



GUIA METODOLÓGICO PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



1. **Identify the subject and the verb.** The subject is "The committee" and the verb is "has agreed."

**GUIA METODOLÓGICO
PARA ELABORAÇÃO
DOS PLANOS ESTADUAIS
E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Camilo Santana

SECRETÁRIO DE ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL
E COM OS SISTEMAS DE ENSINO – INTERINO
Armando Amorim Simões

GUIA METODOLÓGICO PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

**Secretaria de Articulação Intersectorial
e com os Sistemas de Ensino – SASE**

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



ISBN 978-65-87561-60-8

© 2025 Do autor

Reservados todos os direitos desta edição

Editora Anpae | Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Anpae | www.anpae.org.br

Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília, Asa Norte s/n, Brasília,
DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

Fundação Joaquim Nabuco | www.fundaj.gov.br

Avenida Dezanete de Agosto, 2.187, Casa Forte, Recife-PE

CEP 52.061-540 | Telefone (81) 3073.6363 – Ramal 6205

Equipe Técnica:

Armando Amorim Simões

Maria Selma de Moraes Rocha

Paola Paes Manso

Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Solange Ferrarezi

Revisão e edição:

Coordenação-Geral de Planos Decenais de Educação

Rafael Chaves Lessa de Castro

Raquel Prudêncio dos Santos

Foi feito o depósito legal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Guia metodológico para elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação/Secretaria de Articulação Intersetorial com os Sistemas de Ensino.
/ Ministério da Educação / Fundação Joaquim Nabuco. Editora Anpae, Brasília,
2025.

48 p.: il.

ISBN 978-65-87561-60-8

Acesso: World Wide Web

Educação. 2. Planejamento educacional. 3. Planos de educação. I. Brasil.

Plano Nacional de Educação (PNE). II. Título.

CDU: 37(036)

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	6
2. BREVE HISTÓRICO SOBRE O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL NO BRASIL	7
2.1. O planejamento educacional no Brasil depois da Constituição Federal de 1988 e o Plano Nacional de Educação (PNE)	7
3. DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO DOS NOVOS PLANOS DECENAIS	10
3.1. Participação e legitimidade social na elaboração do Plano Decenal	10
3.2. O planejamento da educação e a abordagem intersetorial	11
3.3. O planejamento da educação em nível nacional e a cooperação federativa	12
4. REFERENCIAIS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS PARA A ELABORAÇÃO DOS NOVOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO	14
4.1. Planos Decenais de Educação como planos estratégicos	14
4.2. Governança democrática dos Planos Decenais de Educação: desafios federativos e participação social	15
4.3. A intersetorialidade nos Planos Decenais de Educação – uma necessidade	16
4.4. Estratégias para os Planos Decenais com base em evidências científicas e inovação transformadora	17
4.5. Monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação	17
4.6. O financiamento dos Planos Decenais de Educação	18
4.7. Da construção dos Planos Decenais de Educação	19
5. OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO	21
6. PASSO A PASSO PARA ELABORAR PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO	22
6.1. Premissas	22
6.2. O Plano em quatro etapas	24
7. O TRABALHO COMEÇA AGORA	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1. APRESENTAÇÃO

A elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação constitui um momento decisivo para fortalecer o compromisso público com a educação como direito fundamental. Este Guia Metodológico apresenta orientações estratégicas para a construção participativa, democrática e intersetorial dos Planos Decenais de Educação, que asseguram o alinhamento com as diretrizes, os objetivos e as metas do novo Plano Nacional de Educação (PNE) apresentado ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei n.º 2.614/2024.

A qualidade educacional, o enfrentamento das desigualdades sociais e a promoção da equidade no acesso ao conhecimento dependem diretamente da colaboração federativa e do engajamento efetivo dos diversos atores sociais no processo de planejamento educacional. Por isso, este Guia reforça a importância da participação da sociedade civil, dos fóruns, dos conselhos, das secretarias de educação, do Poder Legislativo e dos órgãos públicos, a fim de proporcionar legitimidade social e eficácia nas estratégias educacionais propostas para o próximo decênio.

Reconhecendo os desafios contemporâneos que impactam diretamente o ambiente educacional, como as desigualdades sociais, raciais, territoriais e os efeitos ainda presentes da pandemia sobre a aprendizagem, esta publicação enfatiza uma metodologia centrada em diagnósticos sólidos, na formulação precisa dos problemas, na definição objetiva de metas e estratégias, bem como em um sistema robusto de monitoramento e avaliação.

Com o compromisso de promover o desenvolvimento integral das pessoas e a construção de uma sociedade mais justa e democrática, convidamos gestores, técnicos, educadores e toda a comunidade educacional a se engajarem ativamente nesse processo de elaboração dos novos Planos Decenais de Educação, essencial para assegurar o direito de todos à educação de qualidade.

Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino.

2. BREVE HISTÓRICO SOBRE O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL NO BRASIL

O planejamento educacional é um processo intencional e racional, de natureza política e técnica, que visa alcançar fins e objetivos específicos na área da educação. No Brasil, esse planejamento tem se desenvolvido historicamente em diversas dimensões, desde o nível nacional até o pedagógico, nas escolas.

As primeiras ideias de planejamento educacional no Brasil remontam ao processo Constituinte de 1823, quando o Império considerou a possibilidade de criação de um Plano de Educação baseado em um diagnóstico da realidade educacional que, entretanto, não se efetivou.

A percepção da educação como um problema nacional cresceu na década de 1930, com a crise do modelo agrário-exportador e o processo de industrialização. Isso levou à formulação de planos educacionais com diferentes visões sobre o papel da educação na sociedade.

Década de 1930: o Conselho Nacional de Educação iniciou a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) e o Manifesto dos Pioneiros da Educação defendeu a relação entre educação e desenvolvimento. A Constituição de 1934 estabeleceu a responsabilidade da União de fixar o Plano Nacional.

No início dos anos 60 foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação pelo Ministério da Educação e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação.

Durante os governos militares (1964-1985) o plano elaborado em 1962 foi revisado em 1965 e 1966. A ideia de uma lei para instituir o PNE surgiu novamente em 1967, mas não se concretizou, de forma geral o planejamento educacional foi orientado por programas de ação econômica nos marcos do binômio segurança-desenvolvimento.

Com a redemocratização do país, a partir de 1985, a Constituição Federal de 1988 previu que o PNE deveria ser estabelecido **em lei** e deveria ter **duração plurianual**.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 detalhou a elaboração e execução do PNE.

2.1. O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

A **Lei n.º 9.394/1996** previu que a União deveria elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração

Mundial sobre Educação para Todos. A LDB ampliou a vigência do futuro PNE em relação à plurianualidade prevista no artigo 214 da Constituição Federal. Com a Emenda Constitucional n.º 59 de 2009, a duração decenal dos Planos Nacionais de Educação passou a estar definida também na Constituição.

Após a promulgação da LDB, o debate sobre o PNE se desenvolveu na sociedade. Retomando as tradições das seis Conferências Brasileiras de Educação¹ (CBEs), ocorridas nos anos 1980, cujas contribuições foram importantes para o processo Constituinte. Os Congressos Nacionais de Educação² (CONEDs) ocorreram entre 1996 e 2005 a partir dos quais diferentes setores da sociedade brasileira elaboraram uma proposta de PNE.

Em 2001, após o debate de dois projetos de lei de Plano Nacional de Educação, apresentados pela oposição e pelo governo, a **Lei n.º 10.172** instituiu o PNE, que teve vigência até 2010. O Plano previa a existência de planos plurianuais da União, dos estados e do Distrito Federal, bem como avaliações periódicas por parte da União em colaboração com estados e municípios, tendo como referência o Sistema Nacional de Avaliação a ser instituído pela União.

