção quanto ao uso que se faz no país da palavra “sistema” empregada no campo educacional, em que vários significados são empregados trazendo certa imprecisão e, logicamente, apontando dificuldades para quem faz a gestão educacional.

O que Saviani (2010) e Sander (1985) escrevem é o que percebemos no cotidiano: o uso corriqueiro da compreensão do funcionamento da educação por agregar vários elementos, também pelas várias atribuições dos entes federados, pelo processo dinâmico com movimento de mudanças constantes, caracterizando assim um sistema. No entanto, apesar de existir pelo modo de ser e funcionar, a organização legal e institucional ainda é uma discussão e um objetivo a ser alcançado.

Para Augusto, Cury e Dourado (BRASIL, 2014, s.p.) a compreensão quanto ao SNE é entendida da seguinte forma:

[...] 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.

A consistência e funcionalidade do Sistema Nacional é o que de fato o país precisa para uma homogeneidade e firmeza nas diretrizes, bem como a garantia do direito social à educação em todo o território nacional não se limitando ao aspecto legal. Diante de toda essa discussão em torno do conceito de sistema, do que já está posto na legislação e do que poderá ser instituído por meio de lei, Saviani (2014) explica que não basta ter um conjunto de elementos ordenados, mas é preciso dar intencionalidade, pois o que configura um processo sistêmico e contínuo para se garantir a existência de um sistema nacional de educação no país não é apenas uma lei, mas a permanência de elementos reais e objetivos da vivência humana, tendo como ponto de partida a consciência e intenção de fazer,

que é a intencionalidade, seguido da unidade, variedade, coerência interna e externa, que possibilitará a configuração do sistema.

No entendimento de Lima (2015), o SNE pressupõe uma união intencional entre os entes federados, bem como definição de responsabilidades e regras claras para cada participante de modo que a pactuação ocorra em regime de colaboração.

Considerando esses conceitos, podemos inferir que o SNE não está institucionalizado no País, visto que essa organização deve estar sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrita em um conjunto de leis nacionais capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino, para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro, sendo necessário um grande esforço nacional para que isso ocorra (BRASIL, 2015). Nessa perspectiva, Bordignon, Gadotti, Cunha e Júnior (2014) apontam que os desafios após várias décadas do Manifesto dos Pioneiros evidenciam consensos e dissensos, dificuldades e lacunas, que mostram tensões e projetos em disputas.

Nesse esforço de ação coordenada entre os entes federados, percebemos que um dos elementos necessários para a institucionalização efetiva dos sistemas Municipais, estaduais e nacionais é a elaboração dos planos de educação. Além de ser uma obrigatoriedade, conforme o PNE (BRASIL, 2014, art. 8º), tal elaboração é considerada, com base em Lagares (2015), uma trajetória sociopolítica que possibilita a efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática, destacando-se como movimento sociopolítico do planejamento da educação no enfrentamento de desafios e disputas para se definir o objetivo comum da educação Municipal.

Para Cury (2014), a construção de um SNE deve ter como pilares centrais os Planos Estaduais (PEE) e Municipais de Educação, desde que articulados com o PNE. Nesse entendimento, Júnior, Nogueira, Lambertucci e Junior (BRASIL, 2014) afirmam que um sistema federativo de educação necessita de formas obrigatórias de alinhamento. Segundo Sousa (2015), o alinhamento dos planos foi orientado pela SASE/MEC, também, além de ser uma disposição legal, que constitui um passo importante para a instituição SNE pelo fortalecimento do pacto federativo, no documento intitulado Próxima Década Alinhando os Planos de Educação (BRASIL, 2014, p.6), indica a necessidade de um trabalho conjunto pelos gestores da educação nos Estados e Municípios, por meio de comissões de trabalho devendo

levar em conta o planejamento para o território, as diferenças e desigualdades regionais, evitando a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais. Nas orientações, o alinhamento não é somente do conteúdo, mas também da formatação, devendo, portanto, ser levadas em consideração as especificidades de cada território.

Ao observarmos a legislação brasileira, tanto a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB) (BRASIL, 1996), percebemos que União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem organizar seus sistemas de ensino, tendo a possibilidade de autonomia e atuação em regime de colaboração. No entanto, instituir o SNE não é tarefa fácil. Como aponta Sarmento (2008 *apud* LAGARES, 2008, p. 25), essa tarefa é complexa **“pelas diversidades regionais, intra-regionais e políticas, pelas extremas desigualdades sociais e diferentes propostas”** (Grifos nossos). Esses subsistemas funcionam como estruturas justapostas, sem articulação, enquanto que o SNE pressupõe a articulação, e não a justaposição nem a anulação de um sistema por outro (GADOTTI, 2000).

Em relação às dificuldades apontadas para que o Brasil não tenha o SNE organizado, Saviani (2010, p. 381) destaca alguns obstáculos, classificando-os em quatro tipos, a saber:

- a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil;
- b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas;
- c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional;
- d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação.

O autor destaca o que vemos acontecer na trajetória educacional e no contexto do país, pois, sob a influência neoliberal que dá o tom à política econômica, é comum vermos que os investimentos na educação não são uma prioridade por parte dos governantes, que também entendem ser da iniciativa privada o dever de ofertar educação a quem puder pagar e assim exigir melhor qualidade.

A cada nova gestão que assume o poder, seja na esfera federal, estadual ou municipal, não se garante a continuidade das ações, que ficam à mercê do gestor

e assim, em muitas situações, há rupturas, descontinuidade e retrocesso. As concepções filosófico-ideológicas são outro ponto que tem contribuído para que a educação não avance na sua organização, pois o que prevalecem são ideias resistentes às leis, os quais não se submetem e não se preocupam com seu cumprimento, mesmo a legislação apontando para a necessidade do SNE. Fazer valer essa prerrogativa, com todos esses obstáculos econômicos, políticos, filosóficos e legais numa condição divergente, torna o caminho mais difícil, podendo levar o país a uma direção incerta.

Apesar das intercorrências, o discurso apresentado em documentos do governo é de que o País deve caminhar para a construção de um verdadeiro SNE que articule todos os aspectos da educação com normas comuns válidas para todo o território nacional (BRASIL, 2014). É preciso um movimento conjunto que dê unidade à política educacional.

Saviani (2010, p. 384) alerta que o SNE não deve ser mera formalidade, pois:

Não se trata, portanto, de entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si

Abicalil (2013) explica que a atuação da União deve ser sobre todo o sistema e ainda chama atenção ao princípio da gestão democrática como elemento constitutivo, componente indispensável, indissociável em cada nível, nas redes públicas e privadas, enfim, em toda a estrutura do sistema. O que aparentemente é uma situação simples ao mesmo tempo torna-se complexa pela tendência de pulverização, principalmente, de concorrência entre estados e municípios que em muitas situações agem como rivais, colocando em risco a unidade da educação básica, o que é preciso evitar a partir de uma construção hegemônica da supremacia popular que vem lutando por melhorias educacionais.

Segundo Nogueira (2016, s.p), os textos conceituais sobre o SNE foram amplamente debatidos dentro do MEC e também em vários encontros com diferentes setores da sociedade civil, provocando uma aglutinação conceitual que direcionou à compreensão de como o SNE deve ser organizado:

O SNE deve ser um sistema de sistemas, com respeito às autonomias e diversidades, baseado no conceito da interdependência, regido por normas de cooperação federativa que orientarão a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. A finalidade do sistema deve ser a garantia da educação como direito social, cumprindo o disposto no Plano Nacional de Educação – PNE – e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Compreender o SNE é pensar numa conjuntura organizada, com ações articuladas entre os entes federados, que possa garantir uma educação pública de qualidade em todo o país. O contexto educacional nos evidencia a necessidade de organização de um SNE para que não tenhamos apenas elementos fragmentários do federalismo cooperativo, em que algumas normas expressam o regime de colaboração, que na maioria das vezes não é compreendido e efetivado. No entendimento de Ribeiro, Costa e Marques (2015, s.p), “o federalismo educacional brasileiro é rico e original. O SNE deve simplificar e articular o funcionamento das esferas de governo, com regras claras, ágeis e flexíveis ao longo do tempo, condição para a qualidade.” Esse desafio a ser vencido segue sem atender ao artigo 13 do PNE, que define até 2016 a institucionalização do SNE. A questão é: Quando teremos o SNE instituído?

## **2.2 Anotações acerca da trajetória histórica do Plano Nacional de Educação**

No Brasil, observamos que houve várias tentativas de institucionalizar o PNE ao longo dos anos. O percurso histórico mostra que desde o império em 1823, quando se intentava tornar o país em uma nação única, surge o que Cury (2011) chama de embrião longínquo do PNE. Na ocasião, a Assembleia constituinte debateu sobre um tratado completo de educação, conforme relata Chizzotti (1996, *apud* CURY, 2011, p. 40-41), que foi apresentado por Martim Francisco de Andrada. O projeto continha uma organização curricular e objetivos definidos para cada grau de ensino, portanto, o plano geral esteve presente à Comissão de Instrução, mas os constituintes não foram capazes de traçar as diretrizes da instrução pública e se limitaram a questões de pouco valor. No entanto, em novembro daquele ano, houve a dissolução da Assembleia, a qual Deiró (2006, p.12), nos fragmentos de estudos de história da Assembleia constituinte no Brasil, relata que, devido aos constituintes

entrarem em choque com a tendência absolutista de D. Pedro I, o mesmo ordenou o cerco do prédio da Assembleia e a prisão de alguns deputados, dentre eles, Andrada, o autor do projeto para a educação, finalizando assim essa tentativa de um plano educacional.

Outro momento em que a educação retornou à pauta de discussão visando uma lei geral da educação foi em 1827, com a lei de 15 de outubro que mandou criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Segundo estudos de Castanha (2007), essa lei serviu de referência para a definição da data comemorativa do dia do professor. No entanto, não foi além, ficando submetida ao Ato Adicional de 1834, uma emenda à constituição de 1824, que descentralizou a instrução primária para as Províncias, conforme narra Cury (2011).

O país, então, viveu sob a égide da Constituição de 1824 por um longo período, cerca de 65 anos, em que quatro poderes foram constituídos, sendo o legislativo, judiciário, executivo e o poder moderador, exercido pelo imperador que estava acima dos demais. Nesse período, não houve nenhum planejamento educacional conforme explica Pontual (2016), teve uma carta de 179 artigos que segundo historiadores é considerada uma imposição do imperador.

Com a Proclamação da República em 1889, houve mudanças no sistema político e econômico do país, instituindo a forma federativa de Estado de acordo com a forma republicana de governo. Houve o estabelecimento da independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entre outras ações advindas desse novo sistema de governo (BRASIL, 1891). No entanto, no campo educacional não apresenta nada, pois a educação nem mesmo é citada no texto constitucional. A partir daí vieram outras constituições que começaram a se posicionar de forma tímida e a definir a organização educacional.

Em 1931, é criado por Decreto o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o plano. Segundo Cury (2011, p. 797), o decreto “teria indiretamente entre suas atribuições algo que, no conjunto, se poderia denominar plano de desenvolvimento da educação”, pois no decreto nº 19.850, no art. 5º, apresenta as atribuições fundamentais do conselho, ficando claro que uma das suas competências era “firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país”, ou seja, houve uma

sinalização importante, por meio de uma lei, no sentido de que era necessário um plano para direcionar a política nacional.

Com a atuação do CNE, surgiu a proposta apresentada por um dos conselheiros, o Senhor João Simplício, para que fosse designada uma ou mais comissões com o objetivo de redigir um plano nacional de educação a ser executado em um determinado período. Vemos nessa narrativa apresentada por Cury (2011) um enredo que mostra um pouco da trajetória histórica do PNE.

No ano de 1932, nasce o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que segundo Azevedo (2010) foi um movimento que se desenvolveu do idealismo de renovação educacional, por meio de algumas reformas no âmbito de Estados como Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Ceará e São Paulo. Além disso, os debates da IV Conferência Nacional de Educação, que ocorreu em dezembro de 1931, contribuíram para que o manifesto se tornasse uma realidade e trouxesse a inspiração de novos ideais de educação e a necessidade da estruturação de um plano educacional que contemplasse os períodos essenciais do desenvolvimento natural do ser humano, a considerar a escola infantil primária, que é atualmente o ensino fundamental, secundário e superior. O Manifesto dos Pioneiros de 1932 representou um marco importante na luta pela organização da educação pública no Brasil que, segundo Saviani (2010, p. 389) aponta “diretrizes fundamentais e culmina com formulação de um plano de reconstrução educacional”.

O país tinha acabado de passar por uma revolução constitucionalista em 1930, mais conhecida como golpe de estado, que pôs fim à “República do Café com Leite”<sup>11</sup>, política essa em que o governo brasileiro era advindo de São Paulo e Minas Gerais, sempre se alternando. Com os reflexos da crise econômica mundial, que teve como marco a quebra da bolsa de Nova York, o Brasil teve suas exportações de café afetadas, pois o café dominava a maioria das terras cultiváveis do país e mais uma vez a educação não teve condições de organizar seu planejamento educacional.

---

<sup>11</sup> Arranjo político que vigorou no período da Primeira República (mais conhecida pelo nome de República Velha), envolvendo as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais e o governo central no sentido de controlar o processo sucessório, para que somente políticos desses dois estados fossem eleitos à presidência de modo alternado. Assim, ora o chefe de estado sairia do meio político paulista, ora do mineiro (RODRIGUES, 2016).

O Manifesto trouxe uma importante discussão no campo educacional, pois sinalizou os desejos e os caminhos possíveis para implantação de uma política para a reconstrução educacional em que a desorganização do aparelho escolar era evidente, necessitando de uma intervenção.

Na CF de 1934 (BRASIL, 1934), artigo 5º, uma das competências da União era “traçar as diretrizes da educação nacional” e no artigo 150 também deixa claro que caberia à União fixar o Plano Nacional de Educação. O artigo 152 coloca que a organização desse plano deveria ficar a cargo do CNE até sua aprovação pelo Legislativo. No entanto, a morosidade é uma realidade no país e, somente em 1936, por meio da lei nº 174 de 11 de fevereiro, conforme relata Cury (2010, p. 801-802), os membros do conselho foram empossados e assim os trabalhos se iniciaram. Para direcionar melhor as ações, eles apontaram a necessidade de elaborarem o regimento interno. Um trabalho de mobilização e articulação para levantar ações e propostas foi feito pelo CNE junto a “associações de ginásios, colégios, embaixadas, sindicatos, catedráticos, oficiais das Forças Armadas e outras personalidades”. A partir das contribuições dessas entidades, organizou-se um projeto com 506 artigos, os quais traziam princípios, diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento.

Em 1937, o anteprojeto fica pronto e é entregue para o Ministro da Educação, e posteriormente entregue ao Presidente da República que, por sua vez, envia ao Congresso Nacional (CN). Para a sua discussão e análise, é criada a “Comissão do Plano Nacional de Educação”. Então, os trabalhos seguiram, até que em novembro de 1937, segundo Braga (2017), o Presidente da República, Getúlio Vargas, decretou o estado de sítio e o fechamento do congresso. Os partidos foram dissolvidos e foi anunciada uma nova constituição. Foi implantado assim o Estado Novo e conseqüentemente paralisaram-se os trabalhos do PNE.

Passada a ditadura, vem então a redemocratização em 1946, com mais uma CF (BRASIL, 1946) que, em relação à organização educacional, no artigo 5º traz a incumbência da União de definir as diretrizes e bases da educação nacional. Essa CF, segundo Horta (2010), trouxe otimismo e esperança de construção de um planejamento democrático. Os mandatos dos constituintes foram estendidos para o pleito de 1946 a 1951 e assim seguiram (6) seis longos anos e nesse período criou-se uma comissão com o objetivo de elaborar as leis complementares à Constituição.

Nesse processo, o então deputado federal Gustavo Capanema teve uma participação ativa nos debates sobre educação, possibilitando a tramitação do anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi rejeitado e arquivado, inviabilizando qualquer possibilidade de elaboração de um plano.

O País seguiu sem plano e somente em 1961, com a Lei nº 4.024/61, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reaparece a menção ao plano, colocando o Conselho Federal de Educação (CEF) sob a responsabilidade de elaborar o PNE com um prazo determinado.

Em 1962, conforme relato de Cury (2010), com o empenho de Anísio Teixeira, foi elaborado um plano com metas a serem atingidas e com verbas vinculadas, caracterizando um plano de aplicação de recursos federais para educação. Esse plano é considerado por vários estudiosos como o primeiro PNE, um documento raro elaborado por um grupo de educadores, tendo à frente Anísio Teixeira. Para Horta (1982 apud Saviani, 2010), a organização desse documento foi estruturada da seguinte forma: na primeira parte definiram-se metas do PNE e na segunda estabeleceram-se as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos fundos do ensino primário, médio e superior. Diante desse direcionamento dado aos recursos federais, inspirou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996, que posteriormente, em 2006, viria se tornar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Esse PNE, no entanto, segundo relata Alves (2010), só foi observado ou teve aplicação em 1962 e 1963, pois em 1964 veio a revolução em que se implantou a ditadura militar. O planejamento educacional, conforme conta Saviani (2010), ficou nas mãos dos tecnocratas<sup>12</sup>. Nesse período, o Ministério da Educação – MEC passou a ser subordinado ao Ministério do Planejamento com pessoas ligadas às ciências. Então, no que se refere ao planejamento educacional, o governo militar não teve êxito, segundo narra Cury (2011, p. 804):

---

<sup>12</sup> Tecnocrata: modelo econômico que se colocou a serviço dos governos dos generais-presidentes. A política educacional do período entre 1964 e 1985 estava, em última instância, vinculada organicamente ao modelo econômico que acelerou, de forma autoritária, o processo de modernização do capitalismo brasileiro (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008).

Os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar não deram melhor sorte a um plano de educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e cortou a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar. Essa vinculação só reapareceu em 1983, pela Emenda Constitucional n. 24, regulamentada pela Lei n. 7.388 de 24 de julho de 1985, e se manteve na Constituição de 1988.

No período militar houve um retrocesso, o ministério da educação já não tinha a sua importância e autonomia de conduzir a política educacional do país, pois as intervenções militares, conforme Germano (2008), tiveram um caráter conservador e salvacionista, em que a ideia do Estado como educador do povo é vista para além dos quartéis em que a educação é requerida como disciplinadora e nesse aspecto tida como base para se ancorar o projeto de nação projetada pelos militares. O civismo e o nacionalismo foram pontos relevantes que dominaram esse período e as disciplinas de Educação Moral e Cívica e OSPB (Organização Social e Política Brasileira) se tornaram obrigatórias no currículo por meio do Decreto Lei 869/69 (BRASIL, 1969), substituindo as matérias de Filosofia e Sociologia.

Ao observarmos a CF de 1967 (BRASIL, 1967), verificamos que, assim como em outras anteriores, é competência da União estabelecer os planos nacionais de educação e as diretrizes e bases da educação nacional. No entanto, nada se efetiva. No período que configura a ditadura, de 1964 a 1985, houve iniciativas de normatizar a educação no país e, segundo pontua Assis (2012), também houve um descomprometimento do Estado quanto ao financiamento da educação pública e o incentivo à privatização do ensino. Em 1971, foi aprovada mais uma LDB, que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, em que traz certo avanço quando torna obrigatório o ensino básico de 4 para 8 anos.

O governo militar foi marcado por instabilidades, apesar do lema de ordem e progresso, conforme relata Arendt (1978 apud Germano, 2008). O princípio da alteridade da relação de interação e dependência com o outro praticamente foi banido pelos militares, pois a prevalência era um regime da ordem, que impunha o silêncio a seus opositores. Com isso, a área da educação sofreu forte repressão principalmente em universidades. Escolas foram fechadas, bibliotecas destruídas, professores processados e presos. Os investimentos em educação foram reduzidos, os recursos foram destinados ao capital privado, que segundo o governo militar privilegiava as camadas de renda mais elevadas e o setor empresarial. Com isso,

houve um domínio da iniciativa privada na oferta da educação infantil na pré-escola, do ensino médio (na época 2º grau) e do nível superior. (GERMANO, 2005).

Com a promulgação da CF em 1988, possibilitou um direcionamento das políticas educacionais no federalismo brasileiro em que dá aos municípios status de ente federativo, conferindo maior grau de participação na definição das políticas públicas, impulsionando a sociedade nas discussões e elaboração do PNE. Na visão de Abrucio (2010, p. 45), a CF traz alguns pilares de sustentação:

No plano das políticas públicas, há cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988. O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional.

Esses pilares da universalização das políticas, da democratização da gestão, da profissionalização das carreiras públicas, da descentralização e da interdependência dos entes federados, podem ser considerados estruturantes, pois possibilitaram a sustentação para a implementação das políticas educacionais que vieram posteriormente, como a LDB 9394/96, o PNE 2001/2011, constituindo avanço considerável em matéria educacional.

A partir do respaldo legal da CF, a sociedade se mobilizou para que o artigo 214 fosse cumprido e o PNE fosse de duração decenal, com o objetivo de articular o SNE para assegurar que a manutenção e desenvolvimento do ensino fossem implementados. No entanto, Cury (2011) explica que a lei que se imaginava era a LDB prevista no artigo 22, XXIV, como atribuição privativa da União.

Em 1996, após muita discussão e disputas de projetos na Câmara e no Senado é aprovada a LDB, Lei nº 9394/96 que traz menção ao PNE apenas nas Disposições Transitórias no artigo 87:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996).

Para Cury (2011, p. 793), o fato de o PNE vir dentro das disposições Transitórias “pode ser interpretado como algo cuja duração, uma vez terminada, não teria rigorosamente necessidade de uma nova feitura”. Considerando que o entendimento do termo transitório, conforme *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, significa de pouca duração, passageiro, efêmero. Então, as normas previstas nas disposições transitórias só deveriam vigorar por um tempo (FERREIRA, 2010). Essa situação sofre mudança considerável com a emenda constitucional 59/2009, que define a importância do PNE para a educação brasileira.

