

O Plano Municipal de Educação

Caderno de Orientações



Ministério da
Educação

O Plano Municipal de Educação

Caderno de Orientações



Presidência da República

Ministério da Educação

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

© Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Sumário

I. O grande desafio nacional	6
II. Premissas importantes	7
III. O Plano em cinco etapas	9
1. Definir e distribuir responsabilidades	9
2. Elaborar o Documento-Base	11
3. Promover um amplo debate	12
4. Redigir o Projeto de Lei	12
5. Acompanhar a tramitação na Câmara Municipal	13
IV. Algumas orientações técnicas	13
1. Para produzir um bom diagnóstico	13
2. Para construir metas com corresponsabilidade entre os entes federativos	15
3. Para construir metas em consonância com o PEE e o PNE	15
4. Para definir os indicadores	17
5. Para construir as estratégias	18
V. O trabalho começa agora	20
VI. Não deixe de consultar	20
Colaboradores	21

I. O grande desafio nacional

O Plano Nacional de Educação (PNE) recém-aprovado tem características que o tornam diferente dos planos anteriores. Uma das diferenças é que esse PNE é decenal por força constitucional, o que significa que ultrapassa governos. Além disso, tem vinculação de recursos para o seu financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs) e, também por força de lei, cumpre a função de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. O amplo e democrático processo de debate, que começou na CONAE 2010 e culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional, reforça o caráter especial desse PNE.

Devemos comemorar esse momento, mas ainda temos uma grande tarefa pela frente. O Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE. Não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito. Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) precisam ser imediatamente produzidos, debatidos e aprovados em sintonia com o PNE. E os Planos Municipais (PMEs), da mesma maneira que devem ser coerentes com o PNE, também devem estar alinhados aos PEEs dos estados a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado, para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos.

A Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o novo PNE, que agora é lei, estipulam que as metas nacionais, especialmente aquelas que dizem respeito às etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Considerando que as visões de políticas públicas e as soluções para os desafios educacionais são as mais diversas e que os Planos Municipais de Educação a serem elaborados ou adequados ao novo PNE e aos PEEs exigem compromisso e envolvimento de todos – sociedade e governos –, aqui serão sugeridas etapas de trabalho que podem contribuir nessa importante tarefa. Este caderno de orientações é parte de um conjunto de documentos do site [Planejando a Próxima Década](#) e tem o objetivo de promover apoio técnico ao trabalho dos Dirigentes Municipais, equipes técnicas e Comissões que se dedicarão a coordenar o trabalho em cada um dos 5.570 municípios do nosso país.

II. Premissas importantes

O grande desafio é construir em todo o Brasil a unidade nacional em torno de cada uma das vinte metas, o que começa na busca de acordos em torno de algumas premissas importantes para o processo de pactuação.

A primeira delas é que **a elaboração ou adequação do PME exige um trabalho ágil e organizado**, pois o novo Plano Nacional determina que todos os municípios deverão adequar ou elaborar seus planos em até um ano após sua publicação. O trabalho a ser feito envolve levantamento de dados e informações, estudos, análises, consultas públicas, decisões e acordos políticos, e nada disso acontece rapidamente. Portanto, é hora de começar.

Outra premissa de trabalho é que **o PME precisa estar alinhado ao PNE e ao PEE**. Considerando que os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município. O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs.

Também é fundamental considerar que **o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal**. O plano municipal de educação é de todos que moram no município e, portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação. O trabalho pressupõe o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade, mas não deixa de conferir peso e importância ao papel dos dirigentes municipais. Para assegurar qualidade e dar peso político ao Plano, é desejável que o Prefeito e seus secretários assumam papel de destaque, como importantes lideranças na construção das decisões que vincularão o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento local.

Por esse motivo, **a intersetorialidade é uma premissa estratégica para dar sentido ao plano**, considerando que o projeto de educação de um município não é tarefa apenas do órgão gestor da rede de ensino, mas do conjunto de instituições dos governos, com a participação ativa da sociedade. O PME terá a responsabilidade de traduzir e conciliar os desejos, necessidades e capacidades educacionais do município para a oferta da educação básica (em todas as suas etapas e modalidades) e também de ensino superior. Precisa levar em consideração a trajetória histórica, as características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro do município.

Nesse contexto fica evidente que é preciso **conhecer bem o cenário atual** para projetar o futuro com base em decisões coerentes e pactuadas. A efetividade do PME depende em grande parte do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do município. Essas demandas e necessidades precisam ser comparadas com a capacidade atual e futura de investimentos da Prefeitura e possíveis aportes do governo estadual, da União e de outras fontes.

O **PME deve se articular aos demais instrumentos** de planejamento. Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão que constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão que se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano de Ações Articuladas – PAR, entre outros.