O Plano aprovado foi sancionado com nove vetos. Embora a execução do Plano não tenha sido acompanhada e avaliada, como previsto na Lei, sua existência e o debate que o precedeu contribuíram para a consolidação da educação como direito e questão estratégica para o desenvolvimento do País e para o fortalecimento do Estado democrático de direito.

À compreensão sobre a importância do Plano Nacional de Educação foi articulada a ideia de construção do Sistema Nacional de Educação, de tal maneira que, em 2009, o **artigo 214 da Constituição Federal** passou a ter a seguinte redação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidade por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Brasil, 2009).

¹ Foram organizadas seis conferências brasileiras de educação pela ANDE, pela ANPED e pelo CEDES – I CBE, 1980 – São Paulo/SP; II CBE, 1982 – Belo Horizonte; III CBE, 1984 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília; VI CBE, 1991 – São Paulo.

² Foram realizados cinco congressos nacionais entre 1995 e 2005: I Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte, MG – julho-agosto/1996); II Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte, MG – 11/1997); III Congresso Nacional de Educação (Porto Alegre, RS – 12/1999); IV Congresso Nacional de Educação (São Paulo – 04/2002); V Congresso Nacional de Educação (Recife, PE – 05/2005).

No final de 2010, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE 2011-2020, por meio da Mensagem 701. O Projeto foi objeto de amplo debate por meio de audiências públicas e outros espaços de discussão, com diferentes segmentos do campo educacional e da sociedade brasileira. Após ser submetido a diferentes comissões da Câmara dos Deputados, passou a ser examinado em uma comissão especial, em que 2.906 emendas foram analisadas. Em 2012, a redação final do relator foi encaminhada³ ao Senado Federal, onde passou a tramitar. O substitutivo elaborado pelo Senado foi reenviado à Câmara e aprovado em 3 de junho de 2014. Após a aprovação do Plano Nacional de Educação, foram elaborados e aprovados 25 planos estaduais, o Plano Distrital do DF e planos municipais na quase totalidade dos municípios brasileiros.

³ Conforme artigo 165 da Constituição Federal.

3. DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO DOS NOVOS PLANOS DECENAIS

3.1. PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO DECENAL

A qualidade do Plano é indissociável da qualidade do seu processo de elaboração. A Lei n.º 13.005/2014, que aprovou o PNE (2014-2024), estabeleceu que a União deveria promover a realização de, pelo menos, duas conferências nacionais de educação até o final da vigência do PNE (2014-2024), precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). A maioria dos planos estaduais e vários planos municipais, que foram elaborados a partir da aprovação do PNE (2014-2024), contaram com conferências ou outras formas de participação social no seu processo de elaboração, conforme disposto no art. 8º, §2º, da Lei n.º 13.005/2014.

A Lei também prevê a participação do FNE no acompanhamento da execução e avaliação do PNE, em particular de suas metas, assim como do Ministério da Educação, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e do Conselho Nacional de Educação (CNE), no processo contínuo de monitoramento e avaliação periódica do PNE. Isso diz respeito à identificação de necessidades sociais, à formulação de proposições – o que contribui com a qualidade do Plano – com a sua legitimação social e condições de realização do acompanhamento e controle social durante sua vigência.

Tomando como referência o processo de elaboração do novo PNE (Projeto de Lei n.º 2.614/2024), destaca-se que a representatividade social na identificação e na seleção dos problemas e desafios expressos no *Diagnóstico da Educação Nacional* foi fundamental para a construção de acordos em torno de objetivos compartilhados a serem assumidos pela sociedade e pelo Estado. Considerar os diferentes segmentos da educação – as organizações da sociedade civil (entre as quais representações de trabalhadores), os movimentos sociais, os diferentes níveis de governo, as instituições não governamentais que atuam na educação, as agências de desenvolvimento – diz respeito ao desafio voltado ao diálogo, à negociação e à construção dos caminhos possíveis de consenso na elaboração dos objetivos, das metas e das estratégias do Plano Decenal de Educação.

Para que a participação assim se realize, é muito importante que a comunicação seja constante e sistemática, de modo que ocorra o compartilhamento de informações e orientações e os participantes tenham condição de compreender as várias etapas de discussão, elaboração e decisão dos Planos Decenais.

Assegurar tais processos, do ponto de vista político e técnico, é um dos principais desafios para a elaboração dos novos Planos Decenais de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

3.2. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO E A ABORDAGEM INTERSETORIAL

A visão sistêmica de planejamento educacional requer estabelecer objetivos de mudança, metas e estratégias em um formato que supere a visão setorial, compartimentada e fragmentada, que tem marcado muitos processos de planejamento. Um sistema representa um conjunto de elementos que são coerentemente organizados de modo a atingir objetivos. Em um sistema, há elementos, interconexões, funções e propósitos que o definem quanto às finalidades a serem alcançadas. Os elementos de um sistema se interconectam e interagem uns com os outros, de modo a gerar interações construtivas (sinergias). Por outro lado, se ignoradas no processo de planejamento, as interconexões entre elementos podem gerar interferências destrutivas (anulamentos) entre seus componentes. É o caso, por exemplo, de estratégias ou ações que geram efeitos adversos e que comprometem a execução de outras iniciativas em curso, podendo comprometer metas e objetivos traçados.

Examinar e compreender as interconexões entre objetivos, metas e estratégias ao se elaborar o Plano de Educação e suas consequências para o sistema educacional, bem como para outros objetivos de desenvolvimento, é caminho para superar a visão fragmentada do planejamento e das políticas públicas.

A visão sistêmica do sistema educacional e da política educacional e de sua relação com outras áreas do desenvolvimento precisa ser preservada no processo de planejamento. O sistema educacional compreende níveis, etapas e modalidades de ensino. Na perspectiva sistêmica, estes elementos estabelecem interação mútua, sendo, por isso, interdependentes. Por conta disso, não se pode conceber falsas dicotomias entre educação básica e ensino superior, entre formação geral e formação profissional, entre educação regular e de jovens e adultos, entre acesso e qualidade, entre pesquisa e ensino. No mesmo sentido, quando metas da educação dependem de outra área para serem alcançadas, isto é, são condicionantes entre si, há um maior ou melhor resultado, a depender do que se alcança em outra área (sinergia), ou o inverso, quando um pior resultado ocorre por restrições provocadas em outra área.

A educação afeta e é afetada pelo que ocorre em outras áreas sociais, destacadamente pelas condições de saúde da população, pelo acesso ao saneamento básico, pelos níveis de pobreza das crianças e dos jovens em idade escolar, pelas desigualdades raciais, de gênero, sociais e territoriais, pelas condições de moradia e pelas situações de violência experimentadas em diferentes espaços, pelas condições de acesso às tecnologias da informação e à cultura, pela situação de cuidados na primeira infância, dentre outras. Ignorar as interconexões da educação com outras áre-

as do desenvolvimento pode colocar em questão o alcance de objetivos traçados no campo educacional, desconsiderando-se marcos legais como a Lei n.º 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além da visão sistêmica apontada, é preciso fazer referência à necessidade de que a cooperação federativa se faça presente no processo de planejamento.

3.3. O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO EM NÍVEL NACIONAL E A COOPERAÇÃO FEDERATIVA

O artigo 23 da Constituição Federal prevê competências comuns entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como prevê a fixação de normas para a realização dessa cooperação – por meio de leis complementares em benefício do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Ainda que as leis complementares não tenham sido estabelecidas em todos os campos comuns de atuação federativa, a perspectiva da cooperação torna o planejamento e o financiamento conjunto de políticas um desafio para o Estado brasileiro.

Por outro lado, o artigo 211, em seu parágrafo 4º, estabelece que: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de maneira a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório”, indicando as relações de interdependência sistêmica que daí derivam para o cumprimento das determinações legais voltadas à garantia do direito à educação.

Ademais, a Lei n.º 9.394/1996 reafirma, em seu artigo 8º, que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Importante destacar que esta colaboração é devida no planejamento e na implementação das políticas públicas e envolve a relação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, e entre estados e municípios de sua circunscrição, sendo imprescindível e incontornável no caso da elaboração e da gestão dos Planos Decenais de Educação como planos do Estado brasileiro com todos os entes.