#### 2.2.1 Emenda Constitucional nº 59 e suas implicações no Plano Nacional de Educação

Em 2009, segundo cientista político Bevilaqua (2009), foi um período marcado pela crise econômica mundial que dada a histórica dependência do Brasil em relação ao imperialismo em especial dos Estados Unidos, atingiu a economia do país contrariando o discurso oficial do governo. No entanto, para Maciel (2009, s.p), a crise possibilitou reações contra o neoliberalismo e com fortes implicações para as políticas sociais.

Apesar de algumas vozes em contrário, em grande medida vislumbra-se um cenário positivo para as forças antineoliberais, com um menor impacto da crise no país, a retomada do intervencionismo econômico estatal combinado com a adoção de políticas econômicas anticíclicas e a implementação de políticas sociais mais incisivas, com a ampliação de direitos sociais e distribuição de renda.

Diante desse cenário, o Brasil caminhava para o final do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e apesar dos contratemplos econômicos, o país vivenciou um momento significativo para a educação com a aprovação da EC nº 59/2009 (BRASIL, 2009) que dá nova redação ao § 4º do art. 211, quando acrescenta a União e o Distrito Federal como entes que também devem definir formas de colaboração na organização dos sistemas de ensino. Também no artigo 212 § 3º especifica que a distribuição dos recursos públicos para o ensino

obrigatório deverá ser investida na garantia de padrão de qualidade, na equidade e universalização da educação seguindo os termos no PNE.

Ainda referente às mudanças ocorridas por meio da EC nº 59/2009, no artigo 214, o PNE, anteriormente de duração plurianual, agora passa a ser decenal, tendo como ponto chave a atribuição de articular o SNE em regime de colaboração. Segundo Cury (2011, p. 793), isso significa uma alteração considerável, pois o PNE passa a ter uma importância ímpar, pois foi instituído com lei própria objetivando articular o SNE. A partir daí a sociedade respaldada pela lei passa então a cobrar e a se mobilizar para que o PNE seja elaborado. Dentre as diretrizes do PNE, estão a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino, a universalização do atendimento escolar, a formação para o trabalho e a promoção humanística científica e tecnológica do país. Essa Emenda também trouxe uma novidade no que se refere à aplicação dos recursos públicos em educação, estabelecendo uma meta de aplicação tendo como proporção o produto interno bruto.

Podemos considerar um grande avanço, quando se define a necessidade de investimentos em educação na proporção dos valores de bens e serviços produzidos no país, para que de fato haja crescimento e melhorias substanciais e os objetivos estabelecidos na Constituição sejam alcançados.

Quando é aprovada a Emenda, o PNE ganha uma importância maior dentro da política educacional, passando a ser instituído com lei própria e com direcionamento ao SNE. Com isso, a sociedade passou a cobrar do governo e a se mobilizar para que o PNE fosse elaborado. Após sucessivos debates e encontros regionais e nacionais, conforme menciona Cury (2011), chega ao Congresso uma proposta da sociedade brasileira, elaborado por associações de educadores. Pressionado, o Executivo também encaminhou sua proposta ao Congresso Nacional (CN), após ouvir o CNE e outros órgãos oficiais de representação. Diante desse cenário de disputas de dois projetos, o PNE foi aprovado por meio da Lei nº 10.172/01 com a maior parte do texto do Executivo, porém assimilou algumas metas do plano proposto pela sociedade civil.

Essa EC teve um impacto positivo para o País, pois traz o PNE como protagonista da política educacional, estabelece a instituição do SNE, ratifica o regime de colaboração para um trabalho articulado entre os entes federados e destina recursos públicos para o campo educacional como proporção do produto

interno bruto. Portanto, essa EC trouxe reformas com condições de proporcionar avanços para a educação pública no país.

### 2.2.2 O Plano Nacional de Educação 2001/2011 – Lei nº 10.172/2001

O PNE 2000-2011 aprovado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), na visão de Didonet (2000), entrou para a história por ser o primeiro plano aprovado pelo congresso e, também, por fixar diretrizes, objetivos e metas para uma década, bem como contemplar todos os níveis e modalidades da educação. Culminou de uma proposta elaborada pela sociedade civil. Em contrapartida, o Governo Federal também apresentou outra proposta, seguindo 02 (dois) projetos ao CN que se fundiram resultando na Lei nº 10.172 (PEREIRA; JUNIOR, 2016).

Para Dourado (2010, p. 683), a aprovação desse PNE “foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso”. Apesar de ser primeiramente apresentado pelo legislativo, foi alterado pela proposta enviada pelo Executivo federal prevalecendo as bases das políticas em curso do governo, demonstrando a falta de centralidade do PNE em relação ao projeto de governo. No entanto, ele funcionou como agente inibidor de outras concepções contrárias a reforma em curso (DOURADO, 2010).

Dourado (2010), ainda ressalta que várias metas foram reiteradas e superpostas nesse PNE, bem como faltou articulação interna, principalmente no que se refere ao financiamento, também faltou regulamentar o regime de colaboração e concretizar os PEE e PME como previsto. Por isso, não foi possível avançar na democratização do planejamento e da gestão da educação no país.

Assim, o PNE – Lei nº 10.172, aprovado em 09 de janeiro de 2001, com 295 metas e 11 áreas, na opinião de Saviani (2014, p. 80) se tornou um plano inócuo sem o efeito esperado devido ao “alto índice de dispersão e perda de senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório”. A área que contemplou o maior número de metas foi o financiamento e a gestão. No entanto, também, a mais prejudicada, com nove vetos do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), tornando o plano uma carta de intenções.

O governo, por sua vez, discorda dessa visão que caracteriza o PNE 2001/2011 como uma carta de intenções, pois segundo o documento produzido pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014, p. 14), os vetos evitaram gerar algumas obrigações jurídicas, o que possibilitou o enfraquecimento do plano, mas o fato está em vigor e “seu cumprimento pode ser reivindicado judicialmente. Sua existência polariza a ação do movimento social, que tem como aliada a defesa da legalidade”.

A despeito da defesa do governo a esse PNE, o documento de Avaliação do Plano Nacional de Educação elaborado pelo INEP (BRASIL, 2009, p. 19) revela fragilidades na sua implementação:

O PNE apresenta, contudo, limites estruturais significativos em relação à sua organicidade e à articulação entre sua concepção, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional. Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais à implementação do Plano. Outras limitações devem-se à diretriz político-pedagógica vigente à época, que naturalizou no PNE, por exemplo, a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o ensino fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional.

Além das limitações causadas pela ausência de regulamentação do regime de colaboração, da falta de recursos financeiros e de o foco maior ser apenas o ensino fundamental, a estrutura do documento também apresentou problemas de sobreposição de metas. Porém, esse PNE aponta avanço na definição do monitoramento e avaliação da sua execução, ao estabelecer que tanto a União como a sociedade civil deveriam avaliar periodicamente a sua execução (BRASIL, 2009).

Mesmo considerando suas fragilidades, o PNE 2001/2011 obteve o reconhecimento de sua contribuição no texto da Exposição de Motivos (EM) nº 33, de 2010, que acompanhou a proposta do Executivo para o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014, p. 14): “Contribuiu para a construção de políticas e programas voltados à melhoria da educação, muito embora tenha vindo desacompanhado dos instrumentos executivos para consecução das metas por ele estabelecidas”.

Assim, podemos destacar que esse PNE representou um avanço do ponto de vista da sua concretude existencial, rompendo o ciclo de várias iniciativas frustradas, e iniciando um ciclo de aprovação em leis. No entanto, o dissenso quanto à sua efetividade é evidente.

### 2.2.3 O Plano Nacional de Educação 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014

O PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, já no final do seu mandato com previsão para o decênio 2011-2020. No entanto, passou cerca de três anos e meio em tramitação, tendo o texto ajustado e a lei aprovada para o decênio 2014-2024 (BRASIL, 2014).

As discussões ocorridas em todo o país por meio da coordenação da CONAE 2010 contribuíram no aprofundamento das vinte (20) metas inseridas no Projeto de Lei (PL) que passou a tramitar na Câmara dos Deputados como PL nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010).

No entanto, para Dourado (2011), apesar da importância da CONAE 2010 que possibilitou a participação de vários segmentos na discussão da educação infantil à pós-graduação do ensino superior, com vistas a retirar subsídios necessários a elaboração do PNE, os resultados dos debates não foram em sua maioria contemplados no PLC nº 8.035/2010. Além disso, a ausência de diagnóstico da educação no país são aspectos considerados negativos para o Plano.

Assim, o processo legislativo com debates e audiências públicas seguiu passando pelas comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça e de Cidadania, até que por meio do Ato da Presidência da Câmara, atendendo a um requerimento, foi constituída uma comissão especial para a matéria.

Os trabalhos seguiram na Câmara e, após cerca de três mil emendas ao PL nº 8.035/2010, teve sua aprovação final em outubro de 2012, sendo remetido ao Senado. A matéria, então, foi identificada como PLC nº 103/2012 (BRASIL, 2012). e tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos, Constituição, Justiça, Cidadania e Comissão de Educação. O Senado Federal, então, fez um substitutivo e voltou o PL para a Câmara em janeiro de 2014. Em abril desse mesmo ano, a Comissão Especial da Câmara se reuniu e aprovou o parecer em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em maio iniciaram-se as discussões em plenário e seguiram até sua aprovação em 3 de junho de 2014, sendo sancionado pela Presidente Dilma em 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014).

O PNE 2014/2024, segundo detalha Dourado, Junior e Furtado (2016, p. 451), apresenta a seguinte estrutura:

[...] composto por diretrizes, metas e estratégias que abrangem todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional. São vinte metas que podem ser agrupadas da seguinte forma: a) metas visando a garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no que se refere ao acesso à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; b) metas específicas para redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação; d) metas relativas à avaliação e seus sistemas; e) metas referentes à Educação Superior; e) meta visando à regulamentação da gestão democrática e f) meta que trata especificamente do financiamento.

Sua estrutura se mostra abrangente, compreendendo os diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino e as variáveis essenciais da educação, como a valorização dos profissionais, a universalização, a qualidade, a avaliação, a gestão democrática e o financiamento. O ponto diferencial em relação ao PNE 2001/2011 é o financiamento, que prevê investimento de 10% do PIB ao final do decênio.

Passados quatro anos da sua aprovação, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento do PNE, em 2018 (BRASIL, 2018), revela que a maioria das metas podem não ser cumpridas nos prazos previstos. Apesar do avanço e progresso contínuo do acesso a creche e ao ensino fundamental, é preciso considerar que são marcantes as desigualdades entre regiões e grupos étnicos. A evasão escolar ainda é um problema para a universalização educacional dos adolescentes de 15 a 17 anos. Assim, a exemplo dessas metas, as demais ainda seguem com muitos desafios para o seu cumprimento (BRASIL, 2018).

### **2.3 Planos de educação e sistemas municipais de ensino/educação**

Aprovado o PNE, a atenção se volta para a elaboração dos PEE e PME, conforme artigo 8º do Plano Nacional (BRASIL, 2014):

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.

A elaboração dos PME, além de ser uma obrigatoriedade, conforme o PNE, é considerada por Lagares, Sousa, Mesquita e Cavalcante (2015) como uma trajetória sociopolítica que possibilita a efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática, destacando-se como movimento sociopolítico do planejamento da educação no enfrentamento dos desafios e disputas para se definir o objetivo comum da educação municipal.

Compreende-se que os PME são um planejamento da política municipal e que, dentro desse contexto, é necessário um processo sistemático na organização da educação, como normas, definição de diretrizes e alguns elementos que se articulam formando um conjunto que desencadeia o processo efetivo de institucionalização de seu sistema. Segundo Lagares (2008, p. 4-5), o PME é um dos elementos constitutivos do processo efetivo de institucionalização de um sistema municipal de educação.

Reiteramos, assim, a importância dos PME no contexto da política educacional do país e suas implicações para o “*processo efetivo de institucionalização do sistema de educação*”, expressão essa utilizada por Lagares (2008, p. 22-23), quando se refere à organização constitucional e legal do sistema municipal de educação:

A efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão, além da relação permanente entre seus elementos constitutivos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas.

Esse entendimento demonstra que não basta criar o sistema por força de lei, mas são precisos vários elementos articulados para que de fato se configure o Sistema. Por exemplo, são necessários planos de educação, mecanismos de gestão democrática, criação dos conselhos de educação, planos de carreira para os trabalhadores da educação, projeto pedagógico da escola, organização dos conselhos escolares, eleição de diretores e assim por diante.

O PME é um importante elemento na composição do sistema de educação, tanto para os sistemas municipais e estaduais como para o SNE. Apesar de a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996)

definirem que municípios e estados são sistemas de ensino, essa é uma discussão ampla, principalmente do ponto de vista do conceito de sistema. Para Cury (2000a), os Municípios são sistemas de ensino, no entanto, precisam ser institucionalizados efetivamente por se tratar de um plano de Estado e não um plano de governo. Constitui-se um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil, conforme preconizado pela constituição, ou seja, a elaboração de um PME deve observar o princípio constitucional, art. 206, inciso VI: “gestão democrática do ensino público” (BRASIL,1988). Diante disso, é imprescindível a participação de diferentes setores, entidades e segmentos para um amplo debate que propicie a participação democrática de forma que o resultado leve a sociedade a se sentir corresponsável.

Segundo o Caderno de Orientação “O Plano Municipal da Educação” (BRASIL, 2014), o PME deve se articular aos demais instrumentos de planejamento como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR) entre outros, de forma que os insumos para sua execução estejam previstos com apoio técnico e financeiro.

Podemos entender que o planejamento da educação municipal seguindo essa forma de elaboração organiza a gestão dentro de uma perspectiva democrática e cria um instrumento que busca dirimir ou, pelo menos, minimizar os problemas educacionais no território e, assim, contribui para a política educacional, principalmente para o regime de colaboração com os demais entes federados, alinhado com as metas do PNE e articulado com o SNE.

Considerando que os sistemas municipais de educação estabelecem suas normas para condução da política municipal, e compreendendo que a Constituição Federal (1988), a LDB (1996) e o PNE (2014) tratam do regime de colaboração entre os entes federados, é vital que seja desenvolvido um trabalho articulado que consiga garantir a oferta da educação de qualidade de forma igualitária a todos os cidadãos. Segundo Oliveira (2016), “a criação do SNE traria, em primeiro lugar, a possibilidade de uma unificação de normas que vão favorecer o ataque sistemático à desigualdade regional, um problema sério na educação brasileira.” O autor destaca que os sistemas municipais, estaduais e federal precisam estar alinhados de forma que seja preservada a autonomia de cada ente, mas a unidade e consonância devem prevalecer com vistas a um equilíbrio de

responsabilidade em que a articulação seja a tônica de um trabalho coerente que visa um mesmo objetivo: a educação de qualidade a todos.

No entanto, esse processo é complexo, pois definir e organizar uma política pública requer um comprometimento político e o enfrentamento de tensões, porque não há neutralidade axiológica na produção do conhecimento, o qual é necessário para se criar uma política educacional, conforme explica Azevedo (2004). Isto é, não é possível ser imparcial porque as questões são definidas no contexto das relações de poder. As concepções políticas neoliberais, pluralista, social-democrata, marxista, bem como o processo de globalização, as novas tendências de articulação da produção e dos mercados e as representações sociais são elementos que desvelam a política educacional.

As pesquisas de Lagares (2008, p. 25) sobre o processo efetivo de institucionalização dos sistemas municipais de educação mostram exatamente como essas relações de poder e questões político-administrativas têm influenciado:

Na história do país e da organização e da gestão de sua educação escolar, as ideias, as práticas e o processo efetivo de institucionalização da educação em âmbito municipal são questões que oscilam historicamente em decorrência das questões acerca de centralização e de descentralização político-administrativa no país [...]

Compreender a importância da organização do sistema e do PME é necessário para fortalecer a política educacional no país, pois a partir de municípios estruturados com o sistema instituído por lei, CME em funcionamento, PME com o planejamento da política educacional definido e em execução, gestão democrática e valorização dos profissionais da educação, teremos mais peso e condições reais de instituímos um SNE forte e permanente.

Os planos não devem se restringir ao aspecto legal, mas é necessário que estejam articulados com outros elementos para que se adequem à dimensão conceitual do sistema, que se compreende como conjunto de elementos articulados, e às responsabilidades estabelecidas no regime de colaboração que deve existir entre os entes federados.

No Estado do Tocantins, como mostra o Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC), todos os municípios estão com seus planos de educação sancionados, o que significa um avanço considerável,

visto a relevância desse planejamento para a institucionalização dos sistemas municipais, bem como do SNE.

No entanto, ao observarmos um levantamento realizado pela Rede de Assistência Técnica SASE/MEC, em dezembro de 2015, dos 139 Municípios, 50 informaram ter Sistema Municipal de Educação (SME), sendo 49 instituídos por lei e um por decreto. O levantamento, também, revelou algo curioso<sup>13</sup> pois 118 informaram ter Conselho Municipal de Educação (CME), dos quais 78 criados por lei e 40 por decreto; e, destes, apenas 28 Municípios informaram que o CME funciona de forma plena com pelo menos uma reunião mensal. Em relação ao Fórum Municipal de Educação (FME), 96 informaram que o tinham instituído, sendo sete por lei, 74 por decretos e quinze instituídos por portarias, mas apenas quatro informaram funcionar plenamente (TOCANTINS, 2015).

Outra informação importante, apresentada no Projeto de Apoio para Adequação e ou Elaboração dos Planos de Educação Estadual e Municipais no Tocantins (TOCANTINS, 2014), é de que 95,7% dos Municípios não tinham PME, ou seja, 4,3%, e apenas seis possuíam PME.

Esses dados revelam que até o ano de 2015, no qual os PME foram sancionados, não havia muita consistência e clareza do funcionamento dos mecanismos e elementos considerados essenciais para a organização de um sistema municipal de educação de forma que configure um processo de construção e reconstrução permanente.

No tocante a elaboração dos PME, podemos considerar um avanço importante para a lógica do planejamento municipal, pois a sua execução poderá instigar possibilidades de criação de mecanismos e funcionamento de elementos que efetivem o SME.

Porém, outro fator preponderante para os Municípios, é que, mesmo gozando de sua autonomia política, administrativa, jurídica, financeira e tributária, segundo consta na CF de 1988 (BRASIL, 1988), nos arts. 18, 29, 30, 35, 211, estes precisam atuar em regime de colaboração. Para a política educacional, é fundamental articular as normas entre os entes de modo que um Município com sistema instituído, conselho municipal atuante, PME alinhado ao PNE, tenha mais

---

<sup>13</sup> Refere-se uma situação equivocada, pois o município deveria ter o SME instituído para assim ter o CME.

condições de estabelecer uma política pública que atenda aos padrões de qualidade.

Assim, identificar o percurso histórico, os procedimentos e as ações para a definição das políticas educacionais no país nos remetem a uma análise de que avançamos em alguns momentos, mas em outros retrocedemos, pois, a disputa de poder e projetos faz parte do cenário brasileiro. No entanto, é preciso ter compreensão das bases nas quais estamos inseridos para que possamos ter melhores condições de desvendar a complexidade dos problemas e vislumbrar novas possibilidades e novos horizontes, como enfatizado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932):

[...] para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de ideias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos.

Portanto, identificar o percurso histórico da educação no Brasil nos leva a compreender melhor o contexto atual, pois as normas ou a falta delas configuram um cenário indefinido para a política educacional brasileira: com um debate amplo em torno do SNE, mas com desafios grandiosos, considerando os obstáculos no que concernem a concepção de um sistema de educação e a implementação de um Plano Nacional e que circundam a política e a gestão da educação e a implementação articulada e efetiva dos sistemas municipais de educação.

### **3 SISTEMA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONCEPÇÕES EM DISPUTA E ALTERAÇÃO CONCEITUAL**

No Brasil, a despeito das tentativas, a institucionalização do SNE ainda não é uma realidade. O contexto atual nos mostra uma movimentação nacional em torno desse objetivo e com várias interfaces forjando concepções de sistema em disputa, bem como a própria alteração do conceito e caracterização de um sistema no campo da educação.

Assim posto, o objetivo desta seção, construída com base em revisão bibliográfica e análise de documentos, é descrever a movimentação nacional em torno da institucionalização do SNE perpassada por concepções em disputa sob a influência neoliberal. Discorreremos sobre ações com foco no cumprimento da norma para se instituir o SNE, em cinco seções primárias. A primeira apresenta a influência e a importância da CONAE 2010 e do PNE na movimentação para a institucionalização do SNE; a segunda traz um conjunto de ações visando instituir o SNE, como a criação do FNE e da SASE/MEC; a terceira seção discorre sobre outras ações, como reuniões, encontros e seminários de discussão da política educacional com foco no SNE; a quarta aborda os sistemas privados de ensino sob influência neoliberal, que se contrapõem à estrutura de sistema que o país tenta implementar; e a quinta e última seção traz reflexões sobre as concepções em disputa que alteram a noção de sistema no campo da educação.

#### **3.1 Institucionalização do Sistema Nacional de Educação: influências da Conferência Nacional de Educação 2010 e do Plano Nacional de Educação/2014**

A movimentação em torno da institucionalização do SNE no país ficou mais evidente após a CONAE 2010 e, também com a aprovação do PNE – Lei nº 13.005, que oficializou o prazo de dois anos para sua instituição, conforme o artigo 13 do Plano (BRASIL, 2014):

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.

