



UNDIME

União Nacional dos Dirigentes
Municipais de Educação

SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Como elaborar o Plano Municipal de Educação

Introdução

1. Considerações Iniciais

- 1.1. Bases legais do Regime de Colaboração
- 1.2. Plano de Educação do município
- 1.3. Demandas e recursos da rede municipal de ensino

2. Objetivos

- 2.1. Gerais
- 2.2. Específicos do município

3. O Processo de Elaboração

- 3.1. Antecedentes de colaboração com o Estado
- 3.2. Convocação dos atores: comissão ou fórum
- 3.3. Estudo geográfico e demográfico do município
- 3.4. Histórico do município
- 3.5. História da educação escolar e da rede municipal de ensino
- 3.6. Demandas atuais de escolarização: mini censo ou amostragem
- 3.7. Levantamento dos recursos financeiros
- 3.8. Estudo das alternativas de atendimento escolar
- 3.9. Tomadas de decisão estratégicas: comissão ou conferência
- 3.10. Descrição das metas, ações e prazos
- 3.11. Mecanismos de acompanhamento e avaliação

4. A redação do ante-projeto de Lei

- 4.1. Roteiro de redação
- 4.2. Tramitação do ante-projeto na Câmara Municipal



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Introdução

Este texto é, na sua essência, o que circula na página da Undime na Internet – www.undime.org.br - como sugestão de roteiro de discussão e elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME), previstos na Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação.

Embora não haja prazos legais para a elaboração do Projeto de Lei do PME e sua aprovação pela Câmara Municipal, da leitura do texto do PNE e da realidade educacional infere-se a necessidade da urgência da construção, simultânea ou consecutiva, dos Planos Estaduais e dos Planos Municipais, sem os quais os objetivos e metas da Década da Educação não serão alcançados.

Vários Estados já deflagraram o processo, em regime de maior ou menor colaboração com seus Municípios. Os primeiros Municípios que tiveram seus Planos de Educação aprovados no Legislativo, e de cujo teor tivemos conhecimento, foram elaborados independentemente da iniciativa estadual de elaboração dos Planos de Educação. Tive, inclusive, a oportunidade de visitar Ubaitira, no vale do Rio Jequiriçá, na Bahia, onde o PME não somente foi elaborado e aprovado como já está sendo executado. Para isto contribuiu sobremaneira a assessoria da UFBA e da Fundação Clemente Mariani. No Mato Grosso, a UFMT teve a iniciativa de oferecer um Curso de Especialização em Gestão e Financiamento da Educação para dirigentes municipais, cuja monografia versa sobre a elaboração do respectivo PME. Seminários de discussão têm acontecido em diversos Estados, e em âmbito nacional o INEP, o Consed, a Undime, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e o Conselho Nacional de Educação estão articulados para fomentar a discussão dos Planos Estaduais e Municipais e a avaliação do PNE.

Undime 2002/ 2004

Construindo uma escola democrática, celeiro de cidadania e de solidariedade.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

O presente texto foi escrito no final de 2001 e neste artigo ele é aperfeiçoado e atualizado. Infelizmente, até hoje os nove vetos do Presidente da República ao PNE não foram apreciados, o que tem contribuído para inibir sua implementação e limitar sua força propositiva diante dos entes federados. Isto não significa que os Estados e Municípios possam estar menos municiados para elaborar e fazer cumprir seus planos.

Por todas estas razões o presente texto se torna mais necessário, como forma de abrir discussões sobre objetivos, conteúdos e métodos que instrumentalizem os Dirigentes Municipais para se tornarem protagonistas dos Planos não somente em seus Municípios como também nas discussões e decisões políticas que vão contextualizá-los.

1. Considerações iniciais

1.1. Bases legais do Regime de Colaboração

Pelas disposições da Constituição Federal (CF), as decisões políticas sobre a educação escolar são matéria concorrente dos entes federados. Embora ela já disponha abundantemente sobre o assunto do artigo 205 ao 214, e seja de sua alçada a fixação de suas diretrizes e bases – o que se fez pela Lei 9394/96 – a autonomia dos entes federados – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – assim como a fixação, para todos, de recursos de impostos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), obrigaram a três conseqüências:

- a) a existência de sistemas de ensino em cada uma das esferas da federação;
- b) a necessidade de fixação de competências para cada sistema e de uma forma de articulação entre eles, que se chamou de “regime de colaboração”;
- c) a necessidade de Planos Estaduais e Municipais de Educação coordenados por um Plano Nacional de Educação

O artigo 214 da CF impõe a fixação por lei, de um “plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público”.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

A LDB, em seu artigo 9º, estabelece que a União incumbir-se-á de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” No artigo 87 de suas disposições transitórias, é enfática, quando prescreve:

“é instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.” E mais : “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.”