A existência de planos de educação nas esferas estadual e municipal – imprescindíveis à concretização de metas nacionais – demanda o estabelecimento de interconexão entre as metas dos diferentes níveis de governo. O artigo 214 da Constituição Federal prevê tanto a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração quanto ações integradas dos poderes públicos, das diversas esferas federativas, para realizar os objetivos, as metas e as estratégias do PNE, visando a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A Lei n.º 13.005/2014 prevê, por sua vez, em seu artigo 7º, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. Portanto, não é possível o alcance de objetivos e metas nacionais sem que as esferas estaduais e municipais elaborem seus Planos Decenais em consonância com o PNE.

Com o objetivo de aprofundar a colaboração entre os entes, na gestão do Plano Nacional e dos Planos Estaduais de Educação, o parágrafo 5º, do mesmo artigo 7º, determinou a criação de “uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. De forma análoga, o parágrafo 6º definiu que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”. Essas instâncias são instrumentos de gestão centrais para a boa governança dos Planos de Educação e das políticas educacionais.

Note-se que, tendo como ponto de referência a Emenda Constitucional n.º 59/2009, a Lei n.º 13.005/2014 estabeleceu a cooperação entre os entes, para o monitoramento e a avaliação dos Planos Decenais, levando-se em conta as políticas educacionais e as condições de financiamento de cada governo. Como já apontado, o PNE, os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME) previram instâncias de monitoramento dos Planos, ainda que não de forma articulada e devida ou plenamente instituída.

O PL n.º 2.614/2024 prevê uma estrutura de governança nacional, nos estados e municípios, com o objetivo de acompanhar as metas e as estratégias dos Planos Decenais, tendo como referência as políticas educacionais e as condições de financiamento da educação nacional.

Cabe destacar que a proposta de governança dos Planos Decenais torna possível uma maior profundidade na articulação destes com os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e os planos executivos de governos, o que viabiliza a construção e a gestão de políticas de Estado na área da educação.

4. REFERENCIAIS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS PARA A ELABORAÇÃO DOS NOVOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

4.1. PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO COMO PLANOS ESTRATÉGICOS

Os Planos Decenais de Educação estruturam o conjunto de escolhas e decisões da sociedade sobre a ação governamental futura, o que inclui os propósitos da ação, seus objetivos e os meios para alcançá-los. Apresentam estratégias que visam transformar o sistema e as políticas educacionais, gerando as mudanças necessárias para assegurar o direito à educação de qualidade para toda a população.

QUADRO 1 – COMPARAÇÕES ENTRE PLANO ESTRATÉGICO E PLANO EXECUTIVO

	Plano Estratégico	Plano Executivo
Foco	Estabelece objetivos, metas e prioridades estratégicas de longo prazo e uma orientação geral que guia as decisões e ações ao longo do tempo.	Concentra-se na execução de ações específicas para alcançar os objetivos definidos no plano estratégico. Envolve a organização dos recursos necessários e a definição de prazos .
Nível de detalhe	Mais amplo e menos detalhado, focando em direcionar o caminho a seguir e estabelecer prioridades .	Muito mais detalhado, incluindo as ações específicas, cronogramas físico-financeiros, atribuições de responsabilidades e orçamento .
Horizonte temporal	Longo prazo , geralmente de 5 anos ou mais .	Curto a médio prazo , frequentemente abrangendo um período de um a quatro anos .
Atribuição de Responsabilidades	A atribuição de responsabilidades é mais genérica e de alto nível .	A atribuição de responsabilidades é muito mais detalhada e específica .

Fonte: Elaborado pela SASE/MEC.

Os Planos reúnem, também, os instrumentos para coordenação dos agentes responsáveis pela política educacional e para a mobilização de recursos necessários ao alcance dos objetivos.

Os Planos Decenais de Educação, pela sua natureza, são planos estratégicos de longo prazo. Um plano estratégico se diferencia de plano executivo pelas características descritas abaixo:

- Os Planos de Educação devem apresentar um conjunto mínimo de elementos, como análise da situação educacional, declarações sobre os principais desafios e problemas para o desenvolvimento da educação, objetivos, metas e estratégias de políticas, que fornecem direção para ação, além de estratégias para o seu financiamento e mecanismos de governança e de monitoramento e avaliação.

- A qualidade do Plano de Educação está fortemente associada ao seu processo de elaboração, que deve considerar as dimensões representadas abaixo, que serão abordadas ao longo deste Guia.

FIGURA 1 – DIMENSÕES DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE EDUCAÇÃO



Fonte: Elaborada pela SASE/MEC.

4.2. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS FEDERATIVOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os sistemas de educação se desenvolveram historicamente, envolvendo, no caso do Brasil, a definição de responsabilidades dos entes federados em relação aos níveis e às etapas de ensino, estabelecidas na Constituição, bem como o regime de colaboração como diretriz para a ação federativa na oferta educacional, no âmbito do Sistema Nacional de Educação, a ser instituído em lei complementar, como prevê a Constituição Federal.

Além dos entes federativos, vários setores da sociedade, organizados de diferentes maneiras, têm participado da discussão e formulação de políticas educacionais. Esse processo de participação social, que foi retomado e fortalecido no Brasil no contexto da redemocratização, teve grande importância na elaboração do PNE (2014-2024), ainda em vigência, e foi vigorosamente retomado no contexto de elaboração do novo PNE.

As leis que instituíram tanto o PNE quanto os Planos Estaduais e Municipais previram que os segmentos referidos monitorassem e avaliassem os planos – no mínimo, deveriam fazê-lo as comissões de educação dos parlamentos, os fóruns de educação, as secretarias de educação e os conselhos de educação. Entretanto, as leis atuais nem sempre previram dinâmicas e estruturas de governança que tornassem

possível a articulação dos segmentos referidos e outros previstos em leis estaduais e municipais.

Como a governança da educação é um aspecto fundamental a ser considerado para a coordenação e implementação do Plano, o Projeto de Lei (PL) do novo PNE prevê um sistema de governança que articule os segmentos referidos. Note-se que a governança não pode mais ser entendida como uma medida simples da capacidade de desempenho do governo, que conecta os recursos disponíveis e os resultados. A governança é cada vez mais redefinida como um processo de mediação social, política e administrativa, que conecta as principais partes interessadas, com base no reconhecimento das diferentes proposições, nos processos de negociação e na pactuação de objetivos comuns.

Diante disso, uma abordagem participativa e democrática da governança dos Planos Decenais de Educação se confunde com a própria governança democrática do sistema nacional de educação – é cada vez mais necessário articular esferas de governo e instâncias de participação social que ampliem o espaço público e permitam fortalecer discussões, apresentar proposições e estabelecer possíveis acordos sobre a agenda educacional, assim como em torno das políticas que levem à sua concretização, visando ao acesso universal à educação e à qualidade, que deve se traduzir em plena aprendizagem e acesso ao conhecimento por parte de todas as crianças e todos os jovens e adultos no País.

4.3. A INTERSETORIALIDADE NOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO – UMA NECESSIDADE

O novo PNE reconhece a necessária articulação da educação com outras políticas, dada a natureza complexa de determinados problemas que afetam o desenvolvimento da educação. A intersectorialidade é proposta como diretriz e estratégia para a elaboração e a implementação dos novos Planos Decenais de Educação.

Há problemas cujo enfrentamento não se restringe a um único setor da política pública e que, por sua natureza, são denominados, na literatura, como “problemas complexos”, “não estruturados” ou “adaptativos” e, muitas vezes, de difícil análise. Uma característica desse tipo de problema é a sua múltipla forma de manifestação e seus múltiplos efeitos sobre diferentes dimensões do desenvolvimento. Isso significa que aqueles que planejam, tomam decisão e implementam políticas públicas devem considerar essa característica, identificá-la e reconhecê-la, adotando uma perspectiva intersectorial no planejamento e desenhando estratégias que sejam, de fato, efetivas e transformadoras.