Nessa direção, a União, em conjunto com Estados e Municípios, no âmbito do pacto federativo precisa caminhar para a definição de um instrumento jurídico e administrativo que efetive o regime de colaboração e uma política educacional articulada, regulamentando assim o art. 23 da CF de 1988. Para isso, Dourado (2014, p. 70) entende que é necessário discutir as bases que vão constituir este Sistema tendo alguns aspectos preponderantes:

Natureza: um sistema cuja égide expresse a articulação com os sistemas de educação, ou, como afirma Abicalil (2012), um sistema de sistemas; Composição: questão importante a ser refletida, a partir da organização nacional em níveis, etapas e modalidades, sem descurar de temáticas centrais e estruturantes como financiamento, gestão democrática, avaliação, valorização dos profissionais da educação; Organização e estrutura: proposição de 2 câmaras: educação básica e superior (incluindo etapas e modalidades educativas, inclusive a tecnológica) e 4 subsistemas: financiamento, gestão democrática, avaliação e valorização dos profissionais da educação.

Compreender que o SNE é composto por outros sistemas e que estes devem estar articulados é o primeiro passo para esse processo, que deve vir acompanhado da constituição da escolaridade, que tem diferentes níveis, etapas e modalidades as quais precisam de uma administração que deve ter como pilares o princípio da gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e a avaliação como instrumento inerente ao processo de ensino e aprendizagem. Além disso, para garantir que todas essas variáveis sejam implementadas, é vital o financiamento para a educação, afinal existem custos para a concretização desse direito social.

Considerando os aspectos apontados por Lima (2015, p. 27), é preciso ir para além, pois:

[...] a montagem do Sistema Nacional de Educação não pode se restringir ao esforço para o atingimento de metas e a definição de responsabilidades sobre financiamento e avaliação, deve ir além e realizar o verdadeiro debate sobre os fins da Educação. Temos que ir além do debate sobre os meios e chegar à discussão sobre os fins. Superar o debate sobre os métodos, o financiamento e a avaliação e avançar para discutir os fins da Educação. Ir além da definição de metas e estratégias e ter em mente que a sustentação do Sistema Nacional de Educação vai se dar pela definição de sua

finalidade, que não pode ser outra senão a garantia do direito à Educação de qualidade.

Não é possível se limitar em definir o SNE apenas como conjunto de objetivos e metas a serem alcançados e criar mais uma lei entre tantas, implicando necessariamente em um planejamento.

### **3.2 Ações para instituir o Sistema Nacional de Educação a partir da Conferência Nacional de Educação 2010**

A partir da CONAE 2010, a União desencadeou algumas ações para o processo de institucionalização do SNE, como a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da SASE no âmbito do MEC, demandas originadas das deliberações da Conferência que tem entre suas atribuições participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação.

Segundo Nogueira (2015 s.p), o SNE é imprescindível:

Nós precisamos muito de um Sistema Nacional de Educação para que a reorganização nacional dê conta da diminuição das desigualdades, que são muitas no Brasil, e são muito agravadas pela complexidade do federalismo. Temos 5,7 mil municípios, temos 26 estados e o Distrito Federal, temos o governo federal e não temos um sistema que integre todas as ações de forma obrigatória e vinculante, garantindo condições para que os entes deem conta das suas obrigações para garantir esse direito.

Para Gouveia, Pinto e Corbucci (2011), constatada a real necessidade do SNE, é preciso o debate e a elaboração de um documento que consiga dar consistência à dimensão efetiva de sistematizar a política educacional brasileira respaldada na CF, LDB e no PNE, para que o SNE siga o federalismo cooperativo como forma de Estado, considerando que a partir de competências comuns e concorrentes, os entes devem executar as políticas públicas.

#### **3.2.1 Fórum Nacional de Educação**

As discussões ocorridas na CONAE 2010 fomentaram a necessidade de um órgão que pudesse ser um espaço para decisões e deliberações coletivas para a educação nacional, sendo criado, assim, o FNE, composto por 50 entidades

representantes da sociedade civil e do poder público, sendo 39 titulares e as demais na condição de suplente conforme matéria publicada no site da Anped<sup>14</sup>.

O FNE foi criado por meio da Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), que no seu texto apresenta como justificativa “a necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garantam o diálogo como método e a democracia como fundamento”. Essa visão trouxe avanços para o país, pois se estabelecia assim uma entidade de caráter permanente e com a finalidade de promover conferências e debates sobre a política nacional de educação, conforme expresso em um dos seus artigos:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Fórum Nacional de Educação - FNE, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Portaria nº 1.407/14 além de definir a finalidade do FNE, também, estabelece as suas competências, a saber:

- I - convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações;
- II - elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;
- III - oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;
- IV - acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V - zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;
- VI - planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;
- VII - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;
- VIII - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação.

Essas competências foram desenvolvidas de forma que possibilitou a realização da CONAE 2014 que, naquele momento, tinha como responsabilidade principal acompanhar a tramitação do PNE. Segundo Machado (2017), em entrevista publicada no site da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em

---

<sup>14</sup> [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)

Educação (Anped 2017), o FNE, além de preparar as conferências, deve acompanhar toda política pública de educação, subsidiando tanto o executivo como o legislativo. Ainda sobre o papel do FNE, em entrevista também publicada no site da Anped, Dourado (2017) afirma que “realiza estudos e discussões sobre temáticas diversas no campo educacional emitindo notas públicas na agenda educacional entre outras iniciativas”.

Com a sua formalização por meio de Portaria, o FNE passou a atuar constituindo duas comissões permanentes, uma de sistematização e outra de mobilização e grupos temporários, visando a realização dos trabalhos (DOURADO, 2017).

O FNE assumiu a coordenação da segunda edição da CONAE, que foi realizada em Brasília no período de 19 a 23 de novembro de 2014 e teve como tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (CONAE, 2014).

Após um momento relevante para a política educacional brasileira, com a realização da CONAE e a aprovação do PNE, o FNE, no seu papel de acompanhar e avaliar a implementação das políticas educacionais e, principalmente, o PNE, começa a ver com preocupação a retração da economia no campo educacional. Assim, o FNE emitiu algumas Notas Públicas (NP) 25<sup>a</sup>, 30<sup>a</sup>, 31<sup>a</sup>, 34<sup>a</sup> e 35<sup>a</sup> (BRASIL, 2015) que demonstram sua posição contrária à redução de recursos disponíveis para a área de Educação.

Na NP 25<sup>a</sup>, de 24 de março de 2015, o FNE reitera seu compromisso com a educação democrática no atual cenário brasileiro e afirma que o lema do segundo mandato de Dilma Rousseff, “Brasil Pátria Educadora”, deve se efetivar. O documento afirma que isso deve ser feito por meio da institucionalização de forma efetiva do SNE, da ampliação dos investimentos para cumprimento da meta do PNE de 10% do PIB, da valorização dos profissionais da educação, da unidade nacional na diversidade por meio do currículo e avaliação emancipatória e diagnóstica, da política de educação continuada e da articulação da União com os demais entes federados na condução da política nacional de forma a garantir o direito a educação a todos os cidadãos.

A NP 31<sup>a</sup> (BRASIL, 2015) se posicionou especificamente contra a PEC nº 395, que tinha como objetivo excluir do princípio constitucional da gratuidade nos

estabelecimentos oficiais as atividades de extensão caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, bem como os cursos de especialização: Afirma-se nessa NP:

O FNE entende que tal legitimação de cobrança pelas instituições públicas de ensino superior diminui ainda mais a responsabilidade do Estado em seu financiamento, estimulando a intensificação da privatização da educação superior, impedindo o acesso da população pobre e negra do nosso país à educação.

Após um longo caminho em tramitação no Congresso Nacional, a matéria foi arquivada, segundo consta no Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017, p. 110).

Assim, o FNE tem acompanhado a política educacional e se posicionando por meio de NP e cartas abertas (a exemplo da que se posiciona contra os projetos “Escola sem partido” e “Escola livre”, e pela liberdade de aprender e ensinar (BRASIL, 2016)). O FNE também tem se manifestado por meio de algumas publicações de orientações de organização dos Fóruns Estaduais, Distrito Federal e Municipais, Documento Referência das CONAE 2014 (BRASIL, 2014) e 2018 (BRASIL, 2016) e Documento propositivo para o debate para institucionalização do SNE aprovado em abril de 2016 (BRASIL, 2016). Também tem atuando no processo de realização das conferências municipais, estaduais, distrital e livre, bem como na preparação para a etapa final da CONAE 2018, como é relatado na ata da 1ª reunião ordinária do pleno em 01 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

### 3.2.2 Conferência Nacional Popular de Educação e Fórum Nacional Popular de Educação – resistência da sociedade civil

Com a saída da Presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, por intermédio do *impeachment*, assumiu a presidência Michel Temer, e a partir daí vieram muitas mudanças no cenário econômico, político e educacional. No que se refere à educação, e, especificamente, ao FNE, algumas decisões causaram um desmonte e descaracterização do FNE, como a Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017 (BRASIL, 2017), que revoga as Portarias MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, nº 502, de 9 de maio de 2012, e nº 1.033, de 9 de dezembro de 2014; o

Decreto do Executivo, de 26 de abril de 2017 (BRASIL, 2017), que convoca a 3ª CONAE. No conjunto, todos esses documentos desconsideram as deliberações do Pleno. Segundo Carta Aberta assinada por várias entidades (como ANFOPE – Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação; ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação; ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação; CUT – Central Única dos Trabalhadores, entre outras), essas decisões por parte do Executivo contrariam o “artigo 6º da Lei nº 13.005/2014, pois sem critérios prorrogam os tempos para a realização das etapas municipais, estaduais e distrital da CONAE 2018, promovendo conflitos e deixando indefinida a etapa nacional da conferência”.

Além disso, algumas decisões desmontam a atual estrutura do FNE, pois trazem uma nova composição e, também não expressam as suas competências e finalidades, além de ampliarem a representação governamental e empresarial e reduzirem a sociedade civil. Outro ponto que torna o FNE vulnerável é que apenas o Ministro da Educação decidirá quais entidades terão assento no Fórum.

Essas mudanças provocaram alterações no rumo da entidade, afetando inclusive a realização da 3ª CONAE/2018. Diante desse cenário, algumas ações foram tomadas por parte de várias entidades que se definiram “preocupadas com a defesa e promoção do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todo cidadão e para toda cidadã,” segundo consta no Documento Referência da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE, 2017, p. 2), elaborado em 2017. Essas entidades se retiraram coletivamente do FNE por entenderem também que:

[...] o Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 e a Portaria Nº 577 de 27 de abril de 2017 desrespeitam a institucionalidade democrática construída com intensa participação popular, desde a construção da Conferência Nacional de Educação Básica de 2008 e das Conaes de 2010 e 2014.

Após a saída de grande parte das entidades componentes do FNE e das tentativas frustradas de dialogar com o governo, estas se mobilizaram “em um espaço de resistência e defesa da participação popular na construção das políticas públicas que denominamos Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE)”

(CONAPE, 2017). Assim, foi constituído o FNPE, que se organizou para realizar a CONAPE em 2018.

O trabalho se intensificou na mobilização dos fóruns municipais, estaduais e distrital para fazerem a adesão a essa Conferência. O Documento Referência foi organizado e aprovado pelas entidades<sup>15</sup> do FNPE com base nos eixos aprovados em 2016 pelas entidades quando ainda estavam no FNE antes das mudanças ocorridas. Planos têm sido feitos para a realização de conferências por parte do FNPE. As municipais ou intermunicipais devem ocorrer até outubro de 2017 e as estaduais até março de 2018, e a CONAPE deve se realizar no período de 26 a 28 de abril de 2018 (FNPE, 2017).

A CONAPE manteve o tema central aprovado pelo FNE em 2016, a saber: “A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica” (FNPE, 2017).

Observamos que essas intercorrências prejudicarão o movimento para a institucionalização do SNE e o cumprimento do PNE, pois interrompem um ciclo propositivo em instituição no campo das políticas e gestão da educação.

No cenário atual, temos duas instâncias instituídas: o FNE, diretamente ligado ao MEC, e o FNPE, organizado e mantido pela sociedade civil. Essas instâncias têm disputado o apoio de Estados e Municípios para a realização das conferências de educação desenhando um cenário de incertezas, mas de enfrentamentos necessários (POLI; LAGARES, 2017).

### 2.2.3 Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino no âmbito do Ministério da Educação

---

<sup>15</sup> A coordenação Executiva da CONAPE 2018: CUT: Central Única dos Trabalhadores. CTB: Central dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Brasil. CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. CONTEE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. PROIFES-Federação: Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. UBES: União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. UNE: União Nacional dos Estudantes. ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. ANPAE: Associação Nacional de Política e Administração da Educação. CEDES: Centro de Estudos Educação e Sociedade. CNDE: Campanha Nacional pelo Direito à Educação. MIEIB: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil.

As discussões ocorridas na CONAE 2010 trouxeram no conjunto de suas deliberações a necessidade da criação de uma secretaria do MEC para coordenar o trabalho de institucionalização do SNE. Em atendimento a essa demanda, foi criada em 2011 a SASE, por meio do decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), com a função precípua de desenvolver ações para a criação de um SNE. Além dessa atribuição essencial da coordenação direta do processo de institucionalização do sistema, compete também à SASE estimular a colaboração entre os sistemas para que os PME estejam alinhados e sejam consonantes ao PNE.

Segundo Nogueira (2016), a SASE, ainda em 2011, passou a acompanhar as discussões do novo PNE em tramitação no Congresso Nacional até a sua aprovação. Também iniciou os trabalhos em torno da institucionalização do SNE antes mesmo da aprovação do PNE em 2014. Segundo a autora, apesar de ser uma demanda antiga, a discussão em torno do SNE não é consenso, exigindo um grande esforço principalmente para as questões referentes à autonomia dos Estados e Municípios na gestão de seus sistemas e o financiamento para assegurar a qualidade, o que exigiu um trabalho delicado para a construção de consensos. A SASE denominou esse caminho de “Agenda Instituinte do SNE”. Esse trabalho exigia um planejamento que contou com a participação de diretores, coordenadores e equipe técnica, com cinco desafios principais:

1. Fazer com que o PNE cumpra a função de articular o SNE;
2. Tornar o PNE referência para a gestão pública e para a mobilização da sociedade;
3. Construir, dialogicamente, uma proposta de SNE institucionalmente validada;
4. Garantir que as metas 17, 18 e 19 do PNE sejam cumpridas; e
5. Mediar o processo de gestão do conhecimento, que possibilite a consecução dos propósitos da SASE.

A partir daí veio a organização de uma Rede de Assistência Técnica para a elaboração ou adequação dos planos municipais, distrital e estaduais de educação. Essa Rede passou a atuar a partir de 2013, sendo composta por representantes da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), que buscam

juntamente com a SASE promover o planejamento articulado e fazer frente aos desafios do PNE (NOGUEIRA, 2016).

A Rede de Assistência Técnica organizada pela SASE/MEC foi definida em cada Estado tendo a seguinte composição: um Avaliador Educacional (AE) na função de coordenador indicado em comum acordo pelo CONSEDE e UNDIME, um AE Supervisor e AE Técnicos numa proporção de até 30 Municípios para cada Avaliador (BRASIL, 2015).

Na sequência dos trabalhos, Nogueira (2016) conta que a SASE buscou diálogo com órgãos do governo em diferentes esferas e também com entidades do campo educacional, visando princípios comuns que orientassem o desenvolvimento das ações. Dentre as entidades ouvidas, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) contribuiu com esse processo; também foi firmado um acordo de cooperação técnica com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para ajudar na elaboração de documentos que servissem de referência sobre qualidade e gestão. Também contribuíram de forma significativa o CNE, o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho de Secretários de Educação (CONSED), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Essa última entidade estava voltada mais nas negociações sobre o piso salarial e a valorização profissional.

O trabalho dessa Rede se desenvolveu no apoio à elaboração dos planos educacionais em todo o país e, ao final de 2015, praticamente todos os Estados e Municípios estavam com seus planos de educação aprovados. Os debates em torno do SNE se intensificaram e trouxeram importantes pesquisadores como Dermeval Saviani, Romualdo Portela, Carlos Roberto Jamil Cury, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Augusto Abicalil, Cristovam Buarque, Paulo Sena, Jorge Abrahão de Castro, Beatriz Luce e Bernadete Gatti, possibilitando a organização de um livro a partir de uma coletânea de textos que debatem questões relevantes sobre a instituição do SNE (NOGUEIRA, 2016). Essa coletânea foi lançada em 2014 em uma Conferência em comemoração ao 80º Aniversário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova com o tema: “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”.

A SASE, ao instituir a agenda do SNE, organizou um conjunto de textos que possibilitou alavancar o debate nacional sobre a institucionalização do SNE até se chegar a uma proposta de sistema que originou o documento Projeto de Lei que visa regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal (NOGUEIRA, 2016).

No final de 2015, com o corte de recursos para o MEC, foi cogitada por parte do governo a extinção da SASE, conforme noticiou o jornal Estadão no dia 1.º de dezembro. Segundo a matéria, o MEC confirmou o fim dessa Secretaria e disse que suas atividades continuariam dentro de uma estrutura que está sendo discutida. Essa possibilidade causou reação por parte de várias entidades que se posicionaram contra a medida ([educacao.estadao.com.br](http://educacao.estadao.com.br)).

O Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) foi uma das entidades que vieram a público, por meio de um Manifesto, a fim de protestar contra os cortes orçamentários que implicariam na extinção da SASE, pois segundo a entidade (2015, p.1):

[...] os efeitos da medida podem ser desde já prospectados, pois a SASE era ainda um dos poucos espaços de articulação do MEC com as diferentes entidades do campo educacional. O movimento de luta por uma educação pública de qualidade sofre uma perda substancial e irreparável com tal opção.

A ANPED (2015) também se manifestou destacando que, caso a extinção da SASE fosse confirmada, poderia vir abaixo todo esforço de construção de consensos entre o governo e a sociedade civil. Outra entidade que também deixou o seu protesto foi a ANFOPE (2015), compreendendo que essa medida “representa um retrocesso na política educacional do país e ameaça o processo de democratização da educação e a melhoria da qualidade da escola pública”.

A SASE resistiu nesse campo de disputas, e o trabalho continuou possibilitando a consolidação de um documento, o Projeto de Lei Complementar para regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição (NOGUEIRA, 2016), que institui o SNE e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A SASE continuou o trabalho da Rede de Assistência Técnica para monitoramento e avaliação dos PME em todo o país. Para isso, organizou um

conjunto de instrumentos e materiais para o acompanhamento pelos estados, Distrito Federal e municípios (NOQUEIRA, 2016). Assim, vieram o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2014), bem como documentos sobre a Consonância dos PME ao PNE 2014/2024 – Lei nº 3.005/2014 (BRASIL, 2014), que devem ser considerados no processo de monitoramento e os Indicadores Educacionais (BRASIL, 2016), para mensurar a evolução no cumprimento das metas do PME, de acordo com o PNE, bem como orientações e passo a passo para utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos planos de educação: audiências públicas e conferências (BRASIL, 2017).

Assim, apesar das intercorrências e dificuldades para sua permanência no MEC, a SASE e a Rede continuam oferecendo apoio técnico para que as demandas do PNE e dos PME possam ser trabalhadas e o movimento em torno da execução do PNE e da institucionalização dos sistemas municipais de educação e do SNE.

### 3.2.4 Conferência Nacional de Educação 2014

A CONAE 2014 foi convocada por meio da Portaria nº 1.410, de 3 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), e teve como objetivo geral, segundo o Art. 2º: “[...] a proposição de política nacional de educação, com a indicação de responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.”

Essa Portaria também define os objetivos específicos da CONAE:

Art. 3º São objetivos específicos da CONAE 2014:

I - acompanhar e avaliar as deliberações da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010, verificando seu impacto e procedendo às atualizações necessárias para a elaboração da Política Nacional de Educação-PNE; e

II - avaliar a tramitação, do impacto e da implementação da PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais.

A discussão em torno do SNE foi o centro do debate dessa Conferência. O Documento Referência (BRASIL, 2014) traz para discussão no Eixo I: “O PNE e o

SNE: Organização e Regulação”, que devido às desigualdades no acesso, na permanência dos estudantes e na qualidade, é necessária a implementação de políticas que superem esse cenário. Assim, a construção do SNE é considerada essencial, pois é um instrumento que possibilitará uma organização e uma ação sistêmica de forma que viabilize o alcance dos fins da educação em sintonia com o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal).

Segundo dados divulgados no site da CONAE 2014<sup>16</sup>, foram realizadas 2.824 Conferências Municipais/Intermunicipais, as quais reuniram 776.142 pessoas. Também ocorreram 26 conferências estaduais e uma no DF, com 23.085 delegados.

Nos dias 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, foi realizada a CONAE com o tema: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. Segundo informações contidas no site oficial da CONAE 2014, esse evento consolidou a participação de “aproximadamente 3,6 milhões de pessoas em torno do debate da educação brasileira durante as etapas municipais/intermunicipais e estaduais/distrital, e 3,9 mil participantes na nacional”.

Com a descaracterização do FNE, a CONAE 2018 deparou-se com uma situação de disputa, pois, em 2016, o Decreto de 9 de maio (BRASIL, 2016), que convocava a 3ª CONAE, foi revogado pelo Decreto de 26 de abril de 2017 (BRASIL, 2017), trazendo mudanças na sua organização.

Diante dessas mudanças anunciadas pelo governo por meio dos referidos decretos e portarias, algumas entidades, fóruns e movimentos que se retiraram do FNE e, portanto, da organização da CONAE 2018, se pronunciaram por Carta aberta ao MEC em 17 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), deixando claros os conflitos gerados por essas medidas:

Que o Decreto do Executivo de 26 de Abril de 2017, que convoca a 3a Conferência Nacional de Educação (CONAE), de forma articulada à Portaria no 577/17, desrespeita as deliberações do Pleno do FNE com relação ao cronograma da CONAE 2018; subordina o FNE ao MEC na condução da CONAE 2018, ao transferir ao MEC a elaboração das diretrizes gerais e organizativas do FNE, contrariando o artigo 6º da Lei nº 13.005/2014. Sem critérios, prorroga os tempos para a realização das etapas municipais,

---

<sup>16</sup> conae.mec.gov.br

estaduais e distrital da CONAE 2018, promovendo conflitos e deixando indefinida a etapa nacional da conferência.