Por fim, uma premissa indispensável de trabalho é o fato de que **o PME tem que ter legitimidade para ter sucesso**. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um plano municipal de educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência.

1. DEFINIR E DISTRIBUIR RESPONSABILIDADES

Instituir ou Reafirmar a Comissão Coordenadora

Para iniciar o trabalho, é necessário verificar se existe, no município legislação ou norma que atribua a competência de coordenação ou elaboração do Plano Municipal de Educação a uma determinada instância além da Secretaria de Educação, como o Conselho ou Fórum Municipal de Educação.

Em qualquer situação, é indispensável que uma Comissão representativa da sociedade assuma o compromisso de realizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta de PME. Em muitos municípios, o Fórum ou o Conselho Municipal de Educação já tem assumido essa tarefa, mas, caso não estejam instituídos, as representações dos diversos segmentos devem ser garantidas através da nomeação de uma Comissão Coordenadora. Além de representantes da Secretaria Municipal, devem estar presentes representantes das escolas, de outros setores da Prefeitura, da Secretaria de Estado de Educação, dos Conselhos de Educação, das Universidades e de setores da sociedade no município. E é sempre bom contar com a participação de representantes da Câmara de Vereadores desde o princípio do processo.

Nomear uma Equipe Técnica

A Comissão Coordenadora, que conta com representantes dos órgãos de governo e da sociedade, certamente trabalhará melhor se contar com o apoio de uma Equipe Técnica, capaz de fazer o levantamento dos dados educacionais e de elaborar uma proposta de Documento-Base a ser oferecido e validado pela Comissão antes da ampla divulgação e debate público.

A Equipe Técnica deve desempenhar tarefas específicas, tais como:

- analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município;
- formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados;
- avaliar os investimentos necessários para cada meta;
- analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais;
- estabelecer coerência e conexão entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local.

Considerando o caráter técnico do trabalho, o grupo pode ser composto por pessoas das equipes da Secretaria de Educação, Administração, Planejamento e Finanças do Município e, se for possível, também por representantes técnicos da Secretaria de Estado de Educação. O importante é que todos compreendam que o produto dessa equipe deve ser oferecido à Comissão para que, depois de validado, se transforme no Documento-Base que servirá de referência para a divulgação e o debate mais ampliado.

Empoderar a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica

Não estando prevista em ato normativo vigente, a Comissão Coordenadora deve receber formalmente a atribuição de validar, organizar e liderar um amplo debate do Documento-Base. A atribuição pode ser formalizada por Portaria, Decreto, Instrução Normativa ou outro ato legal publicado no Diário Oficial.

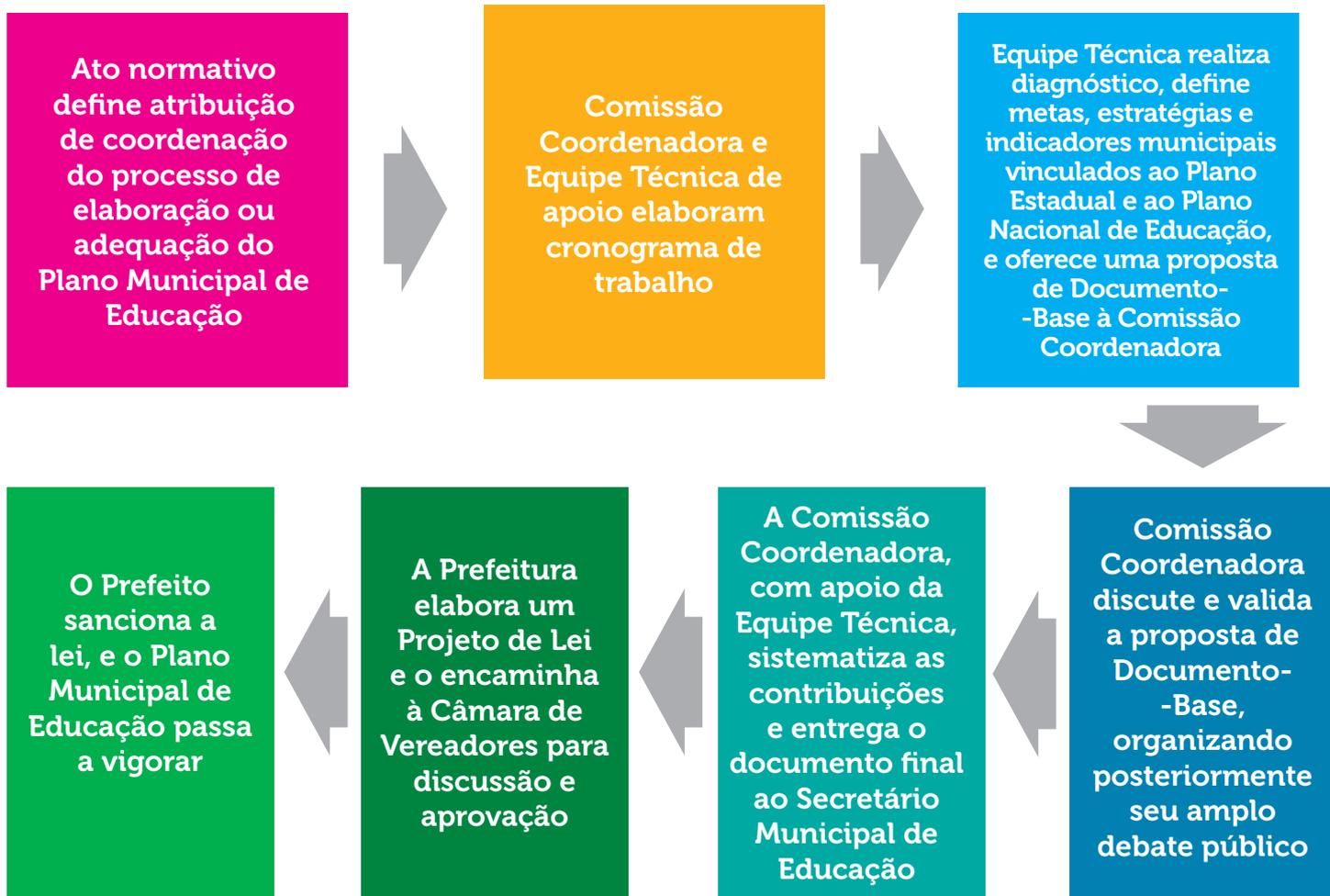
Para dar visibilidade à Comissão Coordenadora e à relevância do Plano Municipal de Educação, uma sugestão poderia ser realizar um ato simbólico do início dos trabalhos, preferencialmente com a presença do Prefeito e representantes da Câmara Municipal.