Tais problemas exigirão estratégias intersectoriais, que envolvem a ação de vários sujeitos, de diferentes áreas, assim como conhecimentos, referências legais, fontes de financiamento, ferramentas e instrumentos, e promovem uma grande articulação de saberes e políticas públicas em benefício de políticas e ações intersectoriais – importante convidar profissionais de outras secretarias da Administra-

ção Pública, tais como saúde, esporte, segurança pública, assistência social, cultura, entre outras, para debater problemas multissetoriais e para desenhar estratégias multissetoriais ou intersetoriais, de modo a tratar a natureza multidimensional e multicausal dos problemas complexos.

São vários os problemas complexos que impactam o desenvolvimento educacional. A fome, por exemplo, ou o que se denomina de “insuficiência alimentar grave”, é um problema que não pode ser atribuído a uma área específica do conhecimento humano e das políticas públicas, seja do ponto de vista da análise de suas causas, seja da atribuição de seu enfrentamento a uma área específica de política pública como, por exemplo, a educação. Por outro lado, o problema da fome afeta profundamente a possibilidade da educação de crianças e jovens que sofrem com a insegurança alimentar crônica. Desse modo, enfrentar as causas da fome e seus efeitos sobre a educação é uma tarefa necessária para que o direito à educação seja assegurado a todos.

4.4. ESTRATÉGIAS PARA OS PLANOS DECENAIS COM BASE EM EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E INOVAÇÃO TRANSFORMADORA

Evidência é um conceito transversal, presente no ciclo da política pública, que surge em cada etapa do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas. Este conceito também está presente no planejamento baseado em problemas e suas explicações.

Para a elaboração e definição de uma política educacional que assegure o direito de todos à educação, é preciso examinar evidências existentes sobre a natureza, a extensão, a distribuição e a gravidade dos problemas educacionais identificados em diferentes pesquisas e estudos. A compreensão dos fatores causais também deve estar referendada na análise de evidências e necessidades que permitam o exame das hipóteses causais. A proposta e a implementação de estratégias devem levar em consideração as pesquisas relacionadas à sua eficácia e eficiência. O monitoramento e a avaliação devem seguir o desenho e a implementação da política. Juntos geram evidências sobre processos e resultados e orientam se a política deve continuar ou ser alterada com base em sua eficácia, eficiência e efetividade.

Reconhecendo que a inovação é parte integrante do desenvolvimento educacional, é preciso também assegurar espaço para novas ideias e propostas para definição de políticas – desejáveis para a criação, consideração e avaliação de novas iniciativas e estratégias de vocação transformadora – no que se refere aos desafios educacionais.

4.5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

A elaboração de um novo Plano Decenal deve estar profundamente interligada com o monitoramento e a avaliação do atual Plano, pois não há processo de plane-

jamento que avance sem o aprendizado que a avaliação do desenho, da implementação e dos resultados alcançados pelo Plano corrente proporciona.

Temos aqui dois desafios imediatos de cunho metodológico: como avaliar o Plano de Educação em vigor e como elaborar um novo Plano Decenal, na perspectiva da qualidade do processo e na qualidade do Plano e de sua implementação, de maneira a evitar os eventuais equívocos do Plano atual e fazendo avançar no que se mostrou acertado.

Os dois desafios – avaliação do Plano Decenal em vigor e elaboração do novo Plano – requerem o esforço da comunidade educacional, de pesquisadores em educação e outros interessados para pensar sobre os problemas centrais da educação no contexto em que atuam, com base na análise da evolução de indicadores relevantes, que expressem as condições de desenvolvimento do sistema educacional e do acesso ao direito à educação de qualidade, visando à aprendizagem e ao acesso ao conhecimento por crianças, jovens e adultos.

O processo de planejamento não se encerra com o Plano Decenal finalizado, visto que o planejamento se estende também à fase de implementação do Plano. Como já alertava Jacobs (1964, p. 17-27, tradução nossa), “o processo de planejamento deve necessariamente continuar pelas etapas de implementação, considerando que haja avaliação e revisão, fornecendo feedback contínuo”. É o monitoramento e a avaliação que mantêm o processo de planejamento vivo. Um erro comum é considerar findo o planejamento por ocasião do término da elaboração do Plano. É daí que deriva a desconexão entre o Plano e a ação, e entre ação e realidade.

Um dos principais desafios na gestão dos planos é monitorar o processo de implementação das estratégias e avaliar seu progresso em direção aos objetivos e às metas traçadas. Para tanto, e considerados os marcos da Lei, é preciso que as instâncias investidas da responsabilidade de acompanhar e avaliar o Plano o façam à luz das políticas desenvolvidas e das condições de realização do financiamento.

Um bom desenho de Plano possibilita e promove um processo de monitoramento e avaliação capaz de gerar informações oportunas, confiáveis e tempestivas, com base em indicadores educacionais e estudos relevantes, em particular no que diz respeito ao acesso universal e à aprendizagem no contexto de uma sociedade altamente desigual como a brasileira. O exame de outros indicadores de contexto, relacionados às condições socioeconômicas da população atendida pelo sistema de ensino, em particular indicadores sobre pobreza, desigualdade, fome, violência, saúde e desigualdades de gênero e raça, também são relevantes para avaliar as circunstâncias em que o progresso, em relação às metas traçadas, é observado.

4.6. O FINANCIAMENTO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

Outro aspecto fundamental para realização dos Planos Decenais de Educação é a estrutura de financiamento, que deve permitir sua concretização. Trata-se de permitir fluxo adequado, equitativo e sustentável de recursos para e entre os níveis subnacio-

nais de governos, sistemas educacionais e escolas. Dois objetivos básicos de política de financiamento devem estar presentes: (i) levar em conta as diferenças de custo para alcançar oportunidades educacionais iguais de acesso e aprendizagem entre jurisdições, escolas e alunos, e (ii) levar em conta as diferenças de capacidade fiscal entre jurisdições e escolas para cobrir esses custos. Ao mesmo tempo, é necessário que a forma de alocação dos orçamentos da educação permita a destinação da quantidade de recursos disponíveis para as diversas etapas e modalidades da educação.

Hoje, os pilares da vinculação de recursos e os mecanismos redistributivos previstos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para educação básica, além de outras fontes definidas em lei, constituem a base de suporte, prevista na Constituição, aos Planos Decenais de Educação, que deve ser protegida por uma ação coordenada dos governos e da sociedade.

Outros desafios, como a definição de padrões nacionais de qualidade e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) associado, devem ser considerados para que as necessidades da educação se tornem ainda mais nítidas e possam ser tratadas do ponto de vista das políticas de financiamento, no âmbito do projeto de desenvolvimento econômico, ambiental, cultural e científico e tecnológico do País.

4.7. DA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

Os Planos de Educação devem abordar os problemas centrais da educação, identificados pelos sujeitos sociais no contexto em que vivem, tendo como referência os marcos legais do País, especialmente a Constituição Federal, a LDB e o Plano Decenal imediatamente anterior.

Esses problemas precisam ser compreendidos em relação aos fatores que os produzem, para que possam ser enfrentados de maneira eficaz. A identificação de suas causas, conforme descritas em estruturas explicativas analíticas (análise diagnóstica), é fundamental.

A relevância do Plano de Educação depende de sua coerência, ou seja, do real alinhamento entre os objetivos expressos no Plano e as principais questões e os desafios levantados no processo de seleção e definição dos problemas educacionais que se quer enfrentar. Dessa forma, os objetivos de mudança expressos no Plano devem derivar dos problemas educacionais formulados pelos diferentes sujeitos. Além disso, para ser relevante, um Plano Educacional deve ser abrangente em relação ao conjunto de problemas e causas a serem enfrentados – deve conter metas de resultados que expressem as mudanças desejadas e estratégias suficientemente capazes de orientar a formulação e a implementação de políticas educacionais.