Ora, a Lei 10.172/01, que estabeleceu o PNE, depois de tramitar quase três anos no Congresso Nacional, dispôs sobre os objetivos gerais do Plano, fez um diagnóstico , traçou diretrizes de ação, objetivos e metas quantificadas sobre os seguintes temas:

- a) educação infantil
- b) ensino fundamental
- c) ensino médio
- d) educação superior
- e) educação de jovens e adultos
- f) educação a distância e tecnologias educacionais
- g) educação tecnológica e formação profissional
- h) educação especial
- i) educação indígena
- j) magistério da educação básica
- k) financiamento e gestão

E na sua última seção – sobre acompanhamento e avaliação do PNE, conclui:

“será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios, mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.”

Não tem sido fácil trabalhar o regime de colaboração dos entes federados nos vários níveis da educação. A tradição histórica é marcada tanto por uma desresponsabilização do Governo Central no atendimento como de uma centralização na fixação de políticas, no financiamento e na normatização curricular. De 1834 a 1988, a educação superior foi liderada pelo Império, depois República, e a educação básica pelas Províncias, depois Estados. Aos Municípios se confiavam as sobras da oferta de ambas. Já a Constituição Federal de 1988 definiu competências e instituiu o mandato do regime de colaboração. Em virtude de a União não ter cumprido sua parte – aplicar por dez anos metade de seus 18% de impostos vinculados à educação na universalização do ensino fundamental - foi necessária a cirurgia do Fundef para redistribuir encargos e recursos entre Estados e Municípios, para atender a 30 milhões de alunos do ensino fundamental com alguma equidade. Encarregado pela Emenda 14 de complementar os Fundos Estaduais para atingir um padrão mínimo de qualidade, a União continua “roendo a corda”, ao fixar o Valor Mínimo abaixo do que preceitua o artigo 6º da Lei 9424/96 - o que resultou em que sua participação nos recursos do Fundef não chegasse, em 2001, a 2,5%.

Mesmo sendo o Brasil uma República Federativa, nada mais justo seria praticar gastos-aluno e salários iguais para os profissionais da educação em todo o seu território. As teses do “custo-aluno-qualidade” – garantido por fundos públicos articulados e quantificados por matrícula – e do Piso Salarial Profissional Nacional já foram até objeto de um Pacto Nacional em outubro de 1994.

Uma nova oportunidade nos é dada agora, a partir do PNE. Os nove vetos que lhe foram apostos pela área econômica do governo federal tornaram mais vagos os objetivos e imprecisas as metas. O que não impede uma mobilização que derrube os vetos e difunda nos Estados e Municípios a necessidade de **ir mais à frente, caminhar mais rápido e reduzir as desigualdades sociais e regionais que ainda imperam na educação.**

1.2. PME: Plano de Educação do Município



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

É fundamental esclarecer que o PME não é um Plano do Sistema ou da Rede de Ensino do Município, mas um Plano de Educação do Município. Integrado ao do Plano Estadual de Educação e ao PNE, sim, porém mais integrado ainda à realidade, à vocação e às políticas públicas do Município. A história, a geografia, a demografia do Município, e sua proposta de desenvolvimento é que determinam as metas e as estratégias de suas ações na educação escolar.

Três conseqüências tiramos desta concepção de PME:

1ª) embora o Município não tenha responsabilidade de oferta da educação superior e profissional, por exemplo, o Plano Municipal de Educação precisa definir políticas e estratégias de envolvimento das ações municipais no atendimento estadual ou federal nestas áreas;

2ª) embora o Município tenha que priorizar o atendimento do ensino fundamental e, depois, oferecer a educação infantil, o PME deve dimensionar a presença do investimento municipal nestas etapas da educação básica a partir da demanda não atendida, da presença da atuação estadual e do jogo de recursos financeiros envolvidos ou disponíveis;