O acompanhamento do processo de elaboração ou adequação do PME como um todo pelo Prefeito e a presença ativa dos secretários municipais são importantes para que o PME seja valorizado e definido com base na realidade do município, considerando suas fragilidades e potencialidades.

Organizar as atividades

Ao serem instituídas, a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica de apoio poderão definir em conjunto a forma de organização do trabalho, pactuando um cronograma de atividades. Todo o processo de elaboração do Documento-Base até a aprovação do Plano Municipal pela Câmara de Vereadores e a sanção pelo Prefeito deve ser considerado.

De maneira geral, o processo depende das seguintes iniciativas:



2. ELABORAR O DOCUMENTO-BASE

Documento-Base é a proposta preliminar do Plano Municipal de Educação e será o principal instrumento e referência para o debate público, que deve ser o mais amplo e participativo possível. A partir do Documento-Base aprovado pela Comissão Coordenadora, a sociedade construirá os consensos e acordos necessários sobre os desafios educacionais prioritários e as formas de enfrentá-los ao longo da década de vigência do plano.

O primeiro rascunho desse documento pode ser elaborado pela Equipe Técnica para ser submetido à validação da Comissão Coordenadora, que organizará o debate amplo e definitivo com a sociedade.

É desejável que o Documento-Base já seja elaborado com forma e conteúdo do futuro plano para facilitar sua posterior transformação no Projeto de Lei pelo Executivo.

Observar três aspectos indispensáveis no Documento-Base

Um bom diagnóstico, contendo uma descrição geral do município, através de um cenário que ajude a compreender as razões pelas quais a educação se encontra de uma determinada maneira será a base para as escolhas que serão feitas pela sociedade local na priorização de determinadas metas e na definição das formas de enfrentá-las. O diagnóstico deve contemplar os aspectos mais relevantes da oferta e qualidade da educação básica, em cada etapa e modalidade de ensino, e da educação superior. É importante que o texto seja claro, capaz de indicar ao leitor não familiarizado com os termos técnicos da área educacional qual é a real situação do município, os principais problemas e os caminhos para a solução. A educação no município deve ser contextualizada no cenário dos desafios estaduais, regionais e nacionais. Esse diagnóstico deve ser objetivo quanto às condições e desafios técnicos, financeiros e políticos para o sucesso do plano. Também não pode ficar de fora a vinculação do PME com o projeto de desenvolvimento local e as necessidades de melhoria das condições de vida da população;

Um conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o PNE e o PEE, que deve ser cuidadosamente construído com base na análise do diagnóstico. A Equipe Técnica poderá identificar os desafios educacionais prioritários a serem enfrentados no município, buscando um equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para o país e o estado a que pertence o município. É indispensável definir estratégias que permitam compreender o caminho a ser trilhado para o alcance das metas, explicitando, sempre que possível, as ações compartilhadas e as responsabilidades de cada ente federativo;