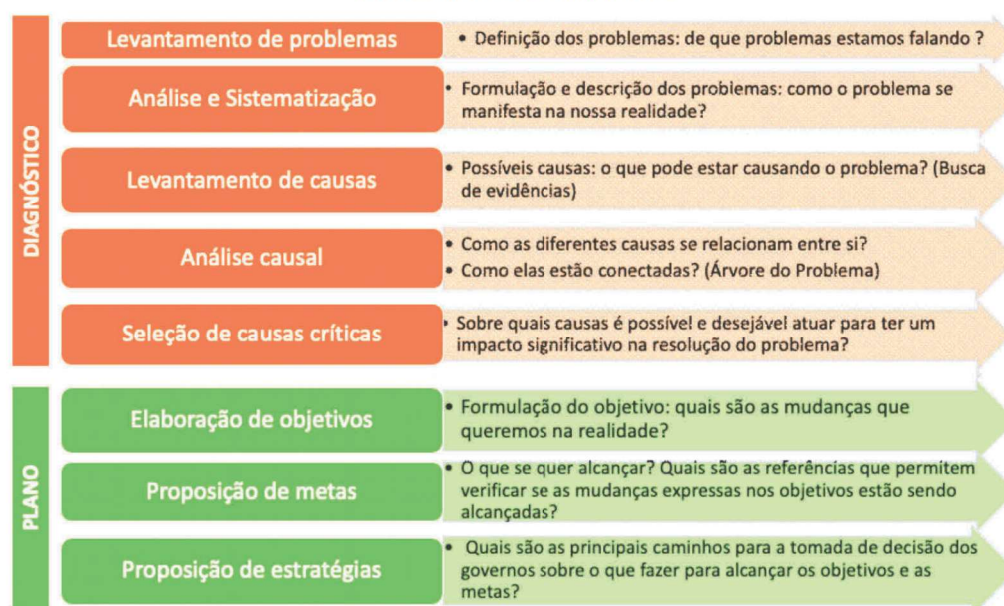
O diagnóstico sobre a situação educacional é um dos aspectos mais desafiantes do processo de planejamento, fundamental para orientar a seleção e a análise dos problemas a serem enfrentados pelas políticas educacionais e pela ação dos governos.

Diversos aspectos devem ser considerados, tais como as tendências demográficas e os indicadores sociais nos diversos territórios, os grupos excluídos ou sob forte risco de exclusão das oportunidades educacionais, as diversas barreiras ao acesso, a frequência e o progresso nos anos escolares da educação básica, os níveis de investimento praticados e as desigualdades na capacidade de financiamento das escolas e dos entes federativos.

No contexto pós-pandemia, em particular, faz-se necessário considerar o retrocesso observado nos níveis de aprendizagem entre 2019 e 2021, o provável aprofundamento das desigualdades educacionais entre perfis de renda, recortes raciais e regionais. Nessa direção, é essencial considerar os dados do monitoramento do PNE 2014-2024 e dos Planos Estaduais e Municipais, bem como os estudos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelas universidades durante todo o período de vigência dos Planos Decenais em vigor, como parte integrante do diagnóstico da situação da educação. É aqui que o processo de diagnóstico dos problemas se encontra com o da avaliação e do monitoramento do Plano vigente.

A elaboração dos Planos Decenais, como orientada neste Guia, é vista em duas partes. A primeira é o diagnóstico da situação educacional em cada estado ou município. A segunda é a parte propositiva do Plano na forma de diretrizes, objetivos, metas e estratégias. A segunda se fundamenta na primeira e dela se desdobra a proposta de projeto de lei que apresentará o novo Plano Decenal ao Poder Legislativo. O diagrama a seguir resume os passos metodológicos do processo de elaboração dos Planos Decenais a serem detalhados nas próximas seções.

FIGURA 2 – PASSOS METODOLÓGICOS DE DIAGNÓSTICO E ELABORAÇÃO DOS PLANOS DECENAI



Fonte: Elaborada pela SASE/MEC.

5. OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DECENAIIS DE EDUCAÇÃO

Como já apontado, os Planos Decenais são de natureza estratégica e a sua implementação depende de que os planos executivos e de governo reflitam os seus objetivos, suas metas e suas estratégias. É preciso atentar-se para o fato de que os Planos Decenais de Educação ultrapassam o período de um governo, configurando-se como planos de Estado.

A materialidade de suas estratégias precisa se configurar em políticas para quatro anos, traduzidas em programas e ações governamentais a serem expressos nos PPA, nas LDO e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Também devem ser considerados os Planos Decenais na elaboração do novo Plano de Ações Articuladas (PAR) a ser elaborado a partir do ano de 2025.

O desafio de integrar e fazer refletir o Plano Decenal de Educação nesses instrumentos de planejamento da Administração Pública, mantendo a coerência com as suas diretrizes, seus objetivos, suas metas e suas estratégias depende da coordenação do processo de planejamento governamental, como processo permanente e sistemático, da metodologia de planejamento e do desenvolvimento de capacidades técnicas para o processo de elaboração desses instrumentos, no âmbito dos órgãos responsáveis pela política educacional – que devem ser acompanhados pelas instâncias de governança previstas.

6. PASSO A PASSO PARA ELABORAR PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

Este passo a passo foi elaborado para apoiar tecnicamente o trabalho dos dirigentes estaduais e municipais, das equipes técnicas e dos comitês gestores que se dedicarão a organizar o trabalho nos 27 estados, do Distrito Federal e em cada um dos 5.570 municípios do nosso País.

6.1. PREMISSAS

A partir da elaboração do novo PNE (Projeto de Lei n.º 2.614/2024), apresentam-se algumas premissas para elaboração dos novos Planos Decenais de Educação.

A primeira delas é de que a elaboração ou a adequação dos PEE e dos PME exigem um trabalho ágil e organizado – o novo Plano Nacional determina que todos os estados e municípios deverão elaborar ou adequar seus planos até um ano depois do novo PNE ser aprovado. Para tanto, enquanto o PL n.º 2.614/2024 tramita no Congresso Nacional, deve-se começar o trabalho nos estados e municípios, pois a tarefa é complexa, envolve o levantamento de dados e informações, estudos, análises, processos de consultas públicas e decisões – nada disso acontece rapidamente. Portanto, é hora de começar!

Outra premissa de trabalho é que os PEE e os PME precisam estar em consonância com o novo PNE. Dessa forma, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se familiarizem com o texto do Diagnóstico da Educação Nacional e do PL n.º 2.614/2024 encaminhados ao Congresso Nacional. A partir daí, que orientem e se engajem na elaboração dos seus Planos Estaduais e Municipais de forma que o novo PNE possa se fazer refletir neles.

O PEE deve refletir o novo PNE e expressar a colaboração entre estados e municípios no processo de planejamento, tendo como referência o artigo 211 da Constituição Federal. As diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias nacionais ganham expressão no contexto de cada unidade da Federação e seus municípios a partir dos seus Planos Decenais, que devem estar em consonância com o novo PNE.

Também é fundamental considerar que os Planos Estaduais e Municipais sejam dos estados e municípios, e não apenas da rede estadual ou municipal. Os Planos Estaduais e Municipais de Educação envolvem os direitos educacionais de crianças, jovens e adultos que vivem nos territórios. Exatamente por isso não se restringem às competências dos entes no que se refere ao atendimento dos níveis, das etapas e das modalidades de ensino, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal. Antes, supõe a articulação dos entes para o alcance das metas nos Planos Estaduais e Municipais.

Também não se trata de um plano de governo, como anteriormente apontado. Trata-se de um plano estratégico – e não executivo – e, portanto, atravessa, pelo menos, dois mandatos e meio de governadores e prefeitos.