3ª) embora o Município deva elaborar seu Plano integrado, portanto, depois do Plano Estadual, nada impede que sejam feitos simultaneamente, e até, antecipadamente, no caso de imobilidade das autoridades estaduais. Não teria sentido o Município – ente federado autônomo – não ter Plano porque seu Estado não o tem. Se até o momento, o Município não tiver notícia do PEE, julgamos que o Município estaria autorizado a elaborar e protocolar em sua Câmara Municipal o respectivo PME, sob pena de se comprometer o PNE. As metas do PNE só serão atingidas se: os Planos Estaduais as compatibilizarem pela média de seus Municípios, ou cada Município se responsabilizar por alcançar ou ultrapassar as metas nacionais.

1.3. Demandas e recursos da rede municipal de ensino

Em que pese a força da concepção de Plano Global e Integrado do PME, a responsabilidade de atendimento do Município está limitada pela LDB:

Art. 11 Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Especificamente, sobre o PNE, assim estabelece o artigo 87:

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

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I – matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV – integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental de seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

Cabe lembrar ainda o disposto no artigo 5º da mesma LDB :

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associações comunitárias, organização sindical, entidades de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União :

Undime 2002/ 2004

Construindo uma escola democrática, celeiro de cidadania e de solidariedade.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

- I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
- II – fazer-lhes a chamada pública;
- III – zelar, junto aos pais e responsáveis, pela frequência à escola.

Deste conjunto de artigos se depreende que:

1. ao Município cabe atender, embora com recursos municipais de outras fontes além das de MDE e com suplementação do Estado e da União, a toda a demanda “ativa” de educação infantil, mesmo que as famílias não tenham por obrigação matriculá-las em creches ou pré-escolas. Ou seja: abrir vagas gratuitas para todas as crianças cujos pais efetivamente as procurarem;
2. ao Município e ao Estado, com complementação financeira da União para se atingir o padrão de qualidade, cabe, em regime de colaboração atender a toda a demanda de ensino fundamental, na idade própria (de 6 a 14 ou de 7 a 14 anos) e dos jovens e adultos que não o concluíram. Os primeiros, em caráter obrigatório, e os jovens e adultos que responderem positivamente à chamada escolar.

Assim, o PME, embora vá dar conta de prever políticas e fixar objetivos para a educação de todos os municípios, em todos os níveis, etapas e modalidades, em concreto vai lidar e se responsabilizar somente com demandas e recursos para sua rede atual e futura na educação infantil e fundamental, com ações a curto, médio e longo prazo.

2. Objetivos

2.1. Objetivos gerais

Os objetivos gerais do PME devem ser os mesmos do PNE.

No art. 214 da CF temos :

- a) erradicação do analfabetismo;
- b) universalização do atendimento escolar;
- c) melhoria da qualidade de ensino;
- d) formação para o trabalho;
- e) promoção humanística, científica e tecnológica do País.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Já na Lei 10.172, encontramos duas formulações :

- a) elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e sucesso;
- d) democratização da gestão do ensino público.

Ou então:

- a) garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos;
- b) garantia de ensino fundamental a todos os que não o concluíram na idade própria;
- c) ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino;
- d) valorização dos profissionais da educação;
- e) desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação em todos os níveis

2.2. Objetivos do município

Os objetivos do PME para o Município são de alçada do próprio Município. O PNE ousa colocar o “desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza” como objetivos do PNE para toda a sociedade brasileira. Entretanto, cada Município tem uma trajetória de afirmação política que deve ser respeitada. Alguns possuem um Plano Diretor, outros um Plano de Desenvolvimento, outros uma Proposta Municipal de Inclusão.

O importante aqui é que o PME não pode estar descolado dos objetivos da população e dos administradores municipais, embora deva transcender a perspectiva de um governo, que tem o mandato máximo de quatro anos, quando o PME é para dez anos. O que é certo é que quanto mais houver envolvimento dos atores e da população para definir os objetivos do Plano de acordo com os objetivos do Município, mais têm que ser explicitadas e concretizadas as mediações e relações entre ambos, numa cadeia lógica e científica. Neste exercício nascerá a essência do PME, que é a definição das estratégias que garantirão a consecução ou atingimento das metas.

3. O processo de elaboração

3.1. Antecedentes de colaboração com o Estado



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Este Roteiro, como foi dito anteriormente, contém, além de seu embasamento, uma sucessão de alternativas. As primeiras se colocam no ponto de partida.