Um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação, de tal maneira que não se deixe para avaliar os resultados do plano no final da década. Assim, é indispensável definir de quem será essa atribuição e qual será a sua periodicidade. Uma ação compartilhada entre a Secretaria Municipal, a Comissão ou Conselho e Fórum Municipal de Educação, onde houver, e a Câmara de Vereadores pode ser uma sugestão a ser considerada. Para o sucesso dessa tarefa, os responsáveis pelo monitoramento (que pode ser anual) e avaliação (que pode ser trienal) precisam dispor de indicadores bem elaborados e aprovados junto com o PME; tais dispositivos, assim previstos, ajudarão inclusive o monitoramento do PEE e do PNE. Além de serem ferramentas indispensáveis para o processo de monitoramento e avaliação, os indicadores permitem a comunicação com a sociedade, assegurando a transparência e o controle social do plano. Por essa razão devem ser objetivos, mensuráveis no tempo, factíveis e relevantes. Aos responsáveis pelo monitoramento e avaliação também pode ser atribuída a tarefa de promover as Conferências Municipais de Educação, que fornecerão insumos para avaliar a execução do plano e, conseqüentemente, subsidiar a elaboração de um novo plano para o decênio subsequente.

3. PROMOVER UM AMPLO DEBATE

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o plano de educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto mais representativa for a participação na elaboração do plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

O Documento-Base, validado pela Comissão Coordenadora, será o texto de referência para a consulta pública. Para isso, a Comissão Coordenadora do processo terá que organizar, da maneira mais participativa possível, o processo de debate e aperfeiçoamento do Documento-Base.

Cabe aos gestores dos sistemas e das redes de ensino, sobretudo às Secretarias de Educação ou órgãos específicos, em colaboração com os Conselhos e Fóruns de Educação, a adoção de mecanismos, processos e ações para estruturar uma metodologia e uma agenda de trabalho que favoreçam os processos de participação e de decisão coletivos. Nessa direção, sugere-se: utilização dos meios de comunicação (rádios locais, TV, jornais, cartazes, faixas, outdoors, serviço de som móvel etc.); envolvimento da sociedade civil (associações comunitárias, organizações religiosas, desportivas e culturais; organizações não governamentais; organizações de classe, como sindicatos, organização estudantil, associações de pais etc.), da sociedade política (casas legislativas e demais secretarias de governo etc.), das instituições formadoras (instituições de ensino superior, institutos de pesquisa, entre outros); mobilização e aproveitamento do potencial humano, material artístico-cultural existente no município e, se possível, na região para apresentação de peças teatrais, confecção de músicas, cartazes, enquetes etc.; estratégias de estudos e debates sobre o andamento de construção do plano: reuniões, seminários, encontros, audiências públicas, fóruns etc. A organização de uma Conferência Municipal com etapas escolares, por bairros ou regiões do município sem dúvida pode qualificar as contribuições ao Documento-Base.

4. REDIGIR O PROJETO DE LEI

Depois da consulta, a Equipe Técnica deve revisitar o Documento-Base, examinando a viabilidade das mudanças propostas e fazendo as adequações necessárias para a validação pela Comissão Coordenadora. O Documento, em sua versão final, será então encaminhado oficialmente ao Poder Executivo, que elaborará e enviará um Projeto de Lei para a apreciação da Câmara de Vereadores.

O Projeto de Lei, aos moldes do PL do PNE, poderá trazer uma síntese do diagnóstico na exposição de motivos, para em seguida tratar das diretrizes, assim como da periodicidade e da forma de seu monitoramento e avaliação no corpo do PL, ficando o detalhamento das metas e estratégias do PME no seu anexo. A definição de um período de avaliação similar ao do projetado para o PNE pode ser a melhor alternativa.

5. ACOMPANHAR A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL

O trabalho da Comissão Coordenadora não se encerra na entrega do documento final. É importante continuar acompanhando todo o trâmite do processo, tanto no Executivo como no Legislativo.

A Câmara Municipal, por sua vez, ao receber o Projeto de Lei, poderá promover reuniões e audiências públicas sobre os diferentes temas e, para isso, a comunidade, e especialmente a Comissão, deverá estar mobilizada.

Por fim, o processo volta ao Executivo para ser sancionado, havendo ainda a possibilidade de vetos. Mais uma vez, a Comissão deve estar atenta e acompanhar o trâmite, para garantir que o texto aprovado fique o mais próximo possível das expectativas apresentadas na consulta pública.