O trabalho de elaboração do Plano Decenal pressupõe o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade. Para assegurar a qualidade do Plano e a sua relação com o desenvolvimento cultural, social, econômico, ambiental, científico e tecnológico de estados e municípios, é desejável que o **governador, o prefeito e seus secretários assumam papel de destaque**, tanto no incentivo à participação social quanto no estabelecimento de relação entre o projeto educacional e o projeto de desenvolvimento local.

Por esse motivo, **a intersetorialidade é apontada como uma das diretrizes de elaboração dos Planos Decenais**, considerando que o projeto de educação de um estado ou 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. Em decorrência, para elaboração dos Planos Decenais, será imprescindível considerar os dados educacionais, o grau de alcance dos indicadores para cada meta dos Planos e também a trajetória histórica, as características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro dos estados e municípios.

A possibilidade de efetividade dos Planos Decenais dependerá, em grande parte, do **real dimensionamento dos problemas educacionais**, da identificação dos desafios, das potencialidades de cada lugar e da capacidade de financiamento. Os objetivos e as metas a serem elaborados em cada estado e município devem levar em conta as fontes de financiamento da educação nacional em relação aos níveis, às etapas e às modalidades, especialmente nas etapas e modalidades da educação básica. Deve ser considerada, ainda, a capacidade de financiamento de cada ente, tendo em conta a função redistributiva do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) prevista na Constituição Federal.

Como já citado anteriormente, os **Planos Decenais devem ser articulados aos demais instrumentos de planejamento** previstos na Constituição, de tal maneira que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano de Ações Articuladas estejam em sintonia com os Planos de Educação de cada um dos entes.

Por fim, retomamos uma das diretrizes indispensáveis, acima indicadas, para elaboração dos Planos Decenais: a **participação social** como uma das premissas para que os Planos tenham qualidade e legitimidade e para que se estabeleça, além da participação na sua formulação, o envolvimento dos segmentos sociais no monitoramento e na avaliação dos Planos Decenais, a partir da governança prevista no PL n.º 2.614/2024.

6.2. O PLANO EM QUATRO ETAPAS

Considerando os aspectos conceituais e metodológicos que orientaram o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, detalhados na primeira parte deste Guia, destacamos:

- Os Planos Decenais de Educação estruturam o conjunto de escolhas e decisões da sociedade sobre a direção a ser tomada pelas políticas educacionais e pela ação governamental, por isso têm caráter estratégico.
- As escolhas partem dos problemas identificados e dos objetivos de mudança que se deseja alcançar.
- Os Planos Decenais reúnem as metas a serem perseguidas e as estratégias que visam transformar o sistema educacional na direção desejada.
- As leis que instituem os Planos devem prever mecanismos de governança que abranjam o monitoramento das metas e estratégias – bem como das políticas educacionais que podem assegurá-las – e a avaliação, com a participação dos segmentos responsáveis pelo Plano.
- Os Planos Decenais de Educação, pela sua natureza, são planos estratégicos e de longo prazo.

Para elaboração dos Planos Decenais, quatro etapas devem ser asseguradas:

Primeira etapa: estabelecimento de mecanismos de coordenação e participação social

Instituição de comissão gestora para coordenar a elaboração do Plano

Para iniciar o trabalho, é necessário verificar quais são os segmentos que têm a responsabilidade de monitorar e avaliar o Plano Estadual e Municipal, de acordo com as respectivas leis. As secretarias de educação, que têm a responsabilidade legal de formular os projetos de lei e encaminhar ao governo para que enviem aos legislativos, podem constituir as comissões gestoras, com, no mínimo, os segmentos que devem monitorar os Planos: Secretarias de Educação, Conselhos de Educação, Fóruns de Educação e Comissões de Educação dos Parlamentos. Em alguns estados, essas comissões são mais amplas e envolvem, por exemplo, institutos de pesquisa e universidades.

Em qualquer situação, é indispensável que a comissão gestora assuma o compromisso de organizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta de PEE e PME, a fim de contribuir com a elaboração do diagnóstico, identificar problemas a serem analisados e, em seguida, propor objetivos, metas e estratégias. Muitos estados já encaminharam a constituição da comissão gestora.

A comissão gestora trabalhará melhor se contar com o apoio de uma equipe técnica, capaz de fazer o levantamento e a organização das informações educacionais, incluindo aquelas relativas aos indicadores dos planos em vigência, e sistematizar

as discussões para formulação do diagnóstico e das proposições realizadas nos espaços de discussão pública a serem consolidadas em um documento-base.

Para que os processos caminhem, além da equipe técnica, é necessário dispor de pessoas envolvidas e dedicadas à operacionalização dos trabalhos da comissão: preparação de materiais, organização de encontros e reuniões, controle de cronograma e agenda, sistematização de resultados.

O acompanhamento do processo de elaboração ou adequação dos Planos pelos governos estaduais e municipais e a presença ativa dos secretários de educação são fundamentais para que o debate público envolva desde a escola e outros espaços educacionais até os parlamentos.

A comissão gestora, com apoio da equipe técnica, deverá organizar o calendário de discussões sobre o diagnóstico, a identificação de problemas, os objetivos, as metas e as estratégias, bem como sistematizar um texto-base, que servirá de referência para a formulação, pelo Executivo, de Projeto de Lei do novo Plano, a ser encaminhado ao parlamento para discussão e aprovação.

Em síntese, é recomendável:

- A instituição da comissão gestora para elaboração do PNE, com, pelo menos, os setores que, pelas leis que instituíram os planos em vigência, têm a responsabilidade de monitoramento e avaliação. No caso dos Planos Estaduais, recomenda-se que a comissão gestora seja coordenada por um representante da Secretaria Estadual de Educação e um das Secretarias Municipais (UNDIME).
- A definição de uma ou mais subcomissões ou equipe técnica de apoio.
- A organização de um plano de atividades (cronograma) da comissão gestora para organizar a participação e colher e sistematizar as contribuições.

A comissão gestora tem a responsabilidade de preparar o Projeto de Lei, que será o Plano Estadual de Educação, e isso certamente envolve um diálogo com as estruturas municipais. Além disso, é papel da comissão gestora colaborar com os municípios para que tenham condições plenas para a construção de seus planos, incluindo os mesmos cuidados e critérios que são recomendados para o Plano Estadual. Devido à quantidade de municípios que, em alguns casos, é bastante numerosa, não se pode considerar uma participação direta da comissão gestora em cada processo municipal. Daí a importância da comissão gestora trabalhar na formação de pessoas e em uma estrutura da cooperação técnica, que pode ter semelhanças com o trabalho que a União desenvolve em relação às unidades da Federação.

Promoção de um amplo debate

A gestão democrática da educação é um princípio constitucional que tem como pressuposto a participação no debate, na formulação e nos processos de monitoramento e regulação da educação no País. A gestão democrática alarga o espaço de discussão da política pública, aperfeiçoa as relações de representação e a própria democracia, na medida em que um número maior de cidadãos discute os rumos da edu-

cação nacional e das políticas públicas. 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, maior será sua legitimidade e a responsabilidade dos envolvidos nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

Cabe à comissão gestora e aos gestores dos sistemas e das redes de ensino, sobretudo à Secretaria de Educação ou aos 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. Nessa direção, sugere-se a utilização dos meios de comunicação (portais, rádios locais, TV, jornais, cartazes, faixas, *outdoors*, serviço de som móvel etc.), o envolvimento da sociedade civil (associações comunitárias, organizações religiosas, desportivas e culturais, organizações não governamentais, organizações de classe – sindicatos, organização estudantil, associações de pais etc.) e das demais secretarias de governo e instituições formadoras (instituições de ensino superior, institutos de pesquisa, entre outros).

O objetivo é realizar reuniões, seminários, encontros, audiências públicas, fóruns e, quando previsto, conferências para consolidação das contribuições e um documento a ser entregue à Secretaria Estadual ou Municipal.