A pior hipótese, mas que pode acontecer, é a de o Estado onde se situa o Município não ter deflagrado o processo de elaboração do PEE, e o Município se sentir obrigado a fazê-lo. Neste caso, o Município, ou a Secretaria Municipal de Educação, que poderá estar liderando o processo, sentir-se-á desobrigada a ter como parâmetro qualquer decisão estratégica de âmbito estadual; deverá, sim, envolver os atores da rede estadual de ensino de seu Município, para estabelecer um mínimo de “modus vivendi”, pautado inclusive pelos compromissos de atendimento até então assumidos.

A melhor hipótese é a de poder já estar adiantado o processo de elaboração do PEE. Neste caso, deve-se intensificar a participação dos atores municipais na cena estadual, para não somente assimilarem as decisões já tomadas como para se incluírem nas discussões e decisões futuras, já levando em conta o processo de elaboração do PME. Tratar-se-ia, então, de uma construção simultânea, o Estado e seus Municípios acertando passos comuns no ritmo de elaboração conjunta dos Planos.

É possível também, embora indesejável e, no momento, improvável, que o PEE tenha sido já elaborado, sem o envolvimento do Município. Neste caso, é necessária uma leitura atenta do Plano Estadual, para se verificar se foram respeitados os espaços de autonomia e se as metas e os recursos já definidos podem ser aceitos como parceiros de um PME que atinja as metas do PNE. Caso positivo, elabora-se o PME, tentando uma aproximação estratégica com o PEE. Caso negativo, deve ser forçada uma negociação com o Estado para mudanças e adaptações do PEE, ao menos nas ações no Município.

3.2. Convocação dos atores: comissão ou fórum

A sugestão deste Roteiro supõe que a liderança do processo de elaboração do PME seja do órgão municipal responsável pela educação: a Secretaria Municipal de Educação (SME), como é chamado na maioria dos 5.570 Municípios brasileiros.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Mas o caráter democrático da sociedade e da educação, além da estratégia de eficácia e efetividade política, exigem que o PME seja elaborada pelos atores que vão viabilizá-lo na prática. Assim, descarta-se por princípio que ele seja fruto de gabinete ou de consultorias externas, embora não se lhes possa negar um papel de apoio quando faltar ao Município uma equipe com competência técnica razoável, o que cada vez é mais raro dada a disseminação de cursos de graduação e pós-graduação por todo o país.

Propomos duas alternativas: uma Comissão ou um Fórum. A Comissão é temporária e de composição mais restrita. O Fórum é permanente e de ampla representatividade social. Em ambas é essencial a presença de três atores: poder legislativo, poder executivo (pelo menos planejamento, ou finanças, e educação) e representantes dos conselhos escolares (profissionais da educação, alunos e pais). Se o Município constituir um sistema de ensino autônomo, o ator central será o Conselho Municipal de Educação, embora liderado pela Secretaria Municipal de Educação.

A Comissão, para ter mais suporte político, pode ser constituída por um Decreto do Prefeito Municipal, contendo os objetivos, componentes, atribuições, recursos e prazos para seu trabalho. É recomendável que não ultrapasse o número de dez pessoas, para viabilizar seu funcionamento em caráter intensivo, e tenha como presidente ou coordenador o titular da SME e um funcionário em tempo integral como secretário executivo.

Já o Fórum é uma instituição criada por Lei, com um número tal de membros que represente todas as forças vivas da sociedade municipal que intervêm na educação, inclusive das Universidades, da rede estadual e particular, dos sindicatos patronais e de trabalhadores, das igrejas. Deve ter um grupo coordenador liderado pela SME e ser dividido em Câmaras, correspondentes aos níveis ou temas. Sugerimos pelo menos:

- a) educação infantil;
- b) ensino fundamental;
- c) EJA;
- d) educação profissional e superior;
- e) valorização dos profissionais da educação;
- f) financiamento e gestão.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Tratando-se de um município com grande população no campo sugere-se a Câmara de Educação Rural. No caso de município com mais de 50.000 habitantes, a Câmara de Educação Especial. Em regiões com reservas indígenas, uma Câmara de Educação Indígena.