IV. Algumas orientações técnicas

1. PARA PRODUZIR UM BOM DIAGNÓSTICO

A Equipe Técnica de Apoio deve buscar todos os dados e informações relevantes para conhecer o quadro atual da quantidade e qualidade da oferta educacional no município, como:

- oferta educacional no município por níveis, etapas e modalidades;
- número de escolas públicas (federais, municipais ou estaduais) e privadas no município;
- número de matrículas por nível, etapa e modalidade (se possível, com detalhamento por turnos e rede);
- estrutura física das escolas (especificando necessidades de reforma ou ampliação);
- quadro de profissionais comparado às necessidades técnicas, pedagógicas e de apoio;
- série histórica do IDEB (com detalhamentos de seus indicadores);
- distorção idade-série em cada etapa de ensino;
- capacidade técnica e financeira disponíveis para a educação no município;
- projetos educacionais em execução pela Prefeitura, governo do estado, Ministério da Educação e terceiro setor no município;
- população residente por faixa etária e escolaridade;
- planos de expansão das faculdades, universidades e escolas técnicas no município ou na região.

Essas informações podem ser levantadas a partir dos portais do IBGE, INEP, MEC, FNDE, Secretaria Estadual de Educação, entre outros, além de consultas diretas a diferentes instituições.

Para facilitar o trabalho, o site [Planejando a Próxima Década](#) disponibiliza:

- a [Lei do novo PNE](#) e seu anexo, na íntegra;
- os textos que reforçam a importância do planejamento articulado ([Alinhando os Planos de Educação](#)) discorrem sobre a importância de cada uma das metas nacionais ([Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação](#)) e ajudam na elaboração das metas municipais.
 - os [Indicadores Demográficos e Educacionais](#) disponibilizados pelo INEP;
 - a [situação atual de cada município para cada uma das metas](#), comparada com a situação do estado, da região e do país;
 - a [situação de cada estado e município](#) com relação ao processo de elaboração ou adequação do Plano de Educação ao PNE;
 - os [programas do MEC](#) que se vinculam a cada uma das metas nacionais;
 - a [síntese das ações do MEC](#) que já ocorrem em cada município.

Após selecionar e reunir os principais dados e informações sobre a situação educacional do município, a Equipe Técnica de Apoio deverá elaborar o diagnóstico que servirá de base para a definição das metas, estratégias e indicadores do futuro PME.

O diagnóstico deverá conter informações quantitativas como as sugeridas acima, além de outras julgadas relevantes pelo grupo. A linguagem deve ser clara, de tal forma que seu conteúdo possa ser integralmente apropriado e debatido por todos os membros da Comissão Coordenadora, que deverá receber o diagnóstico proposto pela Equipe Técnica.

Para tanto, o diagnóstico não pode se limitar a um relatório com números descontextualizados. O ideal é interpretar os números encontrados, fazendo uma relação com a história, a cultura e a condição socioeconômica do município. A inclusão de gráficos e tabelas pode auxiliar a compreensão, com o cuidado de citar sempre a fonte e a metodologia de cálculo utilizada.

Esse conjunto de dados e informações, do site Planejando a Próxima Década ou de outras variadas fontes, certamente pode contribuir para a construção de um bom diagnóstico. Mas o município não deve descartar a possibilidade de realizar um minicenso ou um levantamento das demandas educacionais por amostragem, o que seria o cenário ideal. As duas opções podem parecer quase impossíveis para um município financeiramente frágil, mas são viáveis e podem se concretizar através de um simples formulário com apoio da comunidade escolar. Um tipo de "mutirão", além de ser útil para conhecer a realidade de perto, também tem efeito mobilizador da sociedade para o plano, desde que todos sejam esclarecidos sobre a importância e os propósitos da pesquisa.

2. PARA CONSTRUIR METAS COM CORRESPONSABILIDADE ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Na definição das metas no plano municipal de educação, é importante considerar que, embora a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham atribuições diferenciadas, a Constituição Federal deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos, que devem organizar seus sistemas de ensino para que o trabalho aconteça de forma colaborativa.

Assim, existem algumas metas de responsabilidade direta do município, como a expansão da oferta da educação infantil. Mas a responsabilidade não é só municipal; o plano deve indicar que ações o município poderá desenvolver com apoio da União e do Estado para garantir o direito das crianças na creche e na pré-escola.

No caso do ensino fundamental, o município e o estado têm responsabilidade direta na oferta. Portanto, o plano deverá apontar as ações de ambos para essa etapa, bem como as interfaces que farão com a União para viabilizar que todos tenham seu direito garantido.

Já em outras metas, como no caso daquelas relativas ao ensino médio, profissional e superior, por exemplo, não há responsabilidade direta do município com a oferta. Nesses casos, o plano deve descrever as iniciativas que o município desenvolverá junto ao estado, à União e às instituições de ensino profissional e superior buscando assegurar o acesso de seus munícipes a essa modalidade e nível de ensino.