Tal processo pode contar com manifestações artístico-culturais existentes em cada lugar, que favoreçam experiências intersetoriais.

Construção das conversas

Algo que é preciso ter em mente no processo de construção do Plano é que, quando pessoas ou grupos expõem livremente seus pontos de vista, ficam evidentes as diferenças, a pluralidade de opiniões e as divergências que caracterizam o processo democrático. No transcorrer dos debates, pode-se desenvolver a argumentação e o exame de aspectos não percebidos de uma questão. As metodologias participativas devem permitir a compreensão das opiniões diversas e buscar a construção de consensos.

Sempre que possível, tais processos podem ser conduzidos por moderadores que contribuam para a organização e a assertividade das ideias, ouvindo com atenção, de modo que todos se expressem em linguagem direta, objetiva e acessível ao grupo.

Perguntas orientadoras da reflexão nesta etapa:

- Quais atores sociais devem compor a comissão gestora?
- Quais as atribuições da comissão gestora e da subcomissão/equipe técnica de apoio?
- Como a comissão gestora será formalizada?
- Como funcionará a comissão gestora?

- Haverá mais subcomissões ou grupos de trabalho temáticos? Quem participará deles? Quais serão suas atribuições?
- Como será feita a discussão pública nas diversas etapas de construção do Plano? Qual metodologia de participação social será usada? Que outros atores sociais serão envolvidos e em quais momentos?
- Como será feita a mobilização dos atores sociais para participarem do Plano e quem será responsável pela mobilização social?
- Qual o cronograma de atividades, com responsáveis e prazos, do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação?

Segunda etapa: elaboração do diagnóstico da situação educacional no estado e no município

Esta é uma etapa central de todo o processo de construção do Plano Decenal de Educação. Trata-se da elaboração do **diagnóstico da situação educacional** no âmbito do estado ou do município. Propõe-se, aqui, um caminho metodológico capaz de conduzir os atores relevantes na tarefa de elaboração de diagnóstico para a fundamentação das escolhas e das proposições a serem apresentadas nos novos Planos Decenais de Educação.

Resultados do trabalho nesta etapa:

- **Problemas** e seus **descritores** locais declarados e pactuados.
- Análise causal dos problemas locais (**árvore de problema**) elaborada com as causas críticas mapeadas.

A partir dos problemas apresentados no *Documento Diagnóstico da Educação Nacional*, os atores, no nível estadual e municipal, são convidados a compreenderem como os problemas identificados no diagnóstico nacional se manifestam na realidade local, compreendendo, também, as causas geradoras deste problema e suas causas críticas no contexto de seu estado ou município. Para tanto, será necessário analisarem os indicadores da educação no contexto dos estados e dos municípios, bem como os indicadores resultantes do monitoramento dos PEE e PME vigentes. Sempre que necessário será possível levantar, também, outros problemas específicos da realidade de seus territórios, que devem ser enfrentados nos próximos dez anos.

A elaboração do diagnóstico consiste na etapa de identificação dos problemas e de investigação de suas causas. Mostra a realidade que se deseja modificar e deve fornecer pistas com relação aos aspectos sobre os quais atuar para obter a mudança.

Os principais momentos metodológicos da elaboração do *Diagnóstico da Situação Educacional* estão resumidos a seguir e são tratados com mais detalhes na sequência deste Guia.

- **Levantamento e seleção dos problemas:** quais problemas devem ser enfrentados no próximo decênio?

- **Formulação dos problemas:** como os problemas selecionados são declarados?
- **Descritores dos problemas:** como os problemas se manifestam objetivamente no contexto local (**descritores e indicadores**)?
- **Explicação dos problemas:** quais as possíveis causas que explicam a geração ou persistência dos problemas?
- **Seleção de causas críticas:** quais das causas identificadas constituem centros práticos para a ação governamental?

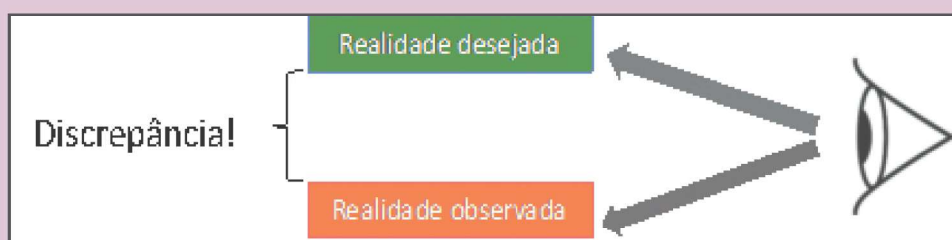
Como abordado na primeira parte deste Guia, o diagnóstico sobre a situação educacional é um dos aspectos mais desafiadores do processo de planejamento, fundamental para orientar a seleção e análise dos problemas a serem enfrentados pelas políticas educacionais e ação dos governos.

O problema público é aquele que o governante se dispõe a modificar, com a mobilização de recursos que transformem a realidade observada em direção à realidade desejada. Problemas públicos não enfrentados têm **consequências negativas** para a sociedade.

Retomando: o que é um problema?

O problema é uma **condição da realidade** que se quer e pode mudar.

- É uma “leitura” da realidade social por parte dos atores que por ela são afetados. É **socialmente construído** (a definição do problema é tanto subjetiva quanto objetiva).
- O problema expressa uma **condição negativa da realidade** (“algo está errado”) em face do que é definido como uma situação desejada (“como deveria ser”).



Dicas metodológicas para a formulação do problema:

- Não nomear temas como problema (ex.: saúde, educação, transporte etc.).
- Não listar ações/objetivos (ex.: “concluir a escola X”).
- Não se reportar à própria política em implementação (ex.: “programa X não funciona”).
- Problema **NÃO** é a falta de algo, mas **algo que existe** na realidade concreta.
- Problema **não pode ser** a falta de uma **solução pré-concebida (e inexistente na realidade)** ou uma **solução ineficaz**.

Para definir o problema, é preciso também descrevê-lo. Os descritores de problemas ajudam a definir concretamente o problema a ser enfrentado, o que garante que todos os atores tenham um entendimento comum e detalhado sobre o que está em jogo. Isso é crucial para orientar o planejamento e garantir que as soluções estejam alinhadas com as reais necessidades.

Os descritores **tornam os problemas compreensíveis e visíveis para todos**. Ao descrever um problema de forma precisa, é possível **estabelecer objetivos para a mudança da situação-problema e fixar metas que permitam monitorar mudança nos descritores dos problemas** – a base para o monitoramento e avaliação do Plano.

O problema deve ser descrito de maneira específica e objetiva, com base na leitura da realidade e em fatos verificáveis, a partir da consulta ao *Diagnóstico da Educação Nacional* - que apresenta como este problema se manifesta e se explica nacionalmente -, e das fontes de dados, como: Painel de Monitoramento do PNE, portais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), INEP, MEC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dados e indicadores da Secretaria Estadual de Educação, entre outros, que trazem informações que podem auxiliar na descrição dos problemas identificados – tais como se manifestam no contexto do município ou estado.

O que são os descritores do problema?

- São **fatos verificáveis (evidências)** que distinguem o problema e mostram que ele existe.
- Descrevem **como o problema se manifesta na realidade**.
- O conjunto de descritores deve permitir uma **nítida interpretação do problema**.
- Explicita um **acordo** sobre qual problema se fala: permite uma **mesma definição do problema**.

Dicas metodológicas para descrever um problema:

- Deve ser **necessária** uma descrição do problema.
- Deve ser **preciso e monitorável**.
- Nenhum descritor deve se referir à **causa** ou à **consequência**.
- **Não deve haver relação causal** entre os descritores.
- Nenhum descritor deve repetir, ainda que de outro modo, o que foi dito em outros descritores.