O Fórum não tem como finalidade única a elaboração do PME mas seu acompanhamento e avaliação, e uma permanente atuação como formulador de políticas para a educação no Município. Daí que a Lei que o cria precise ter uma abrangência e legitimidade política à prova de eventuais oposições ou movimentos comprometedores da eficácia de suas decisões.

A primeira atividade da Comissão ou do Fórum é uma leitura da Lei 10.172/01 e do Plano Estadual de Educação ou de seus documentos preliminares.

3.3. Estudo geográfico e demográfico do município

Feito por elementos da Comissão ou do Fórum, ou por especialistas, o estudo geográfico e demográfico do Município é essencial para demarcar suas características físicas, sociais e econômicas, além da evolução populacional, que irão dar aos atores os subsídios para definir as “vocações” da sociedade local nas próximas décadas.

Estamos vivendo um período de profundas mudanças demográficas, como a da urbanização, da redução da natalidade, do “envelhecimento” da população, que são determinantes das demandas futuras e propostas educativas que as satisfaçam. O senso comum e a propaganda governamental fazem crer que 97% da clientela do ensino fundamental estão atendidos. E os jovens e adultos que nunca tiveram ou foram excluídos da escola, quantos são no seu Município? Podem ser 30, 40, ou até 70 % de seus habitantes. Estes e outros dados, como a evolução da população urbana e rural, a distribuição da população por idade, já podem estar disponíveis no IBGE, atualizados pelo Censo de 2000.

3.4. Histórico do município

Assim como o PNE se assenta e se enraíza numa rica história da sociedade brasileira, o PME precisa se inserir na evolução histórica do Município. É imprescindível, pois, que os atores da Comissão ou do Fórum tenham conhecimento da complexidade da



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

história da sociedade municipal – não de seus aspectos historiográficos formais, mas dos fundamentos econômicos, sociais, culturais e políticos que resultaram na sua contextura atual.

Em geral os Municípios já contam com pesquisas monográficas, dissertações e teses que abordam vários aspectos de sua história. É necessário produzir uma síntese que relacione as fases do passado com a situação atual, em particular com os traços e conformações da estrutura e funcionamento da educação escolar no Município. Na falta de um trabalho mais científico e rigoroso do tema, os elementos do Fórum ou da Comissão poderiam ter uma sessão de exposição e debates com algum historiador do Município ou região que pudesse expor e redigir um panorama geral da história do Município.

3.5. História da educação escolar e da rede municipal de ensino

O PME, embora em sua versão legal e decenal vá-se elaborar pela primeira vez, não é inteiramente uma novidade no Município. Ele já tem uma história de sua educação escolar, uma evolução de sua rede municipal, que inclusive comportaram momentos de previsão, de planejamento, de avaliação.

Para o Plano ter viabilidade prática, ele deve estar no prolongamento, ainda que crítico, de uma caminhada histórica feita de lutas, de dificuldades, de limitações, de vitórias. Essa história deve estar não somente na memória mas na consciência dos atores do PME. Os membros da Comissão ou do Fórum devem dominar essa história, como dominam a história de suas famílias e de suas vidas.

É recomendável que se invista na redação e publicação de um documento que arrole o que de melhor exista em termos de bibliografia e fontes desta história da educação municipal, e particularmente da rede municipal de educação, e faça uma síntese evolutiva das mesmas. É claro que, sem comprometer o calendário de elaboração do PME.

3.6. Demandas atuais de escolarização: mini-censo ou amostragem

O documento mais importante para concretizar as metas do PME, em especial quanto ao dimensionamento da presença da responsabilização e investimento do Município é o que dá conta das demandas atuais de escolarização.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Trata-se de localizar nos espaços urbanos e rurais, idade por idade, os residentes no Município, com seu nível exato de escolaridade (anos de estudo concluídos), sua matrícula atual (série e escola), sua procedência geográfica, sua profissão ou ocupação, seu salário, seu horário de trabalho, além de alguns dados familiares que subsidiem o PME.

Entre outras formas de coleta destes dados sugerimos duas alternativas:

- a) a realização de um mini-censo, por meio da aplicação de um formulário simples de entrevista em todas as residências, que pode ser feita num mutirão (não mais que quinze dias) envolvendo profissionais da educação, estudantes ou outros atores ligados à elaboração do PME.
- b) a aplicação do mesmo instrumento para uma amostragem qualitativa de 20% da população, ou randômica (uma casa sim, quatro não) – no caso de Municípios com mais de 50.000 habitantes.