Assim, o cenário nacional é de disputas e dissensões com a previsão de duas conferências com o mesmo objetivo, sendo a CONAPE que tenta seguir a mesma programação estabelecida pelo FNE antes do Decreto de 26 de abril de 2017, para sua realização no período de 26 a 28 de abril de 2018, e a CONAE, que está prevista para o segundo semestre de 2018.

Compreendendo que a CONAE é um instrumento ímpar para discussão e proposição de políticas públicas no país, toda essa zona de conflito que se estabeleceu repercutirá negativamente para a institucionalização do SNE, pois a ruptura ensejará na descontinuidade das ações planejadas.

### 3.2.5 Propostas de Lei Complementar: regulamentação do regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação

Há três Projetos de Leis Complementares que tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar o SNE: PLC 15/2011 (BRASIL, 2011); PLC 5.519/2013 (BRASIL, 2013); PLC 413/2014 (BRASIL, 2014). Esses projetos são de iniciativa de parlamentares, sendo que o PLC 15/2011 foi apensado ao PLC 413/2014, e o PLC 5.519/2013 apensado ao PLC-2417/2011 (BRASIL, 2011), este último tratando sobre os arranjos de desenvolvimento da educação visando “promover a institucionalização e o estímulo a uma forma privilegiada de cooperação entre Municípios, com o apoio da União, para melhoria da qualidade da educação”. Notamos que o PL 5.519 seguiu outra direção ao ser juntado com um Projeto que não tem finalidade específica de institucionalizar o SNE.

Além desses três Projetos, há uma Minuta de Projeto de Lei elaborada pela SASE/MEC (BRASIL, 2016) e outra aprovada pelo FNE, em 1º de abril de 2016 (BRASIL, 2016). Todavia, não foram encontrados registros de que essas Minutas tenham sido oficialmente encaminhadas ao Congresso Nacional, mas são documentos importantes que estão postos para o debate e trazem proposições necessárias e urgentes na perspectiva da institucionalização do SNE.

### *3.2.5.1 Proposta de Lei Complementar nº 413/2014 de iniciativa parlamentar e Projeto de Lei Complementar nº 15/2011 apensado*

O Projeto de Lei PLC 413/2014 (BRASIL, 2014) de autoria do Deputado Federal Ságuas Moraes (PT-MT), que, segundo ementa apresentada “visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, foi apresentado em plenário no dia 22 de julho de 2014 e seguiu para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), que enviou para as Comissões de Educação, Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) com Proposição de Apreciação do Plenário. O projeto seguiu tramitando em Regime de prioridade e, em 1º de dezembro de 2015, emitiu-se o parecer do relator, o Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ), pela aprovação, na forma de anexo substitutivo.

No Relatório, o relator aborda as contribuições do PLP nº 15/2011 de lavra do Deputado Felipe Bornier e menciona também os documentos encaminhados pela SASE/MEC e o anteprojeto da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), como base para se elaborar um substitutivo que defina um marco legal para a educação capaz de articular os entes federados em regime de colaboração, visando a garantia do direito à educação. Assim, os PLPs nº15 de 2011 e 413, de 2014 passam a tramitar em conjunto (RELATÓRIO PLP nº 413, 2015).

Ao analisarmos o PLP 413/14 compreendemos que a proposta para o SNE explicitada no documento nos remete para o seguinte entendimento: o SNE será organizado com base nos princípios do art. 206 da CF, deixando claro que deve haver solidariedade federativa e o alinhamento do planejamento, por meio de planos decenais de educação de Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com o PNE, ou seja, fixa normas de cooperação federativa e também obriga os entes federados a desenvolver ações comuns visando garantir o padrão de qualidade. Os sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais devem evitar ações competitivas, devendo prevalecer a cooperação federativa.

No que se refere à estrutura, estabelece autonomia e liberdade a cada ente por meio de lei específica, desde que seja observado o regime de colaboração

e as disposições da LDB. A União tem a competência de coordenar a política nacional e as responsabilidades comuns a todos os sistemas incluem promover a articulação dos programas da educação com as áreas da saúde, segurança, proteção da criança e do adolescente, trabalho e emprego, assistência social, previdência, esporte e cultura.

Cada ente terá suas responsabilidades pautadas no regime de colaboração, tendo compensação financeira caso algum ente da federação assuma serviços de responsabilidade de outro. Os conselhos de educação continuam como órgãos normativos e deliberativos, e o CNE conforme art. 5º §5 terá uma composição tripartite entre os entes da federação e paritária entre a representação do Poder Público e da Sociedade Civil na forma da lei.

O Projeto de Lei também ratifica os fóruns de educação no âmbito dos sistemas de ensino como órgãos consultivos, de planejamento e articulação da política de educação com a sociedade. Também apresenta os instrumentos para promoção do regime de colaboração os quais são: avaliação e planejamento da educação, mecanismos automáticos de redistribuição de recursos e de assistência técnica e a colaboração e apoio entre os entes da Federação para a gestão da educação.

Os instrumentos de avaliação de cada sistema de ensino serão integrados ao SNE, e terão como objetivo aferir desempenho e qualidade dos sistemas, além de identificar, avaliar e divulgar as experiências exitosas que servirão para orientar a revisão e formulação de políticas públicas educacionais. O processo de avaliação também compreenderá avaliação nacional do rendimento da educação básica e superior, o que possibilitará a definição de indicadores tanto do desempenho acadêmico como da qualidade das instituições formadoras de docentes.

Quanto à redistribuição dos recursos, as fontes relacionadas são as receitas de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Continuam as receitas de transferências constitucionais que compõem o Fundeb, salário educação e outras contribuições sociais, recursos dos royalties e do Fundo Social provenientes da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e demais recursos já previstos em lei.

O padrão nacional de investimento para financiamento anual da educação básica é definido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e será reajustado ao final de cada ano para o ano subsequente, obedecendo à metodologia de cálculo e ao ato de fixação estabelecido pelas seguintes instâncias: Comissão Tripartite de Cooperação Federativa, que é criada a partir desse projeto de lei; Fórum Nacional de Educação; Conselho Nacional de Educação; Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal. O financiamento anual da educação básica ganhará domínio público com divulgação anual.

No aspecto da colaboração e do apoio para a gestão da educação, a proposta é criar as Comissões de Cooperação Federativa, que serão instrumentos de articulação do SNE em regime de colaboração. Segundo art. 22 do Projeto de Lei, as Comissões de Cooperação Federativa são instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre os entes da Federação para implementação das políticas públicas de educação. Essas comissões serão Comissão Tripartite de Cooperação Federativa (CTC), que atuará no âmbito Federal; Comissão Bipartite de Cooperação Federativa, no âmbito estadual; e no âmbito local, a Comissão do Polo Regional de Educação.

A CTC Tripartite será uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com representação paritária das três esferas federativas, sendo garantidos recursos financeiros e infraestrutura para seu funcionamento.

O texto do Projeto ainda traz a conceituação da gestão colaborativa em que pautará o SNE, destacando que é o conjunto articulado de ações voltadas ao desenvolvimento da cooperação federativa e gestão compartilhada dos serviços e recursos financeiros da educação pelos entes da federação, tendo como objetivos alcançar as metas do PNE, viabilizar ações de integração dos sistemas de ensino, potencializar a gestão local, melhorar a execução dos recursos financeiros, bem como aumentar a participação social e a transparência da gestão educacional.

Um ponto que chama atenção para esse Projeto refere-se à criação da CTC Tripartite, que acaba ganhando um papel de grande importância, um colegiado a mais de deliberações, porém com um diferencial dos demais porque possui autonomia e não necessitará de aval ou homologação de outros órgãos.

### *3.2.5.2 Minuta de Projeto de Lei elaborado/aprovado pelo Fórum Nacional de Educação*

A Minuta aprovada pelo FNE em 1º de abril de 2016 (BRASIL, 2016) para instituir o SNE reforça os órgãos coordenadores dos sistemas de educação como o CNE, que continuará atuando como órgão normativo de composição federativa e efetiva participação da sociedade civil, além de exercer função normativa do Sistema Federal de educação como definido em lei.

Os sistemas de ensino permanecem com função relevante de interesse público com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e plural, com efetiva participação da sociedade civil, na forma da lei.

A estrutura e funcionamento propostos no documento reforçam a colaboração e cooperação entre os entes federados como condição para a institucionalização efetiva do SNE, levando-nos a compreender a concepção trabalhada por Saviani (2010) de que, para o SNE existir, é preciso haver unidade no conjunto dos serviços educacionais de forma intencional, pois o país precisa estar mobilizado e articulado para sua operacionalidade.

Essa proposta também assegura à União a coordenação do SNE por meio do MEC e ainda possibilita a criação de fóruns e conselhos de educação regionais. O CNE permanecerá como órgão normativo, composto pelos entes federados e com participação efetiva da sociedade civil.

Ainda quanto aos conselhos, para o funcionamento dos trabalhos do colegiado, os membros quando convocados farão jus a transportes e diárias e demais condições caso necessário e todas as despesas devem ser previstas nos orçamentos anuais dos entes federados.

Assim como no PLP 413/14, também é previsto um órgão articulador, que nessa proposta será chamado de Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa que atuará de forma permanente, sendo um colegiado deliberativo composto por vinte membros com suplentes, com as seguintes representações:

I – 5 (cinco) representantes do MEC;

II – 1 (um) representante das secretarias estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados (as) pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed;

III – 1 (um) representante das secretarias municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil, que serão indicados (as) pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime;

IV – 3 (três) representantes do Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação, que serão indicados (as) pelo colegiado;

V – 2 (dois) representantes do Fórum Nacional de Educação – FNE, que serão indicados (as) pelos seus pares.

Essa Instância Nacional terá um grupo técnico de apoio e se reunirá pelo menos duas vezes por ano, será coordenada pelo Ministro da Educação e regulada por regimento interno com reuniões registradas em atas e publicadas.

É constituído o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, garantida a representação sindical nacional dos trabalhadores em educação e composição paritária entre os gestores governamentais para acompanhar o cumprimento e evolução salarial dos profissionais do magistério da Educação Básica.

O FNE será órgão de proposição mobilização, articulação e avaliação da política nacional de educação, bem como órgão de consulta dos sistemas de ensino. Também deverá acompanhar a execução do PNE e promover a articulação das Conaes com as conferências municipais, estaduais e distritais.

No que se refere à ação e aos instrumentos integrados de planejamento educacional, o PNE é o articulador do SNE. O Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes federados serão formulados para atender aos planos de educação.

Todos os processos de elaboração, adequação, monitoramento e avaliação deverão ser realizados com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil.

### *3.2.5.3 Proposta de Lei Complementar de iniciativa do Ministério da Educação para regulamentação do regime de colaboração e institucionalização do Sistema Nacional de Educação*

A SASE/MEC atendendo a Agenda Instituinte do SNE organizou um documento que também trouxe para o debate a organização do SNE, em forma de Minuta de Projeto de Lei Complementar visando regulamentar o parágrafo único do art. 23 da CF e assim institucionalizar o SNE e fixar as normas de cooperação entre os entes federados (BRASIL, 2016).

O documento tem semelhanças com o texto produzido pelo FNE. No que se refere às normas de cooperação federativa, deve haver leis específicas para organizar seus sistemas de ensino dando concretude ao regime de colaboração.

Quanto à estrutura e ao funcionamento, estes se mostram em sintonia com a Minuta do PL do FNE, mas reforça a instituição do Sistema Nacional de Avaliação Básica. Os Municípios ganham mais autonomia e responsabilidade na coordenação do sistema municipal de ensino, devendo se responsabilizar pelas ações integradas em todo o território municipal conforme explicitado no Art. 10:

Os municípios têm função normativa, distributiva e supletiva em relação às unidades educacionais e demais instâncias do seu sistema, em complementação ao previsto no art. 8o, além da responsabilidade de:

I – coordenar o sistema municipal de ensino e atuar, perante as demais esferas, como o ente federativo com responsabilidade de demonstrar as necessidades educacionais da população e do projeto de desenvolvimento da sociedade local;

II – coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações integradas no território municipal, em articulação com os sistemas federal e estadual;

III – coordenar a implementação da base nacional comum curricular para a educação básica municipal, e das Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos superiores no âmbito do seu sistema, além das demais diretrizes nacionais e estaduais para ambos os níveis e para todas as etapas e modalidades de ensino que estejam em vigor na Unidade da Federação a que pertence; [...]

Segundo análise da CNTE (CNTE, 2015), o documento deixa lacunas no que se refere às regras de financiamento como a institucionalização do CAQ, a efetividade do Piso Salarial Nacional (PSPN) e a regulamentação das receitas para a educação, pois é necessário maior aporte da União no CAQ para a educação básica bem como o estabelecimento de regras e contrapartidas dos entes federados para possíveis complementações da União no caso do PSPN. O documento, mesmo citando as fontes atuais de financiamento e sugerindo que os recursos dos *royalties* do petróleo sejam destinados à educação, conforme Lei nº 12.858, não sugere

acréscimo de receitas com o objetivo de atingir 10% do PIB, que se trata da meta 20 do PNE.

Assim como nos outros PL, o documento da SASE/MEC também define as instâncias Permanentes de Negociação Federativa para a Educação Básica, sendo denominadas no âmbito nacional duas comissões: Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira e Comissão Tripartite de Gestão Normativa. No âmbito estadual, denominam-se: Comissão Bipartite de Gestão Administrativa e Financeira e Comissão Bipartite de Gestão Normativa.

É definida a constituição do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação. O FNE permanece como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, assim como os fóruns estaduais, distrital e municipais. As Conaes são ratificadas com intervalo de até quatro anos com o objetivo avaliar a execução do PNE. O planejamento educacional permanece decenal. O Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias e orçamentos anuais da União e demais entes federados deverão se ajustar para atender ao PNE, PEE e PME respectivamente, a fim de viabilizar a execução desses planejamentos.

Para atender às particularidades locais, os entes federados poderão organizar medidas regionais ou territoriais de políticas públicas de educação em todos os níveis, etapas e modalidades.

São garantidos os territórios etnoeducacionais para a educação escolar indígena com a participação dos povos indígenas com consulta prévia e informações para a comunidade, bem como processo específico de avaliação.

O sistema nacional de avaliação deverá contemplar a educação básica, superior, graduação e pós-graduação visando promover a qualidade da oferta educacional. O CAQ é definido como referência nacional de investimento. Da assistência técnica, a União por meio do MEC dará apoio no diagnóstico, no planejamento e na gestão das redes e sistemas de ensino, formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação, nas práticas pedagógicas e avaliação.

Assim, essa proposta tem sido discutida no país, mas até o momento o executivo não encaminhou ao Congresso Nacional para análise e aprovação.

### 3.3 Outras ações de âmbito nacional, estadual e municipais visando o Sistema Nacional de Educação

Como vimos, várias ações vêm sendo desenvolvidas com o objetivo de cumprir o PNE e institucionalizar o SNE. Além dessas mencionadas, reuniões e eventos que promovem o debate em torno do assunto, foram realizadas, impulsionando a necessidade de um SNE, conforme quadro que segue.

**Quadro 2 – Ações diversas para discutir o SNE.**

Evento/Ação	Ano	Instância/Órgão	Proposição/Documento	Atores/participantes
Debate público Plano Nacional de Educação e o Futuro da Educação Brasileira	2015	Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e da Frente Parlamentar em Defesa da Implantação do PNE em parceria com a organização da Comissão dos Direitos Humanos da ALMG	Discutir a implementação do PNE na região Sudeste	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representantes da SASE/MEC</li> <li>- Secretaria de Estado da Educação</li> <li>- Deputados Federais e estaduais</li> <li>- Servidores da Câmara dos deputados (consultor)</li> <li>- Professores da Universidade UFMG</li> <li>- Profissionais da educação</li> </ul>
Encontro do Pleno do Fórum Estadual de Educação do Maranhão sobre o Sistema Nacional de Educação	2015	Fórum Estadual de Educação (FEE) do Maranhão	Necessidade de construção do SNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membros do FEE</li> <li>- Representantes do Fórum Municipal de Educação – FME de Bacabal</li> <li>- Profissionais da educação</li> </ul>
Constituição de um grupo de trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno- Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica	2015	Ministério da Educação	Elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno – Qualidade (CAQ)/Portaria MEC nº 459/2015,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);</li> <li>- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);</li> <li>- Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC;</li> <li>- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do MEC.</li> </ul>
Encontro articulado entre o FNDE e o Governo do Estado do Piauí promove	2015	FNDE e SEDUC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação entre o estado do Piauí e o FNDE;</li> <li>- Discussão sobre o regime de colaboração e os desafios relativos aos planos de educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>199 Municípios piauienses por meio de dirigentes municipais, técnicos e educadores</li> <li>- Técnicos do MEC e FNDE</li> </ul>

discussão sobre o SNE				- Coordenação da UNCME no Estado
Encontro regional com foco na discussão sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) e a Base Nacional Comum	2015	Uncme e SASE/MEC	- Debates sobre a agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE) e sobre a Base Nacional Comum do currículo da educação básica.	- Conselheiros de educação, estaduais e municipais, dirigentes técnicos e educadores de todos os estados da região Nordeste, - Secretário Municipal de Educação de Fortaleza - Presidente Nacional da Uncme - Presidente Nacional da Undime - Coordenação do Fórum Estadual de Educação - Técnicos da SASE/MEC e outros profissionais
Seminário Nacional 2 anos do PNE	2016	Comissão de Educação/Câmara dos Deputados	- Balanço dos dois primeiros anos de execução do PNE e projeção para os próximos oito anos. - Lançamento do ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - 2016, publicação do Movimento Todos pela Educação – TPE	- Deputados federais - Representantes do Movimento Todos pela Educação - Técnicos do MEC/SASE - Educadores - Representantes da UNE - Uncme - Undime - Consed - Outras instâncias
Seminário Nacional 3 anos do PNE	2017	Comissão de Educação/Câmara dos Deputados Frente parlamentar em defesa do PNE	- O PNE e o Sistema Nacional de Educação - Financiamento da Educação, 10% do PIB e a Emenda Constitucional 95 - PNE e a valorização dos profissionais da educação. - Lançamento do Livro "Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas".	- Deputados federais - Representante do FNPE - CNE - Coordenação Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Representante da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP - Consed - Undime - Anped - Anpae - CNTE e outras entidades
Seminário Estadual: Dois Anos de Existência do PME, Impacto e Perspectivas para os Próximos Anos	2017	UNDIME/TO	Avaliar dois anos de execução dos PME	- Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Tocantins - Técnicos Municipais - Profissionais da Educação

Fonte: [www.mec.gov.br/Câmara dos Deputados/Undime/TO](http://www.mec.gov.br/Câmara%20dos%20Deputados/Undime/TO).

Essas ações demonstram certa preocupação com a execução do PNE e a institucionalização do SNE. No entanto, apesar de muitas discussões e debates, o cenário é de incertezas conforme balanço apresentado no Seminário Nacional de 3 anos do PNE. No que se refere ao SNE, as ações pouco avançaram de modo que

não se efetivou o art. 13 da Lei do PNE 13.005/2014, que definiu dois anos para sua institucionalização, ou seja, até 2016 (BRASIL, 2017).

### **3.4 Sistemas Privados de Ensino: contraposição às ideias do campo democrático**

Em relação à movimentação nacional em torno da institucionalização do SNE, perpassada por concepções em disputa sob a influência neoliberal, os sistemas privados de ensino se contrapõem à estrutura de sistema na perspectiva pública, pois, segundo Oliveira et al (2011, p. 489),

Faz-se necessário avançar, ainda, na instituição e consolidação de um sistema nacional de educação contribuindo para a garantia de educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos e todas e para a universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todos os níveis, etapas e modalidades.

Considerando esse entendimento, o sistema privado de ensino perpassa o caminho trazendo obstáculos econômicos e dificultando o processo para se instituir o SNE em uma ótica democrática e articulada entre os entes federados na garantia das políticas educacionais a todos os cidadãos.

Ressaltamos, ainda, as contradições postas pelo sistema privado de ensino no que se refere a institucionalização do SNE, conforme expresso no PNE, pois apesar dos encaminhamentos para sua concretização, o sistema privado ainda persiste, sendo até mesmo incentivado pelo próprio Estado quando este não garante educação de qualidade a todos os cidadãos e terceiriza os serviços educacionais, como mostra o Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE, de que, em 2015, o gasto público em educação repassado para instituições privadas foi de 8,6% do total investido na área (BRASIL, 2018).

Portanto, o sistema privado, atendendo ao capitalismo e à concepção neoliberal<sup>17</sup>, não tem como perspectiva a institucionalização do SNE, pois o que conta para a iniciativa privada é oferecer educação a quem paga e, também,

---

<sup>17</sup> Concepção Neoliberal é definida por Comblin (1999) como uma teoria que pretende dar uma explicação total do ser humano e da sua história em torno da economia. Faz da economia o centro do ser humano a partir do qual todo o resto se explica.

disponibilizar cada vez mais para a rede pública da educação nas condições de terceirização (ADRIÃO, 2009).

Apesar das disputas entre os sistemas público e privado, a política educacional, principalmente, com a reforma do aparelho do Estado brasileiro no governo de FHC implementou políticas com foco na administração gerencial e, conforme o próprio FHC pontuou (CARDOSO, 1995, p. 6), visou fortalecer o Estado no sentido de que “sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.” Esse entendimento dá margem a uma maior participação do setor privado, pois, com uma administração centrada no controle dos resultados, a competitividade se torna evidente e essencial na política capitalista, propiciando a mercantilização do direito à educação.