Para que a Prefeitura possa enfrentar os desafios relativos às metas do PME aprovado, precisa contar com um plano estratégico de governo e da vontade política dos dirigentes municipais para impulsioná-lo nos primeiros anos da crucial etapa de um plano decenal de educação. O Plano de Ações Articuladas (PAR) faz parte desse contexto, mas refere-se apenas à forma de colaboração do MEC com a rede ou o sistema de ensino municipal; é um instrumento importante de planejamento e de organização da gestão, mas, além da sua articulação com o MEC, haverá muitas outras ações estratégicas a serem desempenhadas pela Secretaria Municipal de Educação para que as metas do PME aprovado sejam cumpridas.

3. PARA CONSTRUIR METAS EM CONSONÂNCIA COM O PEE E O PNE

Para ajudar na tarefa de elaboração de metas, sugere-se aqui uma alternativa metodológica, tomando como exemplo a Meta 1 do PNE.

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Para elaborar uma meta alinhada à meta nacional, **o primeiro passo é considerar o diagnóstico realizado** pelo município, informando quantas crianças estão matriculadas e quantas ainda não estão e, conseqüentemente, o percentual de atendimento.

Com um diagnóstico bem feito, será possível identificar a distribuição da oferta e da demanda, a taxa de natalidade e os processos migratórios, a partir de informações provavelmente obtidas na interlocução com a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Planejamento, por exemplo. Ele permitirá conhecer também o número de escolas públicas e privadas (por rede e por turno) que ofertam essa etapa da educação básica, o número de vagas ociosas, a quantidade de salas com números elevados de crianças, a demanda manifesta, as escolas que necessitam de reformas/adequações, entre outras informações relevantes.

Com os dados e informações mais relevantes em mãos, **deve-se comparar a realidade do município para esta meta com as metas assumidas nos Planos Estadual e Nacional de Educação**. Caso haja um Plano Municipal em vigor, é importante observar também o tratamento dado à oferta de creche e pré-escola quando o plano foi elaborado. Esse panorama dará uma visão da quantidade de vagas que devem ser abertas para o cumprimento da meta, entre outros indicadores que devem ser considerados.

No caso específico da Meta 1, é importante observar que há dois componentes. O Componente 1 (Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade) é de universalização. Embora hoje cada município tenha um percentual próprio de atendimento, por força de lei todas as crianças de quatro e cinco anos de idade devem estar matriculadas na pré-escola até o ano de 2016, independentemente do percentual de atendimento atual. Portanto, as estratégias deverão ser pensadas de tal modo que todos os municípios alcancem o atendimento de 100% dentro do período previsto na meta, independentemente do ponto de partida de cada um.

Já o Componente 2 (Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência desse PNE) é diferente do anterior, porque não exige a universalização do atendimento. Nesse caso, o ponto de chegada poderá não ser o mesmo para todos os municípios, embora todos tenham que contribuir para que a média nacional alcance os 50% previstos no PNE, sempre em colaboração com o estado e com a União. Os municípios que partem de indicadores de oferta superiores a 50% continuarão realizando um esforço de ampliação, visando garantir o direito das crianças e das famílias, nesse caso, com base na demanda manifesta.

Conhecida a necessidade de expansão, cabe agora **compará-la com as reais condições do município**. Para tanto, é necessário avaliar as possibilidades de novas construções, contratação de professores, aquisição de mobiliário, entre outros insumos, bem como os aportes orçamentários que devem ser mobilizados. Devem ser analisados, inclusive, os recursos que podem ser assegurados pelo estado e pela União, por intermédio de programas específicos para essa etapa da educação básica.

Portanto, de posse da análise da situação do município com relação à demanda e às possibilidades de expansão da oferta, a Equipe Técnica pode construir uma proposta de meta para o período de dez anos de duração do Plano Municipal de Educação, que deverá ser validada pela Comissão Coordenadora, submetida ao debate público, aprovada pelo Poder Executivo em forma de projeto de lei e votada na Câmara de Vereadores.

Portanto, para se elaborar uma meta deve-se considerar o diagnóstico; o planejamento orçamentário; as particularidades do município; os desejos da sociedade e a sintonia entre ousadia e exequibilidade da meta proposta no PNE e no PEE. É importante lembrar ainda que a meta deve ter redação clara, coesa e objetiva para identificar os resultados a serem obtidos, considerando quantidade e tempo.

4. PARA DEFINIR OS INDICADORES

Uma questão importante é a avaliação permanente do plano, porque a sociedade precisa saber se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para isso. Então, é necessário definir desde o início do processo como o plano será monitorado e avaliado. Um dos instrumentos indispensáveis para avaliar a evolução de uma meta é o indicador.

Por exemplo, ainda na Meta 1, de universalização da etapa pré-escolar, o indicador a ser considerado pode ser: Taxa de frequência à escola da população de 4 e 5 anos.