É preferível sempre o mini-censo, porque ele permite não somente quantificar as atuais demandas e projetar as futuras como estabelecer um banco de dados – permanentemente atualizável – para subsidiar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do PME, além de criar um vínculo político, um compromisso do povo com as metas do PME.

3.7. Levantamento dos recursos financeiros

Uma peça essencial que irá viabilizar as decisões estratégicas é a referente ao levantamento dos recursos financeiros.

Sabe-se que o Município conta, atualmente, com três fontes fixas de recursos públicos para a educação escolar:

- a) 25% ou o percentual fixado pela Lei Orgânica de seus impostos (IPTU, ISS, ITBI) e transferências (ITR, IPVA, IRRFSM), sendo 60% exclusivamente para o ensino fundamental, e 40% para o ensino fundamental e educação infantil;
- b) 10% (ou o percentual que exceder a 15% dentro do fixado para MDE pela Lei Orgânica) do FPM, IPI-Exportação, Lei Kandir, e ICMS para o ensino fundamental e educação infantil;



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

- c) a transferência do FUNDEF integralmente para o ensino fundamental, 60% da qual para pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício.

Além destas, existem transferências legais ou voluntárias do Salário Educação (Quota Federal e Estadual), recursos do FNDE para a Alimentação Escolar, e verbas de outros programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação. No caso da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos existem recursos de outros setores municipais, estaduais e federais (Saúde, Assistência Social, Fundo da Criança e Adolescente, Trabalho, Justiça, FAT, Reforma Agrária, etc.).

Recomenda-se que se faça um estudo dos balanços dos últimos cinco anos (1996 a 2000), tanto da parte de receitas discriminadas por impostos quanto das despesas, por rubrica: pagamento de professores, funcionários de escola, servidores inativos, construção, equipamento, material permanente, material de consumo, serviços de terceiros, etc. e por programa: creches, pré-escola, ensino fundamental, educação especial, EJA, transporte escolar, alimentação escolar, e outros. Atenção a que quaisquer despesas com ensino médio, ensino profissional de nível médio, e ensino superior devem ser com recursos acima dos 25% do art. 212 da CF.

Além do estudo dos balanços que refletem o passado a ser projetado com os índices de inflação previsíveis, é fundamental se pensar nos recursos financeiros potenciais, destas e de outras fontes. Por exemplo: um determinado Município pode ter orçado em anos anteriores receitas razoáveis de Dívida Ativa Tributária, que se encontram hoje acumuladas e podem ser cobradas durante os anos de vigência do PME; um Município pode ter uma receita orçada e arrecadada pequena de IPTU e ISS, que, durante a década do PNE, pode ser duplicada ou triplicada, trazendo novos recursos para a educação municipal; um Município pode ter um índice baixo de participação no ICMS estadual e com certo esforço de fiscalização poderá incrementá-lo, com reflexos na transferência dos anos vindouros.

Estes levantamentos de recursos financeiros poderão dar origem a índices de planejamento como: custo-aluno-anual médio real e potencial, salário-mensal-médio real e potencial dos professores da rede municipal, dos funcionários das escolas etc. Para isto a Comissão e o Fórum terão que refletir sobre as relações ideais professor/ alunos,



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

funcionário/ alunos, e outras, sem as quais não se pode proceder a decisões estratégicas de planejamento.

Alguns destes dados se obterão comparando a oferta atual de recursos com as matrículas atuais. Outros, comparando oferta potencial de recursos com demandas ampliadas. É inevitável neste momento considerar, principalmente quanto à demanda por ensino fundamental – na idade própria e da EJA – qual seria a “capacidade de atendimento” de cada rede, estadual e municipal, segundo os critérios estabelecidos pela LDB, em seu artigo 75. Esta questão somente será possível num amplo entendimento com o sistema estadual, no regime de colaboração. Sobre a capacidade de atendimento e o “custo-aluno-qualidade” remeto a meu recente livro *Plano Municipal de Educação: Fazer para Acontecer*.

3.8. Estudo das alternativas de atendimento escolar

Este momento de trabalho da Comissão ou do Fórum, depois de assimilados os estudos técnicos e interpretados os dados do mini-censo, é crucial.

Não se trata ainda das tomadas de decisão, mas de um estudo de alternativas qualitativas em cada uma das etapas e modalidades de educação escolar a ser oferecida.