Visando propiciar a efetivação do direito à educação e integrar várias atividades pelos órgãos da administração pública, bem como garantir o cumprimento das responsabilidades dos entes federados, surgem então no mercado, conforme relata Adrião (2009, p. 806), os chamados “sistemas privados de ensino”, os quais têm procurado integrar atividades como: formação continuada de educadores, supervisão e monitoramento, produção de materiais didáticos e avaliações, ora desenvolvidas por equipes pedagógicas do serviço público e das escolas, ora sendo trabalhadas por esses sistemas, que dentro da lógica do mercado capitalista têm disponibilizado para a rede pública de ensino uma mercantilização e subordinação da educação pública à financeirização econômica (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO; GARCIA, 2014).

Essa interferência do setor privado na educação reflete a concepção neoliberal que, segundo Cunha (1995), tem sido a base de apoio das ideias difundidas no país, devendo haver menos intervenção social do Estado. Hill (2003) explica que esse fenômeno da privatização das escolas e de outros fornecedores de ensino, o corte de subsídios estatais para a educação e outros serviços públicos, é uma parte da estratégia educacional da classe capitalista contra o Estado do bem-estar social público<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Segundo Carnoy (1994), o Estado do Bem-Estar se apoia na visão pluralista de que o governo pretende servir aos interesses da maioria, mesmo que, na prática, nem sempre o faça. O governo está a serviço do povo, colocado lá por esse povo para cumprir tal função.

A visão neoliberal não tem interesse em um SNE que agregue ações harmônicas e articuladas em todo o território nacional, que promova a unidade entre os entes federados e oferte educação de qualidade gratuita a todos os cidadãos, da educação básica ao ensino superior, pois a defesa é do estado mínimo, como observa Azevedo (2004, p. 11):

[...] o neoliberalismo questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política gestado com o aprofundamento da intervenção estatal. “Menos Estado e mais mercado” e a máxima que sintetiza suas postulações, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico.

Nesse entendimento, a política educacional vista como fator relevante para a redução das desigualdades é tomada como justificativa para que o setor público possa dividir as responsabilidades com o setor privado e, assim, estimular a competição, aquecer o mercado e buscar os resultados. O discurso da política neoliberal segue a compreensão de que o indivíduo, após receber a educação básica, deve buscar sua própria educação superior e profissional.

No programa lançado pelo governo FHC (BRASIL, 1995) para reforma do aparelho do Estado fica evidente que a proposta neoliberal apontava a necessidade de reconstrução do estado, visando não somente garantir a propriedade, mas também a coordenação da político-econômica e a redução das desigualdades sociais.

O sistema privado de ensino vem amparado nessa política que reduz o papel do Estado de executor para regulador dos serviços educacionais. A partir do governo FHC nos anos 90, é notória a inserção do projeto neoliberal no campo educacional e a continuidade no governo Lula, a despeito de algumas rupturas que continuaram a convergir com as proposições do empresariado e que, segundo Gomide (2013), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi o maior empreendimento da educação de Lula, pois “a partir de então, o empresariado passou a ter grande expressão na educação pública brasileira com a concomitante ascendência do grupo empresarial “Movimento Todos pela Educação”,<sup>19</sup> que se legitimou com o decreto presidencial do PDE.

---

<sup>19</sup> O TPE foi criado, em 2005, por um grupo de intelectuais orgânicos que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. O grupo verificou que a

Para Saviani (2007, 1240-1241), o PDE não considerou o PNE:

A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo colocado no lugar do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001. Para isso, porém, seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse o atual PNE, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE.

Após os anos 1990, sob a influência capitalista, a qualidade se torna sinônimo de produtividade, em que a escola passa a ser inserida no contexto empresarial e economicista. Assim, a eficiência e eficácia estão subordinadas à autonomia e à descentralização e desconcentração, utilizadas para a responsabilização individual dos envolvidos no trabalho escolar, transferindo responsabilidades do poder público para a sociedade civil com um discurso de equidade social vigorando como justiça social e igualdade (NOVAES, 2009).

Com essa abertura do governo para que as empresas possam atender às demandas educacionais, o mercado foi impulsionado a ofertar, principalmente onde o Estado não tem obrigatoriedade de oferta integral, como a educação infantil e a superior (GOMIDE, 2013).

Considerando que para o SNE existir, na concepção de Saviani (2010), Lagares (2008) e Cury (2014), é necessária uma unidade entre os vários elementos dos entes federados de forma articulada. Por outro lado, no sistema privado de ensino, a competição imposta pela política neoliberal fragmenta e desconsidera a unidade e o trabalho articulado, prevalecendo apenas os resultados como sinalização de que o planejamento empregado e as ações desenvolvidas atendem ou não às diretrizes educacionais.

O sistema privado de ensino pode ser considerado sistema pelo entendimento de que reúne um conjunto de ações do modo de fazer, mas dentro de uma intencionalidade individualizada, em que cada empresa pensa de uma forma

---

baixa qualidade da educação brasileira vinha trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo também o nível de coesão social dos cidadãos. O grupo concluiu que a "incapacidade" técnico-política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram o TPE, com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações do organismo foi denominado de Compromisso Todos pela Educação. (MARTINS, 2008).

diferente. Esse sistema não pode se assemelhar ao sistema educacional no contexto do federalismo brasileiro, e sua participação cada vez maior na oferta dos serviços educacionais poderá comprometer a institucionalização do SNE.

### 3.4.1 Mercantilização da Educação Brasileira

A legislação brasileira, como a CF (BRASIL, 1988), a LDB (BRASIL, 1996) e o PNE (BRASIL, 2014), define educação como um direito social, sendo de responsabilidade dos entes federados proporcionar o acesso a esse direito que é de todos e, portanto, o Estado, juntamente com a família, tem o dever de promover e incentivar, sendo obrigatório ao Estado oferecer a educação básica gratuitamente, ou seja, a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No entanto, a mesma legislação também dá margem para que o ensino possa ser comercializado quando o Art. 208 da CF inciso II dispõe que a universalização do ensino médio gratuito deve ser progressiva. A LDB nº 9394/96 por sua vez expressa claramente que um dos princípios do ensino é a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”. Percebemos que a nossa realidade permite a mercantilização da educação e, como pontua Adrião (2015, p. 90) em seus estudos sobre essa temática:

Esperava-se que a crescente participação do Estado na oferta de educação obrigatória e não obrigatória, ocorrida nas últimas décadas, viesse a reduzir o espaço do mercado na educação, mais especificamente das escolas privadas lucrativas e não lucrativas. No entanto, [...] grupos empresariais e conglomerados econômicos têm buscado outras formas de lucrar com a educação que não exclusivamente com a oferta direta do ensino (matrículas em escolas privadas), colocando em risco os paradigmas de direitos humanos educacionais, que são substituídos pela lógica de mercado, baseada no custo benefício e na visão dos estudantes como mercadorias.

Notamos, então, um desafio que o país enfrenta na oferta e garantia do direito à educação pública e de qualidade a todos os cidadãos. Segundo dados do INEP (BRASIL, 2016), em 2016, “a rede privada tem uma participação de 18,4% no total de matrículas na educação básica. Em 2008, era de 13,3%, um aumento de 5,1 p. p. no período”, ou seja, um percentual expressivo no conjunto das matrículas.

Alguns fatores são apontados como preponderantes para o crescimento dos chamados sistemas privados de ensino, como: a visão neoliberal de que o

sistema público não consegue ofertar educação de qualidade perante a falta de professores bem formados e com dedicação exclusiva, ficando em desvantagem nesse mercado competitivo; a municipalização mal planejada e repentina do ensino fundamental nos últimos anos sem apoio técnico e financeiro equiparável com o grau de sua importância; a precariedade de muitas administrações locais e a fragilidade das gestões (ADRIÃO, 2015).

Observamos que os sistemas privados de ensino têm encontrado espaço para se perpetuar dentro das redes públicas de educação, principalmente, pelas redes municipais que adotam sistemas privados ou apostilados. Pode ser uma ameaça, por alijar os professores dos processos de planejamento e consequentemente da organização e rotina do seu fazer pedagógico, também poderá comprometer a institucionalização e implementação do SNE.

Esse movimento de privatização da educação e da relação público-privado tem ganhado espaço na política governamental. Isso vem ocorrendo há alguns anos e se acentuou na década de 90 com a LDB, que no artigo 20 reconhece e permite a finalidade lucrativa das instituições privadas. Portanto, existe uma interferência do privado no setor público cada vez mais respaldada pela legislação. A Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, também respalda a movimentação privada na educação, pois o poder público delega suas responsabilidades e serviços para o setor privado e com isso faz altos investimentos e destina recursos públicos que poderiam ser mais bem aproveitados e assim atender a uma maior demanda de cidadãos.

Recentemente, com a aprovação da lei de terceirização Lei nº 13.429/2017 (BRASIL, 2017), que possibilita a contratação para as atividades meio e atividade fins, poderá levar à precarização dos serviços educacionais ao se permitir contratação de professores por meio de empresas que prestam serviços para as prefeituras ou secretarias municipais e estaduais, pois as responsabilidades trabalhistas são de responsabilidade direta da empresa prestadora de serviços, o que descompromete investimentos por parte do poder público, como a valorização dos profissionais por meio de formação e melhorias salariais, pois o que será levado em consideração nessa relação de trabalho como fator preponderante é a redução de custos (SPAGNOL, 2017).

Portanto, a mercantilização da educação é uma realidade que vem se consolidando e trazendo riscos à educação pública, pois o livre mercado enfraquece a escola pública (GOMIDE, 2013).

### **3.5 Concepções em disputa e alteração da noção de sistema**

Para o SNE existir, na concepção de Saviani (2010), Lagares (2008) e Cury (2014), é necessária uma unidade entre os vários elementos dos entes federados de forma articulada. No sistema privado de ensino, no entanto, a competição imposta pela política neoliberal fragmenta e desconsidera a unidade e o trabalho articulado, prevalecendo apenas os resultados como sinalização de que o planejamento empregado e as ações desenvolvidas atendem ou não às diretrizes educacionais.

No país, a noção de sistema, que segundo Saviani (2009) é caracterizado pela intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e externa vem sendo alterada com a participação cada vez maior do privado no campo educacional, pois, nas últimas décadas, segundo explica Bonamino (2003), o cenário sócio-político e econômico, bem como o sistema educacional, passou por mudanças que trouxeram a relação público-privado na agenda do debate educacional, devido à crise financeira do Estado, que propiciou restrições ao orçamento afetando os investimentos públicos em educação.

A partir da Reforma do Estado, iniciada em 1994 no governo FHC, o setor privado caracterizado como não lucrativo foi considerado legalmente serviço público não-estatal, por ser de natureza filantrópica, confessional e comunitária numa concepção política da 3ª via (GIDDENS, 2000), sendo possível, mesmo que de forma restrita, a interferência do mercado em nome do bem-estar social.

A relação entre o público e o privado interfere diretamente na compreensão do sistema, porque traz as redefinições do papel do Estado, no qual as mudanças sociais e econômicas são a tônica de disputas para um arranjo que poderá definir o tipo de sistema educacional a ser implementado, pois o sistema fica prejudicado no que tange à gestão democrática quando as atividades necessárias para o funcionamento da educação são definidas por um agente privado (PERONI, 2015).

Portanto, a concepção de sistema no campo educacional, conforme compreensão dessa pesquisa, em que os entes federados têm a responsabilidade de organizar sua gestão, direcionar suas ações, definir suas normas e atuar de forma colaborativa para ofertar a educação de qualidade a todos os cidadãos, fica comprometida e alterada quando o privado passa a ditar as regras ou a assumir responsabilidades típicas do Estado: “os novos sujeitos passam a influenciar fortemente as políticas educacionais como instituições filantrópicas e redes globais,” interferindo na execução do direito à educação e criando um outro conceito de sistema que possa atender ao mercado competitivo (PERONI, 2015, p. 14).

Saviani (2014) é enfático ao considerar que, de acordo o sentido epistemológico, o sistema privado de ensino só existe por analogia, visto que o sistema educacional na essência do seu sentido refere-se a esfera pública, pois legislar sobre a educação compete ao Estado.

O país vivência no âmbito político e econômico, forte influência neoliberal, cujo cenário se mostra instável, a despeito da implementação de ações importantes, das quais algumas sofreram alterações e retrocessos.

Nesse contexto, Amaral (2017) considera que a estrutura da sociedade, em termos ideológico-econômicos, implica na definição das políticas públicas. Assim, a EC nº 95/2016 que institui o novo regime fiscal, seguindo as regras capitalistas e liberais, estabelecidas na sociedade brasileira que congela os gastos públicos para os próximos vinte anos, limitará a implementação de novas políticas públicas e, conseqüentemente, implicará no cumprimento do PNE que requer um elevado volume de recursos financeiros para sua execução.

Amaral (2017, p. 24), ainda, pontua que, considerando a execução orçamentária do Poder Executivo no período de 1995-2016 e o orçamento da Lei Orçamentária Anual de 2017:

[...] o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE (2014-2024).

Mariano (2017, p. 261), também assevera que, as novas regras da EC 95/2016, “poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas

áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira”.

Posto isso, o cenário político a partir de 2016, com o *impeachment*, também, considerado como golpe de Estado político-parlamentar por Mariano (2017), Alves (2017), Costa (2017) e Coutinho (2017), na coletânea O Golpe de 2016 e a Reforma da Previdência: narrativas de resistência, tem inviabilizado a caminhada rumo a efetividade do PNE contrariando as perspectivas para institucionalização do SNE.

#### **4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO TOCANTINS (2016-2017): PERSPECTIVAS E CONTRADIÇÕES**

O planejamento educacional no Brasil, resultando nos documentos PNE, PEE e PME, implica processo sistemático de monitoramento e de avaliação o qual possibilita acompanhar a execução e realizar intervenções com vistas ao cumprimento dos objetivos, metas e estratégias, encaminhando para possíveis relações que convergem para a institucionalização do SNE, bem como para a definição de políticas públicas educacionais e para a gestão democrática da educação (BRASIL, 2016).

Para Saviani (1999), o planejamento expressa racionalidade, devendo ser pensadas ações prévias, partindo de um diagnóstico que possa identificar as necessidades e estabelecer metas, bem como as condições e os recursos para seu alcance.

No campo da educação, Sousa (2015, p. 27) destaca que “o planejamento não é uma prática simples ou trivial, e sua materialização dá-se em níveis diferenciados de complexidade, que vão da intervenção na sala de aula à luta pela construção de um sistema educacional”. Daí a razão para empreendermos de forma intencional a organização da política educacional.

O planejamento, também, é compreendido como processo contínuo de reflexão, bem como de análise estratégica (pensada e programada) com elementos técnicos e políticos que possibilite a tomada de decisões para alcançar determinado resultado (BRASIL, 2014).

A compreensão sobre o planejamento, bem como o modelo adotado no país vem sofrendo modificações ao longo dos anos, principalmente, a partir dos anos 1990 com influências das teorias do planejamento estratégico, advindo do modelo de caráter gerencial com princípios e diretrizes do setor privado com foco na eficiência, eficácia, controle social e responsabilização como pilares orientadores dessa nova gestão pública (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 212).

Para Silva e Carvalho (2014, p. 223), “o planejamento estratégico se apresenta como modelo de um planejamento com aspecto técnico-racional”. Assim,

no campo educacional esse planejamento vem buscando mudanças organizacionais e gerenciais.

A partir dos anos 1990, a perspectiva neoliberal perpassou os governos de Collor de Melo e Itamar Franco, entre 1990 e 1994, mas ganhou sustentação no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso quando se implementou o Plano Diretor de Reforma do Estado, em 1995, que delineou o gerencialismo e o planejamento estratégico com mecanismos de monitoramento e acompanhamento permanente das ações, com foco nos resultados mas, também, como importante instrumento de regulação e controle das políticas educacionais (SILVA; CARVALHO, 2014).

Em se tratando do processo de planejamento desencadeado pela SASE/MEC, em 2013, Souza (2015, p.156) ressalta a “arena de disputas de projetos societários”, sendo a conservadora/alienadora e a transformadora/comprometida socialmente:

Do percurso científico percorrido até o momento, para responder ao problema que intencionalidades e resultados, com suas concepções/racionalidades/conceitos, sobressaem nas diretrizes e orientações nacionais para o processo de planejamento da educação pelos Municípios, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 [considerando este contexto como marco divisor no *processo efetivo de institucionalização dos sistemas municipais de educação*] e, também, no processo da política pública educacional de elaboração e/ou adequação de Planos Municipais de Educação (PME) no Estado do Tocantins, desencadeado no ano de 2013 pelo MEC/SASE, com uma Rede de Assistência Técnica, em decorrência da disposição do Projeto de Lei do PNE quanto a necessária elaboração dos Planos de Educação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, abordamos, na fundamentação teórica, a arena de disputas de projetos societários no campo do planejamento, que denominamos de intencionalidades, sendo a conservadora/alienadora e a transformadora/comprometida socialmente. Essas duas concepções, assim caracterizadas, e em disputa, permeiam as bases normativas e os documentos oficiais, refletindo significativamente nas orientações e nas diretrizes, a partir da Constituição Federal de 1988, para o processo de planejamento da educação pelos Municípios brasileiros. Assim, verificamos que os documentos nacionais agregam aspectos conceituais dos dois campos de intencionalidades no planejamento que ganham mais força na educação brasileira em sua história.

Não desconsiderando esse contexto de disputas de projetos societários em relação ao planejamento no campo da educação, compreendemos que o monitoramento e a avaliação são processos considerados essenciais para a efetividade dos planos educacionais, pois consistem em etapas que poderão

direcionar possíveis ajustes e adequações para o alcance das metas e estratégias propostas, podendo ser considerados na visão de Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016, p. 459) como “epicentro das políticas educacionais”.

O monitoramento e a avaliação dos planos também são considerados etapas importantíssimas para a definição de políticas públicas, a gestão e a institucionalização do sistema educacional porque aglutinam e mobilizam diferentes atores e sujeitos responsabilizando os entes federados, pois com o desenvolvimento das ações ocorre o movimento que provoca questionamentos, tensões, reflexões, tomada de decisões, que são pertinentes para que as coisas aconteçam (BRASIL, 2016).

Apesar de as ações de monitoramento e avaliação serem distintas, na compreensão de Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016, p. 456), são complementares, constitutivas e constituintes: “Monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte.”

O processo de monitoramento e avaliação do PNE, PEE, Plano Distrital e PME, para alcançar as metas constantes, requer, segundo Caderno Temático 4 sobre PEE, Distrital e Municipais de Educação (OLIVEIRA et al 2016), um esforço colaborativo com definição de sistemáticas próprias e articuladas em um processo contínuo de monitoramento e avaliações periódicas, trazendo a participação da sociedade civil organizada e o envolvimento da comunidade escolar.

Esse processo é fundamental, pois a aprovação dos planos não garante a sua consecução direta, como explicam Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p. 459):

[...] a aprovação dos planos e sua materialização não se efetivam de maneira linear; são dois momentos articulados cuja convergência demandará ações efetivas em direção ao cumprimento das metas e estratégias e a garantia dos planos como epicentro às políticas educacionais brasileiras no âmbito nacional, estadual, municipal e local.

Considerando a ótica do planejamento que requer não apenas sistematizar um documento, mas também acompanhar, monitorar e avaliar na perspectiva de um planejamento consistente, é necessário que esse processo

aconteça de forma democrática, colaborativa e sistêmica, para que se alcancem os fins propostos para a educação brasileira (BRASIL, 2016).

Posto isso, o monitoramento e a avaliação são fundamentais para a efetividade do planejamento estabelecida no PNE – Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o qual define os responsáveis por esse procedimento contínuo, conforme podemos verificar:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: [...] I - Ministério da Educação - MEC; [...] II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; [...] III - Conselho Nacional de Educação - CNE; [...] IV - Fórum Nacional de Educação.

Essa definição das instâncias para monitorar e avaliar o PNE aponta um aspecto relevante em sua organização, demonstrando condições de participação da sociedade, para uma maior garantia do seu cumprimento, também impulsionando os entes federados a estarem envolvidos no processo, pois cada ente deverá fazer a sua parte para que conjuntamente se alcancem as metas estabelecidas.

No âmbito nacional, o MEC, por meio da Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015 (BRASIL, 2015), instituiu uma Instância Permanente de Negociação Federativa, visando uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca, para negociação dos assuntos previstos na Lei do PNE, bem como outros temas referentes ao desenvolvimento da Educação Básica.

No âmbito dos Estados, Distrito e Municípios também houve esse entendimento considerando que os planos deveriam estar alinhados ao PNE. Dessa forma, o apoio da Rede de Assistência Técnica se voltou para a organização dessas instâncias responsáveis pelo processo de monitoramento contínuo e avaliação (<http://pne.mec.gov.br>).

Com a aprovação dos planos o trabalho da Rede de Assistência Técnica SASE/MEC, UNDIME e CONSED, antes focado no processo de elaboração, continuou, agora direcionado ao monitoramento e à avaliação.

Nesta seção, construída com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental, nosso objetivo é compreender a dinâmica e os resultados do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins,

desenvolvido pela Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC. Na seção, os principais documentos são os textos de cunho orientador elaborados pela SASE/MEC para subsidiar o processo de monitoramento e avaliação dos planos educacionais, bem como relatórios da Rede de Assistência Técnica, apresentados no quadro 1 p. 17, os quais mostram a situação do desenvolvimento dos PME no Estado do Tocantins.

O texto está estruturado em duas seções primárias, sendo que na primeira, abordamos o conjunto de orientações às equipes técnicas e comissões coordenadoras dos PME, trabalhadas pela Rede de Assistência Técnica SASE/MEC; e, na segunda, discutimos dados e informações acerca da situação da execução dos planos educacionais nos Municípios tocaninenses, por meio de Relatórios de Demandas, que mostram o trabalho de apoio técnico realizado a partir de formações, orientações (via telefone, *e-mail*, *WhatsApp*, visitas *in loco*) e atendimento em polos regionais, realizados com todos os Municípios.