O cálculo do indicador seria:

$$\frac{\text{Número de crianças de 4 a 5 anos de idade que frequentam a pré-escola}}{\text{População total de crianças com 4 a 5 anos de idade}} \times 100$$

Em muitos casos, os indicadores expressos em percentuais indicam a situação atual de maneira mais clara. Entretanto, é possível que existam indicadores que, embora definidos em termos quantitativos, não necessariamente são referentes a percentuais. Exemplo disso é o caso do indicador que sinaliza a meta do IDEB.

A situação atual de cada município em cada uma das metas nacionais foi estimada a partir de indicadores que serão úteis ao monitoramento e à avaliação do PNE. **Se houver acordo, tais indicadores podem ser apropriados no PME em elaboração. Essa iniciativa facilitará não apenas o trabalho da Equipe Técnica, mas também o mecanismo de monitoramento e avaliação do PME, do PEE e do PNE ao longo da década.**

Definidos os indicadores para cada meta, é essencial que se discuta a responsabilidade do Poder Executivo, da Câmara de Vereadores, do Fórum, do Conselho de Educação (onde estiverem instituídos) ou Comissão em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática da execução do plano.

A lei do PNE determina que, a cada dois anos de vigência, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicará estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas no PNE e, em função disso, o Ministério da Educação já está promovendo alterações no Censo Escolar.

5. PARA CONSTRUIR AS ESTRATÉGIAS

Para cada meta, o plano pode prever um conjunto de estratégias que traduzem as escolhas sobre como se deseja chegar ao resultado estabelecido. Essas formas de atuação devem refletir os esforços de colaboração entre o município, o estado e a União.

Tendo ainda como exemplo a Meta 1 do novo PNE, vejamos aqui três exemplos de estratégias.

Estratégia 1.15:

Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos.

Esse exemplo apresenta uma forma de se conhecer o número real de crianças de zero a três anos residentes no município, fazendo interface com outras políticas e respeitando o direito da família de decidir ou não pelo atendimento em creche na faixa etária indicada na meta. Portanto, pode ser também uma estratégia a ser considerada no plano municipal.

Estratégia 1.4:

Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.

Nesse caso, se o município já tem normas estabelecidas para o levantamento da demanda, trata-se de uma estratégia sem sentido para o plano municipal. Portanto, o município não precisaria replicar essa estratégia em seu plano ou, ainda, poderia apresentá-la apenas no sentido de aperfeiçoar estes mecanismos.

Estratégia 1.10:

Fomentar o atendimento das populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantida consulta prévia e informada.

Pode ser que não exista no município algum tipo de comunidade citada na estratégia. Contudo, se houver outras comunidades com especificidades, essas devem ser consideradas. A sugestão é que se faça uma adaptação da redação da meta adequando-a à realidade local.

O ideal é que a Equipe Técnica avalie a pertinência de cada uma das estratégias apresentadas no PNE. Deve-se ressaltar também que algumas estratégias específicas pensadas no município não estarão contempladas no PNE. Se esse for o caso, as estratégias devem ser redigidas e incluídas no plano municipal. Contudo, é preciso ter cuidado para que se mantenha coerência entre a Meta e suas Estratégias, ou seja, se as estratégias de fato apontam o caminho para a execução da Meta.

Uma sugestão metodológica que pode facilitar a visualização de todo o trabalho seria construir matrizes como as sugeridas abaixo:

Matriz 1 – Metas do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE.

Meta do PNE	Meta do PEE	Situação do município	Meta definida para o PME

Matriz 2 – Estratégias do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE.

Meta definida para o PME	Estratégias do PNE para esta meta	Estratégias do PEE para esta meta	Estratégias do PME para esta meta

O importante é que o plano deixe claro de onde partiu (diagnóstico), onde quer chegar (metas), como quer fazer (estratégias) e como vai ser acompanhado (indicadores e processos de monitoramento e avaliação).

V. O trabalho começa agora

A lei do PNE determina que estados e municípios terão um ano a partir da sua publicação para elaborar ou adequar seus planos às metas nacionais. Um ano que inclui todo o processo concluído, inclusive a aprovação pela Câmara Municipal e sanção pelo prefeito, o que significa pouco tempo. Portanto, para que se tenha um plano com qualidade técnica e que seja legítimo, fruto de amplo debate com a sociedade, o trabalho deve começar já, de maneira organizada e articulada entre as três esferas de governo.

Cada pessoa envolvida no processo de construção do Plano Municipal de Educação estará contribuindo decisivamente para o desenvolvimento da educação do seu município, do seu estado e do país. Um processo cuidadoso e democrático certamente resultará em uma proposta de plano capaz de representar os anseios e os esforços de toda a sociedade em torno dos avanços necessários à educação.

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.

VI. Não deixe de consultar

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

DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora da UFG/Autêntica, 2011.