Creche em tempo parcial ou integral? A partir de que idade e com prioridade para que tipo de clientela? Com que tipo de proposta ou de serviços? Financiada por recursos de que áreas? Com que tipo de profissionais?

Pré-escola com crianças de 4 e 5, ou de 4 a 6 anos? Em prédios próprios ou acoplados com escolas de ensino fundamental? Somente na zona urbana ou também na zona rural?

Para que clientelas preferenciais? Concorrendo diretamente com as “escolinhas” particulares ou somente complementando o atendimento? Atendimento direto em escolas municipais ou por meio de convênios com entidades comunitárias?

Ensino fundamental na idade própria: em oito ou nove anos, em séries ou em ciclos? Com que carga horária? Implantação do tempo integral a partir de que clientela? Aumenta-se o atendimento de matrículas na rede municipal ou não? Em que



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

ritmo? Com que proposta de organização, na zona urbana e rural? Com ou sem oferta de transporte escolar? Com que tipo de profissionais?

Ensino fundamental para jovens e adultos: exames, ensino supletivo semi-presencial, ensino fundamental regular noturno? Ou outra modalidade de oferta? Os 25% da Parte Diversificada será de educação profissional básica? A oferta far-se-á em prédios próprios, ou em prédios estaduais e de entidades comunitárias?

Já existe oferta de ensino médio? Vai ser mantida? Como? Com que forma de financiamento? Existe ensino profissional de nível médio? Como se pretende oferecê-lo? O Município tem despesas com oferta ou apoio ao ensino superior? Que alternativas existem de contribuir para a resposta à demanda?

Todas estas e outras questões devem ter tido origem no diagnóstico qualitativo, ou seja, no acúmulo de vivências e discussões dos membros do Fórum ou Comissão que emergiram paralelamente aos estudos técnicos antes enumerados. Elas poderão ser organizadas e agrupadas segundo a ordem de capítulos do PNE ou da redação do PME.

3.9. Tomadas de decisão estratégicas: comissão ou conferência.

Pode-se perceber que neste momento as análises e discussões precisam se fechar em decisões que embasarão as “medidas” do Plano. Se o Município optou pela Comissão como forma institucional de organizar os atores, está no momento de reuni-la, em plenário ou em GT’s, e afunilar as decisões. Uma re-leitura do PNE quanto à educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, educação especial, financiamento e gestão, é imprescindível, não somente para organizar as discussões e as decisões como para compatibilizar metas. A partir daí acontecerão as discussões dos Grupos e do Plenário da Comissão para estabelecer as diretrizes, os objetivos, as metas e as ações cronogramadas do PME. Não se descarta a presença de uma assessoria técnica nesta fase, para facilitar o trabalho de redação.

Se o Município optou pelo Fórum, chegou o momento de realizar a Conferência, um evento que reunirá não somente as Câmaras que o constituem (3.2.) como os atores vivos que irão colocar o PME em ação, principalmente os profissionais da educação.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Esta Conferência pode ser feita em uma ou duas etapas, dependendo do tamanho do Município, do envolvimento dos atores nos estudos e discussões prévias e da dinâmica dos trabalhos. Em qualquer hipótese, deve-se adotar uma metodologia que ao mesmo tempo uniformize e aprofunde visões e idéias, e permita a tomada de decisões. A adoção de textos-base para votações ou busca de consensos é recomendável quando as discussões estiverem suficientemente amadurecidas e não houver posições muito divergentes. Redação final, de caráter técnico, que quantifique metas e prazos, é tarefa para um Grupo depois da ou das Conferências.

Aqui é importante recordar que parte do PME será um Plano de Educação para o Município e parte será o núcleo específico do Plano Municipal de Educação, ou seja, de ações da rede municipal. Esta distinção é fundamental para se distinguir as tomadas de decisão entre as suplementares, concorrentes e propriamente municipais.

3.10. Descrição das metas, ações e prazos

Estamos agora tratando somente das metas na educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial, afetas à responsabilidade de administração e financiamento do Município.

As metas precisam ser claras e não inferiores às do PNE, pelo menos na perspectiva do último ano do PME. Se possível, elas devem ter desdobramento anual, quando se tratar de índices de cobertura e de financiamento.