#### **4.1 Orientações para o Monitoramento dos Planos Municipais de Educação pela Rede de Assistência Técnica no Estado do Tocantins**

Após a aprovação dos planos, a Rede de Assistência Técnica SASE/MEC, UNDIME e CONSED continuou apoiando os Municípios na implementação dos seus planos. Segundo Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016), a fase de execução e acompanhamento de forma sistemática dos planos requer um esforço político, financeiro e a tomada de decisões para que de fato se concretize.

Pelo entendimento expresso na EC nº 59/2009, os planos são instrumentos de planejamento que ultrapassam períodos de governo, pois são de longo prazo e precisam de um monitoramento contínuo para acompanhar o que está sendo feito para o alcance das metas e estratégias definidas.

Visando orientar os Municípios nesse processo de monitoramento e avaliação, a SASE organizou vários documentos dentro da série chamada PNE em Movimento, os quais explicam passo a passo todos os procedimentos necessários.

#### 4.1.1 Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação

O Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016) apresenta um conceito de monitoramento e avaliação, destacando-os como processo único e necessário para se alcançarem as metas, pois possibilita ajustes em eventuais lacunas, uma condição inerente ao planejamento que tem como fim os resultados projetados.

Esse caderno (BRASIL, 2016, p.6) em relação ao monitoramento e avaliação assevera que:

O **monitoramento** se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas.

A **avaliação** seja entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões.

Para Fernandes (2014, p. 46), “o monitoramento é um importante mecanismo de acompanhamento das políticas públicas, tendo o propósito de permitir a obtenção de informações que subsidiem o desenvolvimento de uma política, um programa ou projeto”.

Januzzi (2009), também, entende que o monitoramento tem a finalidade de auxiliar os gestores no acompanhamento das informações simples e oportunas sobre a operação e efeitos de um programa enquanto que a avaliação atua com informações mais aprofundadas e analíticas sobre o funcionamento e os efeitos do programa.

Na compreensão de Fernandes (2014) e Januzzi (2009), o monitoramento e avaliação são considerados como mecanismos de acompanhamento. Assim, também, compreendemos que o monitoramento e avaliação não devem se pautar apenas como meio de alcançar os resultados, mas são instrumentos imprescindíveis de supervisão e apoio para a execução do planejamento educacional.

No entanto, o que os documentos oficiais destacam são condições para se alcançar os resultados, os quais desenvolvem sugestões para direcionar os

trabalhos, conforme posto no Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016, p. 6-11).

As sugestões para direcionamento dos trabalhos foram elencadas em quatro etapas. Na primeira etapa, denominada organizar o trabalho, é apontada a necessidade de verificar as instâncias legalmente responsáveis por monitorar e avaliar os planos e, caso essa situação não esteja organizada, defini-las por meio de leis, decretos ou portarias para o início dos trabalhos. Além disso, a orientação aos Municípios é a definição de uma Equipe Técnica (ET) para organizar os dados e as informações sobre o processo de execução.

A segunda etapa envolve estudar o plano, pois uma releitura do documento é importante para possibilitar melhor visualização e controle dos processos de execução e o cumprimento dos prazos e, ainda, trazer elementos, dados e informações que contribuirão com o planejamento orçamentário para os anos seguintes.

A terceira etapa é denominada monitorar continuamente as metas e estratégias, a qual ressalta a necessidade da transparência e do controle social dos planos, sendo imprescindível a definição de indicadores para aferir o alcance das metas por meio de um documento que sistematize as informações e seja amplamente divulgado, principalmente, em escolas, fóruns e conselhos de educação. Para a finalização desse trabalho, é fundamental que haja diálogo entre a ET, a secretaria municipal da educação e a comissão coordenadora. Com o relatório pronto, a comissão deverá enviá-lo para as instituições envolvidas no processo, dando assim publicidade dos indicadores que serão utilizados para mensurar os resultados.

Por fim, a quarta etapa, que é avaliar o plano periodicamente, refere-se ao período que cada PME definiu podendo ser bianual, trianual, quadrienal ou outra periodicidade. Para a avaliação, foi apresentado um formato preliminar de sua organização: inicialmente, a descrição de como ocorreu o processo de elaboração e aprovação do PME, a metodologia empregada e as ações desenvolvidas pelos responsáveis; posteriormente o relato do processo de monitoramento e execução; na sequência, concentrar na avaliação das metas e estratégias, sendo necessário para cada meta uma contextualização sobre sua importância e a relação da estratégia com a meta; em seguida, apresentar dados, informações e a evolução

dos indicadores com base no diagnóstico de elaboração do PME; e finalizar com a conclusão e recomendações.

Aspecto importante para a organização do trabalho é a definição de uma agenda que estabeleça todas as etapas do trabalho como: organizar o trabalho, estudar o plano, monitorar continuamente as metas e estratégias e avaliar periodicamente o plano. Para cada uma dessas etapas, é necessário definir as ações, os responsáveis e os prazos, pois esse acompanhamento contribuirá também para a análise e o cumprimento da lei maior, que é o PNE.

O fluxo de monitoramento também foi detalhado nesse documento (BRASIL, 2016, p. 13) da seguinte forma: a secretaria municipal de educação convoca os responsáveis definidos em ato legal (portaria ou decreto); em seguida, a ET preenche a parte “A” da ficha de monitoramento e, em seguida, a parte “B”, que deverá vir na ordem cronológica das metas, acompanhada das estratégias e relacionando a outros instrumentos de planejamento; posteriormente, a ET preenche a parte “C” com os indicadores de cada meta e, caso tenha alguma meta sem possibilidade de estabelecer indicador, deve ser elaborada uma nota técnica.

Desse modo, a ET prepara o Relatório Anual de Monitoramento e encaminha para o secretário municipal da educação que, após validar o documento, o repassará a Comissão Coordenadora para análise e aprovação final.

Na sequência, o fluxo da Avaliação (BRASIL, 2016, p.14) é descrito de forma separada do monitoramento, pois é um processo que poderá trazer recomendações de alteração da lei do PME. A ET analisa o relatório anual de monitoramento, organiza um documento de avaliação com base nas condições do Município, leis e outras informações pertinentes. Com o documento preliminar pronto, a ET o envia ao secretário municipal de educação, que procederá análise e validação e depois encaminhará à Comissão Coordenadora, que validará o documento final e conduzirá a realização da consulta pública.

O Documento ainda traz quatro anexos (p. 15-17): o Anexo I é a Ficha de Monitoramento do PME com três partes: A (dados de identificação), B (descrição da meta e estratégias, prazos e previsões orçamentárias), C (definição dos indicadores para cada meta); no Anexo II, constam as explicações detalhadas de como preencher a Ficha de Monitoramento; o Anexo III apresenta modelo para elaboração do relatório anual; e o Anexo IV traz o modelo para o relatório de avaliação.

O documento também orienta (p. 11) que, após consulta pública, a comissão sistematizará as sugestões e enviará oficialmente para a avaliação do secretário de educação, que poderá rever ações, propor possíveis alterações e, assim, seguir o trâmite legal em que o executivo apresentará à Câmara de Vereadores proposta de lei complementar que, se for aprovada, cria uma lei alterando a lei do PME.

Assim, a Rede de Assistência Técnica SASE/MEC tem orientado as equipes municipais em todo o país, considerando ser um procedimento necessário, visto que os Municípios em sua maioria, somam dois anos de execução dos PME, prazo necessário para a primeira avaliação.

Para início dos trabalhos de monitoramento, o Caderno de Orientações esclarece (p. 7) que, caso a equipe e a comissão ainda não tenham sido constituídas, os responsáveis as constituam por meio de portaria ou decreto, para o correto acompanhamento e execução das metas e estratégias dos PME.

#### 4.1.2 Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014

O documento Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional (BRASIL, 2017), estruturado em forma de questionamento, aponta a necessidade de o PME estar em consonância com o PNE e esclarece que o “conceito de consonância no contexto do PNE é o estado de **harmonia entre os planos** municipais e o Plano Nacional de Educação” tanto em estrutura como em conteúdo. (p. 1.) (Grifos nossos)

Para a compreensão da consonância de estrutura e de conteúdo, são definidos os seguintes conceitos (BRASIL, 2017, p. 1-2):

**Consonância de ESTRUTURA:** a lei do PME deve ser constituída de diretrizes, metas e estratégias, sendo recomendável que estejam organizadas em grupos e que se vinculem a cada uma das vinte metas do PNE, visando a facilitar o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios frente ao nacional.

**Consonância de CONTEÚDO:** o que se recomenda é que o plano contemple todos os níveis e modalidades de ensino além das questões de gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento.

Compreendemos que o PEE e o PME devem trazer os conteúdos e metas contempladas no PNE, pois dessa forma eles se comprometem de forma mais direta e contribuem para que o país atinja as metas nacionais.

O documento explica (p. 2-3) que as metas de 1 a 5, identificadas como metas de universalização, constantes no PNE, são aquelas que devem estar em todos os planos devido à exigência constitucional e à responsabilidade legal de todos os entes federados trabalharem para sua consecução.

As demais metas do PNE (p. 3), de 6 a 20, precisam ser analisadas com o contexto local e mensuradas de forma coerente com a realidade.

O documento (p. 4-6) também procura responder algumas questões para ajustar e corrigir possíveis incoerências e inconsistências, explicando que para alteração depende de consulta popular e do Projeto de Lei aprovado pela Câmara de Vereadores.

Considerando que o Município possui autonomia para elaborar seu planejamento, o seu PME poderá ter a quantidade de metas diferente do PNE. No entanto, no que diz respeito às metas de universalização, estas deverão estar presentes. Também é recomendável que os planos contemplem “todos os níveis e modalidades de ensino além das questões de gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento” (BRASIL, 2017, p. 4), pois o plano é do território, e não apenas da rede municipal de ensino. Nesse entendimento, o Município poderá inserir as questões/necessidades locais e específicas não trabalhadas na lei nacional.

O documento ainda esclarece quanto a possíveis alterações na Lei do PME, ressaltando que o número da lei deve ser mantido e devem ser criadas outras leis com as alterações específicas. Assim, mantém-se a redação original de forma tachada ou riscada, e a nova vem identificada entre parênteses como acréscimo, supressão ou outra alteração e logo em seguida citar a referida Lei.

Sendo o PME o planejamento da educação municipal, o documento alerta que, caso não seja cumprido, ensejará em prejuízo não apenas para o território local, mas para o Estado e o País.

Assim, percebemos que as informações contidas nesse documento abordam desde a compreensão de consonância que é necessária para que o país caminhe na direção correta, bem como a obrigatoriedade de algumas metas

consideradas universais porque também estão na CF de 1988. O documento aponta também para a autonomia do Município como ente federado e expõe o entendimento do plano para o território e sua possibilidade de alterações.

#### 4.1.3 Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios

Um plano educacional para dez anos como é o PME requer compromissos firmados entre a sociedade e o governo, pois prescinde participação e controle democrático, visando verificar se as ações são de fato eficazes para o alcance das metas e assim balizar o monitoramento e avaliação dos resultados.

Para auxiliar esse processo de monitoramento e avaliação dos resultados, é fundamental a utilização de indicadores, pois conforme pontua Takashina (1999, *apud* SOLIGO, 2012, p. 18) indicadores são:

[...] representações quantificáveis das características de produtos e processos, sendo assim utilizados para a melhoria da qualidade e desempenho de um produto, serviço ou processo, ao longo do tempo. Os indicadores surgem como auxiliares nas tomadas de decisões, fundamentando as argumentações mediante o fornecimento das informações dos processos.

Assim, entendemos que indicadores devem estar presentes na execução dos planos educacionais, pois eles direcionam a tomada de decisões e possibilitam o levantamento de informações que darão sustentação a possíveis ajustes e correções no planejamento, tendo como parâmetro o alcance das metas e conseqüentemente a melhoria da qualidade.

Com base no Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios (BRASIL, 2016), para respaldar os Municípios com suas equipes e comissões de acompanhamento dos PME, são apresentados os conceitos de indicador social e educacional, que deverão ser utilizados no processo de monitoramento e de avaliação, pois indicadores sociais interpretam as mudanças e características ocorridas na sociedade enquanto que os indicadores educacionais produzem informações da situação escolar.

Nesse entendimento, o indicador auxiliará na compreensão da realidade, apontando possibilidades de atuação operacional, devendo aglutinar de forma clara variáveis e informações que traduzam a realidade.

No caso do planejamento educacional, que lida com fenômenos e variáveis distintas, trabalhar com indicador ajudará a exprimir de forma mais objetiva questões complexas tornando-as mais simples e compreensivas. O Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios (BRASIL, 2016) aponta como exemplo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que agrega realidades complexas ao resumir médias de desempenho em testes padronizados com o fluxo escolar que compreende aprovação, reprovação e distorção, expressando-as de modo direto e resumido.

Os indicadores devem apresentar dimensões que tenham pelo menos as seguintes propriedades (BRASIL, 2016, p. 8):

- *corresponder à cobertura populacional necessária;*
- *ser válido, significativo e relevante à realidade que se almeja descrever;*
- *ser específico quanto ao processo a ser descrito;*
- *possuir fontes de dados seguras e confiáveis;*
- *ser sensível a esforços de políticas públicas implementadas;*
- *ser específico a efeitos de programas setoriais;*
- *ser atualizável periodicamente;*
- *possuir consistência e fidedignidade;*
- *ser passível de desagregações em termos espaciais, demográficos e socioeconômicos;*
- *ser dotado de comparabilidade histórica;*
- *ser transparente e de acesso público; e*
- *possuir metodologia de cálculo simples e replicável.*

Conforme o documento, construir um indicador primeiramente requer a delimitação da realidade que se quer representar e acompanhar, tendo como instância final verificar se o direito à educação foi concretizado ou não e quais os esforços ou ações serão necessários para sua concretude.

Para maior confiabilidade na definição dos indicadores, é fundamental que os Municípios utilizem o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados educacionais produzidos pelo INEP. O Município poderá utilizar também pesquisas com fontes próprias, mas apenas para aquelas metas provenientes de dados oficiais que possuam períodos distantes de aplicação.

Outra fonte de dados que poderá auxiliar no processo de monitoramento e avaliação do PME é o Minicenso Educacional, “pois permite saber com precisão quais são as demandas da população em relação à educação básica e localizar geograficamente onde se concentram essas demandas”. (BRASIL, 2016, p. 5).

O documento explica que para criar indicadores educacionais é necessário pensar em dados que estão relacionados com a finalidade da meta de forma que sejam mensuráveis. As informações básicas no campo educacional que devem estar disponíveis, conforme Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios (BRASIL, 2016, p. 12), são:

[...] informações demográficas da população (distribuição por idade, sexo, raça/cor, localização de residência), econômicas (renda, ocupação), educacionais (escolaridade, série/ano que frequenta, turno), administrativas (número de docentes, técnicos, escolas, salas), entre outras, a depender da meta e do que se deseja expressar com o indicador.

Percebemos que são dados que todos os entes federados podem ter disponibilizados pelo censo demográfico elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, o censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), dados oficiais com periodicidade e consistência para gerar um indicador.

O IBGE também realiza Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) (BRASIL, 2016, p. 14), com o objetivo de: “[...] disponibilizar periodicamente informações acerca da estrutura sobre o funcionamento das instituições públicas municipais, englobando diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.”

Assim, notamos que há várias fontes de dados e informações que poderão ser utilizadas pelos Municípios na construção dos indicadores educacionais para medir o alcance das metas dos PME.

A orientação as equipes técnicas e comissões coordenadoras é que, ao se definir um indicador, seja elaborada uma nota técnica com a descrição da metodologia utilizada, explicando como se chegou àquela definição, de forma a facilitar a interpretação dos resultados e dar credibilidade à avaliação do plano.

Portanto, compreendemos que o uso de indicadores é inerente à implementação dos planos educacionais, pois são eles que irão mensurar a evolução das metas e direcionar as decisões.

#### 4.1.4 Orientações e passo a passo para utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos planos de educação: audiências públicas e conferências

Considerando a relevância do PME como um dos elementos necessários para a gestão democrática, que requer envolvimento da sociedade e participação nas discussões e decisões, a ampla participação popular deve fazer parte não apenas da sua elaboração, mas na implementação, visando seu cumprimento no contexto democrático, pois de acordo com o Caderno de Orientações do Plano Municipal (BRASIL, 2014, p. 20):

Os planos decenais de educação são elementos centrais para a consolidação da democracia, da inclusão social e da garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Se houver alinhamento das metas municipais às metas estaduais e nacionais, os planos estarão cumprindo seu papel articulador dos sistemas e o PNE, resultado do esforço nacional, estará articulando o Sistema Nacional de Educação. O desafio é grande, e o processo, que é coletivo, exigirá estudos e leituras atentas, pesquisas de dados, conhecimento da realidade local e, fundamentalmente, disposição para compreender que todos fazemos parte de uma unidade nacional para que o país avance em qualidade com equidade para cada brasileiro.

Percebemos o quanto é importante a participação popular para a efetividade dos planos, seguindo o princípio da gestão democrática da educação pública. Por isso, a orientação da SASE/MEC é que, no processo de monitoramento e avaliação dos planos, sejam realizadas conferências e audiências públicas.

Desse modo, o Documento de Orientações: Audiências Públicas e Conferências (BRASIL, 2016, p. 2) destaca que a própria lei do Plano deve prever a participação social, mas, caso não exista um dispositivo de consulta pública, é preciso estabelecer quais os mecanismos serão adotados, como conferências, consultas públicas, reuniões, seminários e outros.

Esse documento (BRASIL, 2017, p. 3), elaborado pela SASE/MEC, explica o conceito de audiência pública da seguinte forma:

É um mecanismo de participação aberto indistintamente a indivíduos e grupos sociais pelo qual se exerce o direito de expor opiniões e preferências que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual. Além disso, é uma forma de aproximação entre representantes eleitos e representados, tornando a atuação da Administração Pública mais legítima aos olhos dos cidadãos, que se veem diante de prática administrativa justa, ponderada, transparente e derivada da opinião pública.

Esse entendimento deixa claro como é salutar e necessário que as audiências públicas aconteçam para respaldar e tornar as decisões mais legítimas perante a sociedade.

O documento (p. 3-8) ainda explica quais são as etapas para a realização de uma audiência pública:

- Etapa 1 – trata de definir o objetivo da audiência.

- Etapa 2 – estabelece as regras de funcionamento do evento, as quais devem se pautar pela ampla divulgação na mídia local, do documento de avaliação do plano educacional, seja por televisão, carro de som, internet etc., bem como por reuniões de pais nas escolas e eventos na comunidade. É importante também, ao longo de pelo menos duas semanas, coletar sugestões por meio de algum instrumento compatível com a realidade local. Posteriormente, ao trabalho de organização da equipe e comissão, realiza-se a audiência, apresentando as regras e a situação do PME, bem como as contribuições recebidas e as deliberações da comissão coordenadora.

Como se trata de uma audiência pública, a comissão responsável pelo evento deverá esclarecer as formas de participação para o bom desenvolvimento das atividades, bem como as demais regras que regerão os trabalhos da audiência.

- Etapa 3 – é o momento de definir data, local e horário, viabilizando um espaço de fácil acesso e boa acomodação do público, a fim de facilitar o comparecimento da população.

- Etapa 4 – consiste em dar publicidade à realização do evento, devendo utilizar os meios de comunicação de massa, como rádio, televisão, carro de som, internet por meio das redes sociais (*Whatsapp, Facebook, Twitter* etc.). Nas informações veiculadas, devem constar principalmente data, local, horário e tema. Deve-se utilizar a criatividade para atrair o máximo de pessoas e propiciar um bom debate, porque é importante que, além de professores, estudantes, pais, gestores de educação, trabalhadores em educação, integrantes de conselho escolar e

movimentos sociais, outras pessoas e instâncias possam contribuir com esse processo.

- Etapa 5 – refere-se à explicação do objetivo e funcionamento da audiência, pois é importante para viabilizar maior participação.

- Etapa 6 – é a condução do evento pela comissão coordenadora de forma imparcial, de acordo as regras estabelecidas.

Esse documento ainda apresenta (p. 7-8) alguns cuidados que precisam ser tomados para uma audiência propositiva e satisfatória, como a utilização de linguagem de fácil compreensão para alcançar todas as pessoas, entrada livre a todos os cidadãos, lista de presença com informações que possam identificar melhor os participantes.

Também, é muito importante considerar as opiniões e sugestões apresentadas durante a audiência, bem como realizar prestação de contas à população e assim dar maior credibilidade e aumentar a participação em outras edições.

Além da audiência pública, é apresentado no documento em análise (p. 8-12) a Conferência Municipal de Educação como um dos instrumentos de participação social para acompanhamento dos planos.

A Conferência deverá ter a função de avaliar os planos. Com a conclusão do relatório realizado após a audiência, validado pelo secretário de educação e pela Comissão Coordenadora, deve-se iniciar a organização para a Conferência de Avaliação do PME.

Para a organização da Conferência, é necessário um conjunto de ações, como compor comissão que estará à frente dos trabalhos, elaborar regimento interno, definir local e data, definir programação e elencar critérios para escolha dos delegados com poder de voto.

Além disso, é preciso organizar os grupos de trabalhos que farão discussões e propostas para serem votadas na plenária final. Seguindo esse direcionamento, a conferência pode ser estruturada com as seguintes etapas, conforme mostra este documento orientador (BRASIL, 2017, p. 12):

- Credenciamento;
- Abertura solene;
- Apresentações culturais;

- Palestra de abertura;
- Plenária de aprovação do regimento interno;
- Grupos de trabalho;
- Plenária final;
- Encerramento

Percebemos que as audiências e conferências são procedimentos imprescindíveis para o acompanhamento dos planos educacionais, porque possibilitam participação social, transparência e comprometimento, favorecendo sua implementação democrática.

#### **4.2 Relatório de Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação no Tocantins pela Rede de Assistência Técnica SASE/MEC**

O trabalho da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC/TO teve início em março de 2016, após uma formação realizada pela SASE em Belém/PA aos AEs da Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, no período de 21 a 23 de março.