Este Caderno de Orientações é de responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC) e contou com a valiosa contribuição dos seguintes educadores e técnicos indicados pelas secretarias de Educação e Seccionais da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) de todos os estados brasileiros:

Acre:

Ana Luce Galvão Moreira
Jean Mauro de Abreu Morais

Alagoas:

Luiz Carlos Santos de Oliveira
Maria do Carmo Custódio de Melo Silveira
Marinalva Santos de Oliveira
Rosa Maria Melo dos Santos

Amapá:

Francisca Antônia da Costa Oliveira
Sara das Mercês Ribeiro

Amazonas:

Alexander Lacerda Cezario
Francisco Sales Bastos Palheta
João Libanio Cavalcante

Bahia:

Graciane Rocha de Jesus Guimarães
Luzinete Barbosa Lyrio
Moacir Freitas Borges

Ceará:

Flávio de Araújo Barbosa
Francisca de Assis Viana Moreira
Francisco Elício Cavalcante Abreu
João Alcimo Viana Lima
Lúcia Maria Beserra Veras
Lúcia Maria Gomes
Maria do Socorro Pinheiro Coutinho

Maria Eleneuda de Sousa

Noemi Alencar Araripe Cordeiro

Distrito Federal:

Renato Domingos Bertolino
Rosália Policarpo Fagundes de Carvalho

Espirito Santo:

Adenilde Stein Silva
Adolpho Ferreira Vieira Junior

Goiás:

Flávio Leandro de Souza
Levy Rei de França
Rosane Dias de Alencar

Maranhão:

Cynthia Rossana Belo Soares
Dionéia Smith e Silva
Joana Maria Fonseca dos Santos
Lucinete Fernandes Vilanova

Maria Celeste Frazão
Niedja Duarte do Nascimento
Raimunda Nonata Oliveira

Mato Grosso:

Aidê Fátima de Campos
Carlito Pereira da Rocha
Maria Antônia Martins dos Santos
Maria Dolores de Freitas
Maria Luiza Bartmeyer Zanirato
Rosangela Benedita Viana de Oliveira

Mato Grosso do Sul:

Angela Maria da Silva
Maria José Telles Franco Marques
Roberval Angelo Furtado
Soraya Regina de Hungria Cruz

Minas Gerais:

José Natal de Amorim
Júlia Drumond Campos e Silva
Jurema Ribeiro de Faria
Maria Imaculada de Oliveira Vignatti
Sônia Andêre Cruz
Thiago Zordan Malaguth
Vinicius Eduardo Belo Rodrigues
Wagner Eustáquio Oliveira da Costa
Wagner Henrique Evangelista
Yan Vieira do Carmo

Pará:

João Batista Feitosa Machado
Milena Monteiro da Silva
Nair Cristine da Silva Mascarenhas
Sandra Helena Ataíde de Lima

Paraíba:

Edinalva Alves de Aguiar
Maria Elisete de Lima Melo
Ordani Gomes Leite

Paraná:

Larissa Biassio Rosa
Valéria Arias

Pernambuco:

Adriana Michele de Araújo
Gustavo Cesar Barros Amaral
Israel Alves da Silveira
Simoni Laet de Andrade
Vilma Bezerra da Silva
Welson Luiz da Costa Santos

Piauí:

Cleidimar Tavares Mendes Brito
Maria Antonia da Silva Costa
Rosângela Maria de Sá

Rio de Janeiro:

Magda Elaine Sayão Capute
Tânia Maria Machado Pinto

Rio Grande do Norte:

Jorge Eduardo Dantas Araújo
Lêda Andrade Oliveira de Sales
Maria Cristina dos Santos Kirchmayr
Raimunda Almeida de Oliveira Barbosa
Rosângela Maria de Holanda Angelim
Nogueira

Rute Regis de Oliveira da Silva
Suely Marinho de Andrade

Rio Grande do Sul:

Eunice Gomes de Oliveira
Fernanda Mayer
Márcia Adriana de Carvalho
Márcia Olegário dos Santos

Rondônia:

Edson Luiz Fernandes
Sandra Teixeira de Assunção

Roraima:

Kennedy Leite da Silva
Leila Soares de Souza Perussolo
Santa Catarina:
Edna Corrêa Batistotti
João Carlos da Gama
Vânia Cristina Coelho Piccoli

São Paulo:

Edimar Batista de Oliveira
Helena Maria Pelaio de Lima
Hugo Frederico Costa Coelho
Luciene Garcia Ferreira e Silva
Maria das Graças Marins Daemon
Marialba da Glória Garcia Carneiro
Natalina de Fátima Mateus
Vânia Aparecida Páschoa Prado

Sergipe:

José Welto dos Santos Gama
Jucileide Dias dos Santos Aragão

Tocantins:

Cleidiana Santana Parente
Rute Soares Rodrigues

Para mais informações,
acesse www.mec.gov.br



Conselho Nacional
de **Educação**

Ministério da
Educação