As ações, embora vão acontecer escola por escola, instituição por instituição, têm que ser resumidas em formulações gerais, para não ferir a autonomia dos Projetos Político-Pedagógicos dos estabelecimentos. Não se entenda, porém, “formulações gerais” como frases que não contenham uma meta ou ação avaliável.

Deve-se cuidar para que a progressão das metas e ações em prazos anuais, trienais, quadrienais, ou até quinquenais, sejam baseados nos dados do diagnóstico inicial e calçados por recursos financeiros correspondentes.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

Eventuais ações em campos de atuação suplementar do Município (nível médio e superior) podem constar do PME, inclusive de metas, ações e prazos, desde que atendam ao artigo 11 da Lei 9394/96.

As ações em que se desdobram as estratégias, incorporando os dados de metas, prazos e recursos, podem também ser redigidos sob forma de Projetos, reunidos em Programas. Os PME de municípios baianos orientados pela Fundação Clemente Mariani adotam a forma de apresentar Projetos Operacionais, que abarcam espaços e tempos definidos, como que anexos funcionalmente ao PME. A condição de sua validade depende da integração à totalidade do Plano e a garantia de sua orçamentação, ano a ano.

3.11 Mecanismos de acompanhamento e avaliação

Além do que se pode prever no regime de colaboração com a União e o Estado a que pertence o Município, o Plano precisa prever mecanismos e órgãos de avaliação. Os responsáveis diretos pela avaliação serão sempre a SME e a Câmara Municipal; quando o Município constitui-se em sistema de ensino próprio, a avaliação ganha o concurso de um órgão específico, o Conselho Municipal de Educação. Enquanto subsistir o Fundef, pode-se também contar com o Conselho de Controle e Acompanhamento Social.

O melhor mecanismo de acompanhamento é a própria sociedade, através da organização de seus atores. Se o Município optou por Conferência, deve-se prever a realização dela no primeiro e último ano de mandato do Prefeito. Em caráter permanente, será acionado o Fórum. Se optou por Comissão, é o caso de reconvocá-la pelo menos de três em três anos.

De qualquer forma, a SME terá que usar de instrumentos de controle anual para verificar o atingimento ou não de cada meta.

Se alguma meta não está sendo alcançada ou alguma ação não implementada, será necessário ou retomar a decisão, estudando as causas do fracasso, ou redimensionar o PME quanto a elas. Em outras palavras: sendo o PME uma Lei, ela precisa estar sempre viva na consciência da população e na preocupação de legisladores e executores.



SCS - Quadra 6 – Bloco A – Ed. Carioca – salas 611/ 613 - 70.306-000 - Brasília-DF
Fones: 61 224 7888 Fax: 61 223 6031
Endereço eletrônico: undimenacional@undime.org.br
Portal na Internet: www.undime.org.br
CGC: 03.604.410/0001-30

4. A redação do ante-projeto de Lei

4.1. O roteiro da redação

Poderá obedecer ao da própria Lei 10.172/96, no que for pertinente, ou seguir outras alternativas sugeridas pelo encadeamento deste Roteiro ou da própria elaboração do trabalho.

Recomenda-se uma assessoria da Câmara Municipal, para se enquadrar – no essencial – às práticas da Casa de Leis e a seu Regimento.

4.2. Tramitação do ante-projeto na Câmara Municipal

O ideal é que os vereadores tenham se envolvido em todo o processo, de tal forma que a tramitação na Câmara seja somente um momento de aperfeiçoamento, fruto das sugestões dos outros edis e da articulação com outros interesses representados no Legislativo.

Entretanto, os atores do PME, seja no Fórum, seja na Comissão, principalmente nos Municípios maiores, deverão estar preparados para um debate mais radical e acirrado. O que não pode acontecer é o PME chegar à Câmara sem que haja por parte dos vereadores, especialmente da liderança do Prefeito, um preparo técnico e político para defender suas diretrizes, metas e ações. Mais indesejável ainda é que ele seja atravancado por outras matérias e se inviabilize no tempo.

A educação acontece dia a dia, hora a hora. Ela não pode esperar. E as dívidas sociais se acumulam mais depressa que as dívidas financeiras. Parte do sucesso do PME se deve a que seja discutido, entendido e votado com rapidez na Câmara Municipal. Assim, sua tramitação será uma aula de cidadania.

Brasília, setembro de 2002.

Prof. João Antonio Monlevade