No Tocantins, segundo o Relatório Anual sobre a Implementação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2016), a situação é a apresentada na tabela que segue.

**Tabela 1** – Situação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos PME/TO, 2016.

Sem adesão à assistência técnica	Com adesão à assistência técnica	Sem instâncias designadas na Lei do PME	Com instâncias designadas na Lei do PME	Sem Comissão Coordenadora instituída	Com Comissão Coordenadora instituída	Agenda de trabalho elaborada	Ações previstas em execução
--	X (139)	X (06)	X (133)	-	X (139)	X (139)	X (139)

Fonte: Relatório anual 2016, Rede SASE/MEC/Avaliadores Educacionais/TO.

De todos os Municípios, percebemos que apenas 06 não haviam inserido na Lei do PME as instâncias responsáveis para o monitoramento e avaliação, condição essencial para esse planejamento.

O Relatório ainda mostra as atividades desenvolvidas de abril a novembro de 2016, sendo: ações de mobilização, formações, reuniões técnicas, outras atividades como atendimentos via telefone e individual a técnicos que vieram a

Palmas, bem como apoio aos Municípios na construção de suas agendas de trabalho.

Em relação às etapas para monitoramento e avaliação dos planos em 2016, a situação dos Municípios no Tocantins se apresentou da seguinte forma: 100% fizeram a adesão à assistência técnica; 95,7% tinham instâncias designadas na Lei do PME; e 100% instituíram comissão coordenadora e agenda de trabalho.

A Rede de Assistência Técnica, por meio dos avaliadores, realizou 12 formações em todo o Estado, em regiões polos, com a participação de 121 Municípios, totalizando um atendimento de 87%. Dos Municípios que não participaram de formação, cerca de 15% alegaram dificuldades financeiras para deslocamento, equipes pequenas, e, em alguns casos, faltou empenho do executivo municipal.

Segundo o Relatório Anual sobre a Implementação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2016, s./p.) em 2016, a conclusão a que se chegou diante do trabalho desenvolvido no decorrer do ano foi:

Todos os Municípios iniciaram o trabalho de monitoramento dos planos de educação, contudo cada um encontra-se com ações diferentes, considerando as condições objetivas específicas neste momento de transição política de Prefeitos e crise financeira. Nas formações os AEs buscaram trabalhar as dúvidas em relação às etapas da agenda, períodos de publicação dos dados oficiais do INEP, elaboração de notas técnicas, preenchimento da Parte B e C da Ficha de Monitoramento, a importância desses levantamentos para a elaboração dos relatórios, os casos que necessitam de elaboração de notas técnicas e tiveram como base as leis e anexos do PME, a agenda de trabalho e as fichas de monitoramento de cada município. Nestes últimos monitoramentos o trabalho de atendimento individual aos municípios foi um significativo avanço e ficou evidente a preocupação dos mesmos em cumprir e executar os planos. Mesmo ante as dificuldades alegadas em razão das questões financeiras, todos têm tido o compromisso de não faltar às atividades quando agendados nos polos ou municípios. Por outro lado, é importante pontuar a necessidade de construção de muitas notas técnicas, fechamento do ano letivo, e a transição de gestão nas prefeituras, podem se colocar como dificuldades para alguns municípios quanto ao atendimento dos prazos estabelecidos na agenda de trabalho.

Diante dos números e resultados alcançados, percebemos uma atuação relevante da Rede de Assistência Técnica, garantindo apoio técnico no período que culminou com a transição de prefeitos, visando à continuidade das ações planejadas para além da gestão de um governo, numa dimensão de política de Estado.

No Relatório da primeira demanda de 2017 (TOCANTINS, 2017), realizada no mês de abril, que teve como objetivo diagnosticar e atualizar as informações relativas ao Plano Estadual e Municipais de Educação do Estado do Tocantins, consta que foram desenvolvidas ações de mobilização com as equipes técnicas, por meio de contato telefônico, *e-mail*, *WhatsApp*, além de formações em dez Diretorias<sup>20</sup> Regionais de Ensino, sendo em Gurupi, Colinas, Tocantinópolis, Araguatins, Guaraí, Araguaína, Porto Nacional, Arraias, Dianópolis e Paraíso do Tocantins.

A equipe da Rede de Assistência Técnica também realizou reunião para ajustar e direcionar os trabalhos e iniciou a revisão de notas técnicas elaboradas nas formações para correções e possíveis alterações dos planos.

As informações apresentadas em relação ao Plano Estadual de Educação (PEE) evidenciam que o Estado constituiu Equipe Técnica (ET) e Comissão Coordenadora e elaborou agenda de trabalho na perspectiva de construir até junho de 2017, por ocasião do relatório de dois anos de execução do PEE.

Em relação aos dirigentes municipais, equipes técnicas e comissões coordenadoras participantes do processo de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, o Relatório de Atualização e Diagnóstico do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2017a) apresentou a seguinte situação: dos 139 Municípios, em apenas 23 os prefeitos se mantiveram, correspondendo a 16,5%. Dos secretários, somente 19 permaneceram, ou seja, 13,7%. E as equipes técnicas, em 13 Municípios, continuaram as mesmas, um percentual de 9,4%. Quanto às comissões coordenadoras, em 12 Municípios se mantiveram, o equivalente a 8,6%.

Esses dados revelam um percentual significativo de mudanças na gestão e condução do processo educacional, o que poderá comprometer a implementação dos planos educacionais. No entanto, a atuação da Rede se intensificou com a realização de estudos do PME e formação específica em cada Município, em vista das mudanças em mais de 80% das equipes municipais.

O atendimento personalizado de visita técnica aos Municípios, bem como os encontros nos polos possibilitaram a continuidade no preenchimento da Ficha de

---

<sup>20</sup> Núcleo de atendimento administrativo e pedagógico da Secretaria Estadual de Educação do Tocantins que corresponde ao polo que agrega um conjunto de Unidades Educacionais de vários Municípios.

Monitoramento disponibilizada pela SASE/MEC (BRASIL, 2017) e a orientação para a elaboração da agenda de trabalho com vistas ao replanejamento das ações pendentes e à execução das ações previstas para o decorrer do ano.

O Relatório da segunda demanda, que ocorreu entre abril e maio de 2017 (TOCANTINS, 2017b), cujo objetivo foi a formação de representantes das comissões coordenadoras e das equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais e Estadual de Educação no Estado de Tocantins, revela que, mesmo encontrando dificuldade para realizar formação com a comissão estadual devido à disponibilidade e ao excesso de atividades dos membros, a Rede realizou a formação de seis membros da comissão coordenadora.

Nesse período, foi elaborada a agenda para monitoramento do PEE, que segundo o Relatório, mesmo sendo prevista, dá sinais de não cumprimento devido às muitas atividades da Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) e do Conselho Estadual de Educação (CEE) (TOCANTINS, 2017b).

No mês de maio, as formações direcionadas para as comissões se intensificaram, possibilitando atender 226 participantes dos 139 Municípios. Algumas dificuldades foram apresentadas pelas comissões, como a de interpretar e processar os dados das ações realizadas para elaboração de um documento, o desconhecimento do processo e pouco tempo para a equipe se inteirar e elaborar relatório (TOCANTINS, 2017b).

Com base nas observações realizadas pela Rede de Assistência Técnica, os AE (TOCANTINS, 2017b, p. 39) expõem a seguinte preocupação:

[...] observamos que há a possibilidade de muitos Municípios não implementarem seus Planos de modo intencional, ou seja, observando sistematicamente as Metas e as estratégias. Entretanto, cumprirão parte do PME por meio das ações cotidianas, sem intencionalidade com referência ao PME.

Essa observação por parte dos AE releva que, apesar dos PME aprovados, a execução se mostra complexa e desafiadora num contexto em que a percepção de planejamento se mostra difusa.

A terceira demanda, realizada nos meses de junho e julho, teve como objetivo atualizar as informações relativas ao SIMEC e intensificar a Assistência

Técnica em todo o Estado relativa aos Planos de Educação com atividades de cadastro no sistema SIMEC, consolidação de informações dos AE Técnicos, avaliação do material de apoio sugerido pela Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (Dicope) da SASE/MEC, e o contatos com os Municípios (TOCANTINS, 2017c).

No Relatório de Atualização e Avaliação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação e Equipes Técnicas – 3ª demanda. (TOCANTINS, 2017c), foram informados que 129 dos 139 Municípios elaboraram a parte “A” da Ficha de Monitoramento e agenda de trabalho, ou seja, 92,8%, o que traduz um elevado percentual diante do contexto de mudanças nas gestões municipais do Estado.

A quarta demanda teve como foco apresentar situação em relação à consonância dos PME com o PNE (TOCANTINS, 2017d). Considerando o conjunto das metas universais (metas 1 a 5), o resultado levantado se mostra conforme Tabela abaixo.

**Tabela 2 – Consonância dos PME com o PNE – Metas universais 1 a 5, 2017.**

Estado:	Metas do PME em consonância com o PNE				
Consonância ao PNE	Quant. Municípios de	Quant. Municípios de	Quant. Municípios de	Quant. Municípios de	Quant. Municípios de
	Meta 1	Meta 2	Meta 3	Meta 4	Meta 5
Contemplada	109	109	109	102	108
%	78,4	78,4	78,4	73,4	77,7
Prazo	108	106	113	104	107
%	77,7	76,3	81,3	74,8	77

Fonte: Relatório 4ª Demanda AE – Rede de Assistência Técnica/TO, 2017.

O Relatório deixa claro que a maioria dos PME contempla estrutura consonante ao PNE e que o Fundeb é a única fonte de financiamento explícita. Ainda quanto à consonância, as demais metas (6 a 20) apresentam a situação demonstrada na Tabela que segue.

**Tabela 3 – Consonância dos PME com o PNE – Metas universais 6 a 20, 2017.**

Estado:	Metas em consonância com o PNE – CONTEMPLADAS														
Metas	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
<b>Quant. de Municípios com meta contemplada</b>	109	107	107	106	105	106	104	106	104	109	106	106	104	105	103

Fonte: Relatório 4ª Demanda AEs – Rede de Assistência Técnica/TO, 2017.

Ainda no Relatório da 4ª demanda (TOCANTINS, 2017d), os AE discorrem sobre como perceberam a consonância dos planos:

Percebe-se nos relatórios que os planos municipais de educação em sua maioria apresentam consonância de estrutura e conteúdo em relação ao PNE. A maior dificuldade ou pelo menos um equívoco frequente é em relação a competência dos entes com cada etapa da educação, fazendo transparecer que as equipes não têm clareza das atribuições constitucionais de cada ente federado. Neste sentido, a assimilação do que seja consonância se deu também pela replicação de metas do PNE nos PME.

Esse relato da equipe de AE mostra que ainda não há um claro entendimento do que seja a consonância entre os planos, nem das responsabilidades legais dos entes federados, o que é preocupante, podendo comprometer a efetiva execução dos planos educacionais, bem como a institucionalização dos sistemas municipais.

Em relação ao Relatório da 5ª Demanda (TOCANTINS, 2017e), o objetivo foi apresentar os dados referente à formação de representantes das comissões coordenadoras e das equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação no Estado de Tocantins.

Nesse Relatório, não constam dados da comissão coordenadora estadual, também não registra o quantitativo de Municípios que se fizeram presentes na formação. Mostra apenas os números referentes à formação das comissões coordenadoras municipais, sendo que, de 408 pessoas convidadas, 267 participaram, ou seja, 65,4%. Desse percentual de participantes, foi possível identificar por representações da sociedade, como mostra a Tabela que segue.

**Tabela 4** – Participação em formação para as comissões coordenadoras municipais, 2017.

TOTAL PARTICIPANTES	DE	QUANTITATIVO DE REPRESENTANTE POR INSTITUIÇÃO				
		SEMED	CME	FME	CÂMARA	OUTROS
267		206	32	8	1	20
PERCENTUAL %		77,15	11,99	3	0,37	7,49

SEMED - Secretaria Municipal da Educação; CME - Conselho Municipal de Educação; FME - Fórum Municipal de Educação; CÂMARA - Câmara de Vereadores

Fonte: Relatório da 5ª Demanda – Rede de Assistência Técnica TO, 2017.

Os dados revelam que a maior participação nas formações e no processo de monitoramento dos planos educacionais é de técnicos das secretarias, acompanhados dos conselheiros municipais. Os demais, provenientes da sociedade civil e do poder legislativo, têm baixa participação, fenômeno preocupante, pois o controle social das políticas públicas é considerado condição para se garantir o direito à educação, ou seja, o monitoramento participativo fortalece a gestão democrática, conforme destaca o portal “De olho nos planos”<sup>21</sup>

Quanto às maiores dificuldades apresentadas sobre o processo de monitoramento e avaliação, o Relatório da 5ª demanda (TOCANTINS, 2017e) apontou o que segue na Tabela.

**Tabela 5** – Dificuldades no processo de monitoramento e avaliação, 2017.

DIFICULDADES DOS MUNICÍPIOS SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO				
SITUAÇÃO	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO	TEXTO AUDIÊNCIA	TEXTO INDICADORES
Não encontrou dificuldades	26,62%	20,14	15,11	16,55
Razoável	31,65%	35,25	35,97	17,27
Difícil	20,86%	23,02	30,94	29,5
Muito difícil	15,11%	15,83	12,23	17,99

Fonte: Relatório 5ª Demanda AEs - Rede de Assistência Técnica/TO/SASE/MEC, 2017.

Os números revelam um percentual significativo de Municípios que encontraram dificuldades em elaborar os relatórios de monitoramento e avaliação e,

<sup>21</sup> [www.deolhonosplanos.org.br](http://www.deolhonosplanos.org.br)

também na organização do material para realização da audiência pública e definição dos indicadores de cada meta.

Essa situação mostra o trabalho que a equipe de AEs precisa desenvolver para que tenha êxito e consiga oferecer as condições e o apoio necessário para fortalecer e qualificar as equipes técnicas e comissões coordenadoras municipais visando o cumprimento das metas. Na tabela acima, não consta a totalidade dos municípios no que se refere aos itens relatório de monitoramento, relatório de avaliação e texto de audiência, os dados remetem a análise de 131 municípios que se manifestaram e, quanto ao texto indicadores apenas 113 municípios se manifestaram definindo sua situação de dificuldade ou não. Assim o percentual não fecha em 100% considerando que para o cálculo o parâmetro foi o total dos 139 municípios do Estado.

O Relatório da 6ª Demanda (TOCANTINS, 2017f) continuou focado nas formações das comissões e equipes técnicas, com direção ao preenchimento das partes “B” e “C” da Ficha de Monitoramento SASE/MEC.

**Tabela 6 – Preenchimento Ficha de Monitoramento SASE/MEC partes B e C 2017**

PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO		
Situação	Planilha Parte B	Planilha Parte C
Não encontrou dificuldade	5,76%	6,47%
Razoável	7,19%	0,72%
Difícil	40,29%	24,46%
Muito difícil	46,76%	68,35%

Fonte: Relatório 6ª demanda AEs – Rede de Assistência Técnica/TO/SASE/MEC, 2017.

Esses números mostram que os Municípios encontraram grandes dificuldades em relação ao preenchimento das partes “B” e “C” da Ficha de Monitoramento SASE/MEC que tratam da descrição de cada meta com prazos e as previsões orçamentárias, bem como os indicadores de cada meta com previsão de execução ou informações que tenham sido realizadas. Essas informações sinalizam a baixa capacidade técnica das equipes.

O último Relatório do ano 2017, correspondente a 7ª Demanda (TOCANTINS, 2017g), além de apresentar a situação dos Municípios, mostra que em relação ao PEE, foi produzido apenas relatório de monitoramento, e em

formulário próprio, criado pela comissão paritária estadual, enquanto que os Municípios utilizaram o formulário sugerido pela SASE/MEC.

Quanto aos documentos produzidos pelos Municípios para evidenciar o processo de monitoramento e avaliação dos planos, as informações levantadas são as apresentadas na Tabela que segue.

**Tabela 7** – Produção de documentos relacionados ao monitoramento e avaliação, 2017.

DOCUMENTOS EM RELAÇÃO AOS MUNICÍPIOS	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO	PLANILHA PARTE B	PLANILHA PARTE C
PRODUZIDO	49	53	97	92
PERCENTUAL %	35,25%	38,13%	69,78%	66,19
NÃO PRODUZIDO	90	86	42	47
PERCENTUAL %	64,75%	61,87%	30,22%	33,81%

Fonte: Relatório 7ª demanda AEs – Rede de Assistência Técnica/TO/SASE/MEC, 2017.

Desses documentos produzidos, poucos foram inseridos no SIMEC pelos AEs, pois a justificativa é que grande parte ainda está em fase de ajustes e finalização, como mostra a Tabela.

**Tabela 8** – Informações inseridas no SIMEC, 2017.

TOTAL DE DOCUMENTOS INSERIDOS NO SIMEC				
INSERIDOS	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO	PLANILHA PARTE B	PLANILHA PARTE C
	11	39	13	15
PERCENTUAL %	7,91%	28,06%	9,35%	10,79%

Fonte: Relatório 7ª demanda AE – Rede de Assistência Técnica/TO/SASE/MEC, 2017.

A análise do conjunto de Relatórios sobre o processo de monitoramento e avaliação dos planos educacionais no Estado do Tocantins demonstra ação sistemática, de mobilização, controle, coleta de dados, formação, visita *in loco* por parte da Rede SASE/MEC. Todavia, a partir dos dados e das informações acerca das dificuldades dos Municípios em relação ao processo de monitoramento e avaliação, reiteramos as preocupações dos AE quanto a possibilidade de muitos Municípios não implementarem seus Planos de modo intencional. Em outros termos, podemos levantar a hipótese de que há Municípios sem clareza quanto a implementação dos PME.

Os resultados demonstram que o trabalho desenvolvido pela Rede de Assistência Técnica, por meio dos AE, possibilitou certa continuidade na implementação dos planos por um conjunto de Municípios, no entanto, dificuldades foram evidentes, o que sinaliza uma preocupação quanto a efetividade dos PME.

O processo de monitoramento e avaliação, também, mostrou que, apesar de propiciar um conjunto de ações, apontando para um caminho viável quanto a funcionalidade do regime de colaboração entre os entes federados, demonstrou desconhecimento, despreparo e pouca participação da sociedade civil, que pode comprometer a gestão democrática e a política educacional, bem como o processo para a institucionalização do SNE.

Esse processo de monitoramento e avaliação no Estado do Tocantins, também, nos possibilitou identificar que as equipes técnicas das secretarias são pequenas, algumas são despreparadas e acumulam múltiplas tarefas não sendo possível dedicação exclusiva ao monitoramento.

Identificamos ainda, falta de compreensão das equipes em relação aos instrumentos e a linguagem do próprio sistema de monitoramento, bem como a ausência dos gestores municipais nos processos formativos, a dificuldade em interpretar e processar os dados dos Municípios para elaborar os relatórios, bem como as dificuldades financeiras.

Assim, compreendemos que a baixa capacidade técnica dos governos municipais, percebida no processo de monitoramento dos PME no Estado do Tocantins, é uma questão preocupante, pois juntamente com a falta de estrutura político-administrativa, como sinaliza Lagares (2008), limita as condições para a concretização de suas metas e estratégias, bem como do PNE e do SNE que devem estar alinhados e articulados.

Posto isso, apreendemos que a despeito dos aspectos legais para a educação brasileira que estabelece o PNE (2014) com as diretrizes, metas e estratégias para o desenvolvimento da educação, a instituição do SNE para articular os sistemas de ensino em regime de colaboração, a criação da SASE/MEC e da Rede de Assistência Técnica para apoiar a elaboração e execução dos PEE e PME, a definição das comissões e equipes técnicas por meio de decretos e portarias pelos entes federados, as ações implementadas na trajetória histórica das políticas e gestão da educação brasileira, a movimentação nacional desencadeada pela União,

envolvendo os demais entes federados e o processo de monitoramento dos PME no Estado do Tocantins, ainda, assim, se revelaram frágeis e insuficientes para a institucionalização efetiva do Sistema.

Ressaltamos que, nesse momento, o estudo não possibilitou mensurar o percentual de metas e estratégias executadas, pois as evidências levantadas pelos AE nesse processo mostraram apenas as ações para realizar o monitoramento e a avaliação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, percorremos caminhos analisando perspectivas e contradições dos Planos Nacional e Municipais de Educação no Estado do Tocantins para o processo de institucionalização efetiva do SNE e para a definição das políticas públicas e a gestão da educação. Em outros termos, que pudessem nos dar uma compreensão sobre condições, elementos e variáveis relevantes para SNE, do contexto do PNE aos PME considerados como eixos das políticas educacionais que se articulam e são essenciais para a gestão da educação no país.

No processo, assimilamos melhor a concepção de sistema, constituindo-se em uma ação humana executada com intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e externa, bem como a necessidade de um planejamento educacional para o país e para cada ente da federação. Esse olhar, considerando os marcos históricos, teóricos e normativos, demonstra que o debate em torno do SNE é histórico, recorrente, amplo, complexo e incerto.

As análises indicam que a institucionalização do SNE vai além da aprovação de uma lei; pois o sistema se constitui como um processo contínuo de ação coerente e articulada entre os entes federados, um trabalho em regime de colaboração, que mesmo definido na Constituição Federal, não tem sido suficiente para garantir a unidade tão necessária ao sistema educacional.

Na EC nº 59/2009, o PNE é visto como articulador do SNE, por contemplar o planejamento educacional para todo o país por um período de dez anos e direcionar os planos dos Estados, Distrito Federal e Municípios objetivando assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, com previsão de recursos financeiros pautados pelo produto interno bruto. Porém, o PNE ainda se pauta como desafio constituído historicamente de várias tentativas, mas não efetivadas.

Entretanto, algumas situações podem ser apontadas como possíveis entraves para aglutinar os vários elementos, atividades e ações da educação em uma unidade que configure o SNE. Dentre essas situações, destacamos que a institucionalização do SNE se torna tarefa difícil no modelo de federalismo brasileiro, com três esferas administrativas autônomas, mas com sérias desigualdades econômicas, sociais e regionais entre os entes federados.

Também, há descontinuidade das políticas públicas sociais, fragmentação de programas, insuficiência de recursos, ineficiência na gestão, ou seja, obstáculos de ordem econômica, política, filosófica ideológica e resistência/disputas em torno das ideias para organizar a política educacional. Esses fatores interferem em um planejamento consistente e em um sistema educacional institucionalizado.

O primeiro PNE aprovado pelo legislativo, a Lei nº 10.172/2001, sofreu vetos importantes no financiamento, enfraquecendo seu poder de atuação. E, mesmo sendo um avanço do ponto de vista da sua concretude existencial, não foi efetiva sua execução.

Após quase quatro anos sem plano de educação, em 2014 foi aprovado o PNE Lei nº 13.005/2013, com vigência até 2024. Sua estrutura é diferente do anterior, e o Plano constitui-se de vinte metas, voltadas para atender a educação básica e superior, contemplando a universalização, a alfabetização, a ampliação da escolaridade, a redução das desigualdades, a valorização da diversidade, a valorização dos profissionais da educação, a qualidade, a avaliação, a gestão democrática e o financiamento com investimento de 10% do PIB ao final do decênio.

O PNE, do ponto de vista formal, é uma realidade. No entanto, sua execução e o cumprimento das metas é uma incógnita, considerando os vários obstáculos que podem atravessar o caminho e comprometer sua efetividade.

Entendemos que os planos e os sistemas municipais de educação são importantes para o país e para o processo efetivo de institucionalização do sistema de educação. O SME com base na LDB nº 9394/1996 é considerado sistema, porém, da mesma forma que o sistema nacional, não é o fato de estar expresso em uma lei que o torna institucionalizado, implicando sua instituição por uma lei específica, regulamentação pelo CME e vários outros elementos e ações.

Compreendemos que o PME é um plano de Estado que contempla o território, e não apenas a rede municipal, e que deve se articular a outros instrumentos de planejamento como PPA, LDO, LOA, PAR, cujas metas devem estar alinhadas com o PNE.

Verificamos que a criação do SNE tem a possibilidade de uma unificação de normas que vão favorecer um trabalho articulado e, com isso, enfrentar a desigualdade regional, tendo assim maiores condições de ofertar educação de qualidade de forma igualitária a todos os cidadãos.

Quanto ao movimento nacional para a institucionalização do SNE, perpassado por concepções em disputa sob a influência neoliberal, ficou latente que as discussões ocorridas no contexto da CONAE 2010 ganharam força e impulsionaram a implementação de várias ações que contribuíram para que o SNE fosse inserido em um dos artigos do PNE, como dever do poder público em instituí-lo contados dois anos da sua publicação, o que não ocorreu ainda.

Nesse processo, o FNE foi criado em dezembro de 2010 com o objetivo de promover conferências e debates sobre a política nacional de educação; em 2011, para coordenar o trabalho de institucionalização do SNE, foi criada a SASE/MEC; e, em 2014, aconteceu mais uma CONAE, que teve como centro do debate o SNE.

As propostas de lei complementar com a finalidade de regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e instituir o SNE seguem tramitando no Congresso Nacional sem urgência e, portanto, parecendo sem interesse de parlamentares. Várias ações, como encontros, fóruns, reuniões e seminários estão sendo realizadas (ou foram) como parte da agenda instituinte do sistema, no entanto, parecendo mais proposições que tem permanecido no âmbito da discussão.

O estudo evidenciou que os sistemas privados de ensino se contrapõem ao SNE, atendendo à política neoliberal e à mercantilização da educação brasileira. Em outros termos, uma grande interferência do setor privado que ganhou força a partir do governo FHC na década de 90, podendo colocar em risco a educação pública e a implementação do SNE.

Assim, há uma clara disputa em torno da concepção do sistema, pois a relação entre o público e o privado interfere em sua compreensão. Para o setor privado, política educacional tem por objetivo estimular a competição e aquecer o mercado, bem como reduzir o papel do Estado como executor dos serviços educacionais, fragmentando e desconsiderando a unidade e o trabalho articulado.

Por outro lado, o Sistema, partindo da compreensão do Estado como executor e regulador dos serviços educacionais, perpassa pela articulação entre os entes federados, tendo como princípio a gestão democrática e a garantia do direito à educação.

Posto isto, compreendemos que o sistema privado, não tem interesse na institucionalização do SNE, na concepção de uma educação pública, gratuita e laica na perspectiva democrática.

Acerca da dinâmica do processo de monitoramento e avaliação dos PME no Estado do Tocantins desenvolvido pela Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC, percebemos ser importantíssimo para a gestão e a institucionalização do sistema educacional, visto que são elementos construtivos do planejamento, apreendendo o que foi executado, o que falta e se há necessidade de correção. Isto, com um conjunto de AE, documentos nacionais e municipais, equipes e coordenações municipais, agendas de trabalhos, orientações para a utilização de dados oficiais e a realização de audiências públicas, enquanto mecanismo de participação social. E, em especial, reiterando a Lei do PNE quanto à consonância dos PME com o Plano Nacional.

Ao analisarmos os relatórios elaborados pelos AE no Estado do Tocantins, percebemos que o trabalho desenvolvido junto aos Municípios foi de mobilização, formação, reuniões técnicas, além de apoio técnico. Os números revelam que todos os Municípios do Estado receberam assistência, confirmada pela formalização da adesão junto à Rede de Assistência Técnica, significativa participação nas formações realizadas e que, apesar da mudança de 83% dos prefeitos e 90,6% das equipes técnicas, o trabalho de monitoramento e avaliação se manteve com o apoio da Rede.

A pesquisa também revelou que, mesmo recebendo o apoio da Rede, boa parte dos Municípios (cerca de 35% a 47%) encontraram dificuldades no processo de monitoramento e avaliação, considerando difícil ou muito difícil elaborar relatórios de monitoramento e de avaliação, texto para audiências públicas e os indicadores.

No que se refere ao preenchimento da ficha partes “B e C”, que tratam da descrição das metas, prazos, previsões orçamentárias e indicadores, 87% a 92,8% dos Municípios acharam difícil ou muito difícil, sinalizando um dado preocupante do ponto de vista da compreensão do planejamento, da execução e da sua efetividade.

Os Relatórios elaborados pelos AE demonstram dificuldades das equipes municipais em termos de compreensão da própria estrutura dos PME e da elaboração dos Relatórios de monitoramento e avaliação, das frequentes mudanças nas equipes, da falta de recursos financeiros e de compreensão conceitual de todo o

processo, em especial, do planejamento como necessário ao sistema municipal de educação e a gestão educacional do país.

De todo o processo, entendemos que a institucionalização do SNE é urgente e necessária para um processo contínuo que contemple o planejamento da educação para todo o país, por meio do PNE e também dos PME, instrumentos que devem estar alinhados e articulados de forma que sejam definidas políticas públicas e gestão educacional no âmbito de um efetivo SNE considerando que a não institucionalização contribui para deixar vulnerável e fragilizada a educação no país.

A pesquisa ainda mostrou que, mesmo com todas as ações implementadas na trajetória histórica das políticas e gestão da educação brasileira, a concretização do PNE, e também dos PME, bem como todo o movimento nacional desencadeado pela União envolvendo os demais entes federados e a dinâmica do processo de monitoramento dos Planos Municipais no Estado do Tocantins na perspectiva de institucionalizar o SNE, ainda se revelam frágeis e insuficientes para sua concretização, permanecendo apenas as expectativas de objetivo a ser alcançado.

Notamos que o cenário político a partir de 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, configurou com evidentes sinais de com golpe de Estado político-parlamentar pela forma como o congresso conduziu o processo, contribuindo para inviabilizar a caminhada educacional rumo a efetividade do PNE e SNE.

Outro aspecto negativo para as perspectivas de institucionalização dos planos e sistemas refere-se ao fator econômico com a retração dos investimentos em educação em decorrência da EC nº 95/2016 que congelou os gastos públicos para os próximos vinte anos contrariando o percurso do PNE e as perspectivas para institucionalização do SNE.

Por fim, compreendemos que essa pesquisa poderá oferecer subsídios para tomada de decisões, encaminhamentos e ações tanto para os Municípios do Estado, como para todo o país, com vistas a enfrentar os problemas e as dificuldades na consecução dos planos e a implementação das políticas educacionais democráticas.

Por todo esse cenário, de perspectivas e contradições, essa pesquisa não se esgota no âmbito dessa Dissertação, pois como pesquisadora do Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (EpeEM) e do

Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsSPE) daremos continuidade acompanhando os desdobramentos da realidade educacional.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. **O Sistema Nacional de Educação**: a atualização do Manifesto de 80 anos. In: Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”, São Paulo, MEC/SASE/FEUSP, 11 a 13 de março de 2013, mimeo.
- ABRUCIO, F. L. **A dinâmica federativa da educação brasileira**: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.
- ADRIÃO T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma Modalidade Peculiar de Privatização da Educação Pública: A aquisição de “sistema de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- ADRIÃO T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L.; BERTAGNA, R.H.; PAIVA, G.; XIMENES, S. **Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira**: Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação. Ação Educativa. Grupo de Extensão e Pesquisa em Políticas Educacionais – GREPPE, apoio Open Society Foundations, 2015.
- ALVES, A.M. O Método Materialista Histórico Dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia da UNESP** 9(1), 2010.
- AMARAL, N.C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação** v. 22 n.71 e 227145.2017.
- ASSIS, M.R. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012
- AZEVEDO, F. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959)**. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Massangana, 2010. 122p. Coleção Educadores.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. 3. ed. – Campinas, SP: Autores associados, 2004.
- BENITE, A. M. C. Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). 2009. **Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação**. n. 50/4. 25 set 2009.
- BEVILAQUA, A.P. Um Cenário para o Brasil em 2009. Disponível em: <https://ceppes.org.br/revista/versao-impressa>.

BORDIGNON, G. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação Pública**. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2004.

BRAGA, S. Estado Novo. 2017. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/EstadoNovo>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BRASIL. **Guia de tecnologias educacionais** / organização Jeanete Beauchamp e Jane Cristina da Silva. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf>. Acesso em: 20/11/2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967**. Brasília, 1967 Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei 11.079**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privado no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: jun de 2017

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 5 out. 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: out/2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Brasília, 2010. Disponível em [www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br). Acesso em 14 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005. **Institui o Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: [www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br). Acesso em 14 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Pleno do FNE**. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br>. Acesso em: 29/05/2017

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Consonância dos Planos Municipais ao Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios.** Brasília: MEC, 2016. Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br). Acesso em: 20 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Panorama da Educação** Destaques do Education at a Glance 2017. Brasília: Inep, 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Educação. **O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação:** Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Brasília: MEC, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Plano Municipal de Educação –** Caderno de Orientações. Brasília: MEC/ SASE, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de junho de 2015; Seção 1, p. 12.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações, Passo a Passo, de Utilização de dois Mecanismos para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação:** Audiências Públicas e Conferências. Brasília: MEC, 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Sistema Nacional de Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto/Ministério da Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão.** Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Brasília: MEC/ SASE, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) Documento Final.** Brasília, 2014. Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 05/05 de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE Biênio 2014-2016.** Brasília: Inep, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Educação (Conae 2018) Documento Referência.** Brasília, 2016. Disponível em [www.fne.mec.gov.br](http://www.fne.mec.gov.br). Acesso em nov de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/96.** Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) Acesso em: 26 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto Lei 869/69.** Dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: jun de 2017.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Educação. **25ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação**. Conjuntura Político Educacional. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Educação. **Carta Aberta ao Ministério da Educação**. Belo Horizonte, 17 maio 2017a.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018** – Brasília, DF: INEP, 2018, 460 p.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

CASTANHA, A. P. **1827 – 2007**: 180 anos da primeira lei brasileira sobre a escola primária. Disponível em: [www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2007/Simpósio](http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2007/Simpósio). Acesso em: set 2016.

COMBLIN, J. **O neoliberalismo**: ideologia dominante na virada do século. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Análise do Documento da SASE/MEC Sobre Sistema Nacional de Educação**. Brasília, DF 2015. Disponível em: [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br). Acesso em: set de 2017.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. (Relator). BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000**. Brasília: CNE, 2000. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf). Acesso em: set de 2016.

\_\_\_\_\_. C.R.J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. 1. ed. São Paulo, Editora Moderna, 2010.

\_\_\_\_\_. C.R.J. Por um Novo Plano Nacional de Educação. **Caderno de Pesquisa v.41.N144 Set/Dez**. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08> . Acesso em: mai 2016.

\_\_\_\_\_. C.R.J. **Sistema Nacional de Educação**: Uma Reflexão Provocativa ao Debate. Ministério da Educação. Brasil. Ministério da Educação. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE OLHO NOS PLANOS. **Monitoramento participativo dos planos de educação.** 2017. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/monitoramento-participativo>  
Acesso em: 30 nov/ 2017.

DEIRÓ, P. E.S. Fragmentos de estudos da história da Assembleia Constituinte do Brasil. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006. 364 p. -- (Edições do Senado Federal; v. 66).

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília, DF: Plano, 2000.

DOCUMENTO REFERÊNCIA CONAE, 2014. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.** Brasília, 2014. Disponível em: [conae2014.mec.gov.br](http://conae2014.mec.gov.br). Acesso em: jun de 2017.

DOCUMENTO REFERÊNCIA. **Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) 2018,** Fórum Nacional Popular de Educação. Brasília, 2017. Disponível em: <http://contee.org.br/> Acesso em: ago de 2017.

DOURADO, L. F.; GROSSI JÚNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE.** v. 32, n. 2, p. 449-461, mai./ago. 2016.

\_\_\_\_\_. L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013b.

\_\_\_\_\_. L.F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. **Jornal de Políticas Educacionais** nº 16, julho-dezembro de 2014, PP. 03–11.

\_\_\_\_\_. L. F. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira.** PNE em Movimento. Ministério da Educação. Brasília: Inep 2016.

\_\_\_\_\_. L. F. Entrevista disponível no sítio da ANPED:  
<http://www.anped.org.br/news/2017>.

\_\_\_\_\_. L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Luiz Fernandes Dourado. **Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.**

FERNANDES, F. (Org.) **K. Marx, F. Engels.** História. 3ed. São Paulo: Ática. 1989.

FERNANDES, F.S. Políticas Públicas e Monitoramento na Educação Infantil. **Est. Aval. Educ.,** São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014.

FERREIRA, A. C. Materialismo, anarquismo e revolução social: o bakuninismo como filosofia e como política do movimento operário e socialista. In: **XXVII Simpósio Nacional de História**. Natal: ANPUH, 2013.

FERREIRA JÚNIOR, A.; BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, vol. 28, n. 76, p. 313-332, set./dez. 2008.

FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 2222 p.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Documento Referência**. Conferência Nacional Popular de Educação 2018. Brasília, DF, 2017.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000, p. 163-195.

GERMANO, J. W. **Estado militar e a educação no Brasil (1964–1985)**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. J, W. Ordem e progresso: o discurso político sobre a educação no Brasil autoritário. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 32, n. 18, p. 79-112, maio/ago. 2008.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOMIDE, D. C. A mercantilização da educação no contexto das reformas educacionais dos anos 90 e seus desdobramentos na política educacional do Estado de São Paulo. Reflexões em Defesa da Educação Pública, **XXVI Simpósio da Anpae**. Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/>>. Acesso em: 18/11/2017.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. 227 p.

HILL, D. O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.3, n.2, pp.24-59, Jul/Dez 2003.

HORTA, J. S. **Gustavo Capanema**. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Massangana, 2010.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>.

JANUZZI, P. M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas de programas públicos no Brasil são. In:

FRANZESE, C. et al. Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009. p. 101-138.

LAGARES, R. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. UFG. Faculdade de Educação. Goiânia, 2008.

\_\_\_\_\_. R. Arranjos para os Municípios no Campo das Políticas Públicas e Gestão Educacional. Desafios: **Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins** – V. 1, n. 01, p. 95-114, jul/dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2014v1n1p95>.

\_\_\_\_\_. R.; SOUSA, A, R.; MESQUITA, G, Q.; CAVALCANTE, J, G, B. Planejamento da Educação Municipal no Tocantins: Processos de Construção de Planos, Regime de Colaboração, Gestão Democrática. **Interacções** nº. 35, pp. 75-86 (2015). Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/inteçaccoes/article/download/7235/5275> Acesso em nov de 2017.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da Escola Pública**. São Paulo: Loyola, 1990.

LIMA, J. F. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade / organização Antonio Carlos Caruso Ronca, Luiz Roberto Alves. – São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAGALHÃES, S. M. O.; ALBINO, L. C. A pesquisa qualitativa nas produções acadêmicas sobre professores do programa de pós-graduação em educação da UFG. In: **Anais do XIX Simpósio de Estudos e Pesquisas**. 2010. Disponível em: [https://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.4.\\_\\_4\\_.pdf](https://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.4.__4_.pdf). Acesso em: 20 fev. 2015.

MACIEL, D. Luta Política e Crise Econômica no Brasil Atual. VI Colóquio Internacional Marx e Engels – Cemarx/IFCH/Unicamp, 2009.

MARTINS, A. S. Todos Pela Educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil do século XXI. **1ª Reunião Anual da Anped**, 2008. Disponível em: [www.anped.org.br/biblioteca/item/todos-pela-educacao-o-projeto](http://www.anped.org.br/biblioteca/item/todos-pela-educacao-o-projeto). Acesso em: 17/10/2017.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. Verbete OSPB (Organização Social e Política Brasileira). São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/ospb-organizacao-social-e-politica-brasileira/>. Acesso em: 21 fev. 2017.

NOGUEIRA, F. **A história da SASE**. Ministério da Educação. Boletim Especial nº 03, Brasília, 13 de maio de 2016. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/boletim>. Acesso em: jun de 2017.

\_\_\_\_\_. F. Entrevista [jun. 2015]. Entrevistador Mariana Tokarnia. Agência Brasil. Disponível em <http://www.ebc.com.br/educacao/2015/06>. Acesso em: out. de 2017.

NOVAES, L.C. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.5, p.13-26, jan/jun.2009.

OLIVEIRA, J. F. et al. **Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação – Caderno Temático 4**. Camaragibe, PE: CCS, 2016.

OLIVEIRA, D.A et al. Documento Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação** v. 16 n. 47 maio-ago 2011.

PÁDUA, E. M. M. de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico prática. 2. ed. Campinas: Papiros, 1997.

PERONI, V. M. V. As Nebulosas Fronteiras Entre o Público e o Privado na Educação Básica Brasileira. **37ª Reunião Nacional da ANPEd** – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.

POLI, L. LAGARES, R. Dilemas da Gestão Democrática da Educação Frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE - v. 33, n. 3**, p. 835 - 849, set./dez. 2017.

PONTUAL, H. D. Constituições Brasileiras: conheça as 7 que o Brasil já teve. 2016. Disponível em: <http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>. Acesso em: 20/10/2017.

RAMOS, G.T et al. (coords). **O golpe de 2016 e a reforma da previdência**: narrativas de resistência. Bauru: Canal 6, 2017. 478 p. (Projeto Editorial Praxis)

RODRIGUES, N. Revolução de 1930. 2016. Disponível em: <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/revolucao-de-1930>. Acesso em: 28/02/2017

SANDER, B. **Sistema na educação brasileira**: solução ou falácia? São Paulo: Saraiva; Niteroi, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1985.

\_\_\_\_\_. B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **RBPAE** – v.23, n.3, p. 421-447, set./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. B. Gestão educacional: Concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: set de 2016.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: Estrutura e Sistema**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

\_\_\_\_\_. D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, nº 44, maio/agosto, 2010.

\_\_\_\_\_. D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

\_\_\_\_\_. D. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/1999. p. 119-136.

\_\_\_\_\_. D. Estruturalismo e educação brasileira. In: SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. Campinas, Autores Associados, 17ª ed., pp. 143-156, 2007.

SALDANHA, P. VIEIRA, V. MEC Extingue Secretaria e Faz Cortes. **Jornal O Estado de São Paulo**. 01 de dezembro de 2015. Disponível em: [educacao.estadao.com.br](http://educacao.estadao.com.br). Acesso em: nov 2016.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Rev. Est. Aval. Educ.** São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

SOUSA, A. R. de. **Política pública de planejamento da educação municipal no Tocantins em face do Plano Nacional de Educação 2014-2024: processos, resultados e disputas de intencionalidades**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

SPAGNOL, D. **A Terceirização, a Lei nº 13.429/2017 e Seus Impactos: vantagens, desvantagens e modificações**. 2017. Disponível em <https://deboraspagnol.jusbrasil.com.br>. Acesso em outubro de 2017.

TOCANTINS. **Relatório Anual sobre a Implementação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins**. (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 30 de novembro de 2016. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atualização e Diagnóstico do Processo Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins**. (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 1ª Demanda. 2 de maio de 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Formação para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins**. (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 2ª Demanda. 31 de maio de 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atualização e Avaliação do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação e Equipes Técnicas**. (Elaborado pelos AEs

da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 3ª Demanda. 20 de julho de 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa de Consonância dos Planos de Educação no Estado do Tocantins.** (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 4ª Demanda 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Orientações Gerais sobre o Processo de Monitoramento e Avaliação no Estado do Tocantins.** (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 5ª Demanda de 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Orientações Gerais sobre Coleta de Dados do Processo de Monitoramento e Avaliação no Estado do Tocantins.** (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 6ª Demanda de 2017. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Coleta e Inserção no SIMEC de Documentos Acerca do Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado do Tocantins.** (Elaborado pelos AEs da Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC). 7ª Demanda de 2017. Mimeo.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.