A etapa de descrição dos problemas pode requerer apoio da equipe técnica para buscar dados e informações relevantes para conhecer o quadro atual dos indicadores educacionais e levantar evidências de como os problemas se manifestam no contexto local. Informações sobre quantidade e qualidade da oferta educacional podem ser relevantes nesta etapa, tais como:

- oferta educacional por níveis, etapas e modalidades;
- número de escolas públicas (federais, municipais ou estaduais) e privadas no município e sua localização no território;
- número de matrículas por nível, etapa e modalidade (se possível, com o detalhamento por turnos e rede);
- estrutura física das escolas (com especificação das necessidades de reforma ou ampliação);
- quadro de profissionais existentes comparado às necessidades técnicas, pedagógicas e de apoio;
- dados sobre resultados da aprendizagem;
- dados de distorção idade-série em cada etapa de ensino;
- capacidades técnica e financeira disponíveis para a educação no município;
- população residente por faixa etária e escolaridade;
- planos de expansão das faculdades, universidades e escolas técnicas no município ou na região.

Muitas dessas informações podem ser encontradas nos seguintes *links*:

1. **Painel de Monitoramento do PNE (Inep):** <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>
2. **Novo painel de Estatísticas Censo Escolar da Educação Básica:** <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>
3. **InepData (Inep):** <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>
4. **Painel do Censo da Educação Superior:** <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/inep-lanca-painel-de-estatisticas-do-censo-superior>
5. **Panorama do Censo 2022:** <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>

Para superar um problema é necessário identificar suas causas

Um problema não explicado é um problema mal definido. A explicação faz parte do processo de definição do problema público e dela depende a correta formulação de como atuar sobre o problema. As políticas públicas devem agir sobre as causas dos problemas e não apenas sobre seus efeitos. Se não há ideia do que causa um problema, não é possível conseguir atuar de modo eficaz para reduzi-lo ou superá-lo.

O que são causas do problema?

- Causas são **fatos e situações verificáveis (evidências)** que explicam a geração, a manutenção ou a evolução do problema.
- É um subproblema com **poder explicativo** e que pode ser considerado para ação mitigadora do problema principal.

Dicas metodológicas para chegar à causa do problema:

- As causas respondem à pergunta: **a que se deve o problema?**
- **Perguntar cinco vezes: por que isto ocorre?**
- As **causas são fatos** que têm relação de causalidade com os descritores do problema.
- A explicação das causas **não se confunde com hipóteses de solução** de um problema ou possíveis reivindicações.

Se não há conhecimento sobre as causas de um problema, não é possível saber como agir para reduzi-lo ou superá-lo. O mesmo fenômeno social, medido muitas vezes com o mesmo indicador pode requerer diferentes formas de enfrentamento. O que define a forma de enfrentamento do problema é justamente saber sobre quais causas podemos e queremos atuar. Isso depende de cada contexto – onde o problema se manifesta e precisa ser analisado do ponto de vista de suas causas. A expressão do problema tem uma dimensão local, assim como os fatos que o geram.

Identificar as causas dos problemas e desenvolver a análise causal

Uma vez formulado e descrito o problema, é possível elaborar a **árvore explicativa** que situa o problema, seus descritores, suas consequências e, fundamentalmente, identificar as causas que geraram esse problema e como se relacionam entre si (rede causal).

A árvore é construída da seguinte maneira: inscreve-se o problema no centro; abaixo devem ser organizadas as causas; e, na parte superior, os efeitos/as consequências. As causas têm poder explicativo, devem ser consideradas na definição posterior das estratégias do Plano.

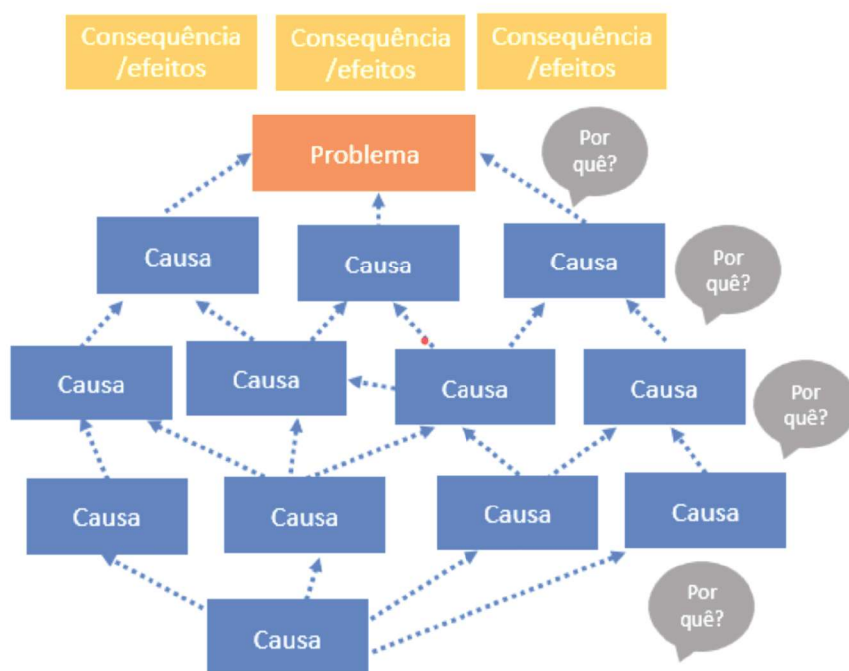
Para elaborar a árvore de problemas, é preciso olhar, inicialmente, para o problema e para os seus descritores e **perguntar: o que causa este problema?** Ao fazer esta pergunta, olhando para os descritores, podem ser levantadas causas diretas, de diferentes dimensões.

Deve-se depois proceder à organização das causas em diferentes níveis / ramos da árvore, com indicação das relações entre elas. As causas principais ou diretas ficam mais próximas do problema central, enquanto as causas antecedentes ou indiretas ficam mais afastadas. As causas principais e antecedentes formam uma hierarquia, em que as causas antecedentes influenciam as causas principais que, por

sua vez, influenciam o problema central. As causas principais e antecedentes estão interligadas e formam uma rede complexa de relações de causa e efeito.

A seguir é apresentado um esquema de árvore de problema:

FIGURA 3 – EXEMPLO DE ÁRVORE DE PROBLEMA



Fonte: Elaborada pela SASE/MEC.

Selecionar, entre as causas identificadas dos problemas, as suas causas críticas

O universo das causas levantadas para o problema, em geral, supera a capacidade de intervenção dos gestores públicos e das políticas públicas. Além disso, não é necessário que se atue sobre todas elas, pois há causas que constituem o que se costuma chamar de “nó crítico”. Ou seja, são causas de alto impacto sobre a geração do problema e, portanto, ao se atuar sobre elas, desatam-se os “nós” que, em grande medida, geram o problema.

Essas causas são chamadas de “causas críticas” e devem satisfazer a três condições para ganharem esse *status* na árvore de problema:

- Ter **impacto significativo** sobre os descritores do problema.
- Ser um **centro prático de ação**.
- Ser **viável politicamente** agir sobre ela.

Essas características são centrais na seleção das causas críticas e vale destacar algo a mais sobre elas: Uma **causa de alto impacto** sobre o problema, em geral, está situada na árvore de problema em um ponto da rede causal em que várias conexões com outras causas existem, por isso é um “nó crítico”. Dela partem várias “setas” de relação causal que levam a outras causas do problema na rede explicativa. Ela também se relaciona com muitos dos descritores do problema, mostrando o seu alto impacto na geração dessas manifestações. Portanto, se houver atuação sobre ela, há uma boa chance de se desfazer um “nó crítico” e, assim, gerar uma sequência de mudanças desejadas nos resultados observados.

Para ser uma **causa crítica**, ela também precisa ser um “**centro prático de ação**”. O que significa isso? Que é possível, agir sobre ela. É possível criar uma estratégia ou uma intervenção futura na forma de uma política, de um programa ou uma ação, que neutralize a causa crítica, de modo que ela deixe de ser um fato gerador do problema. Se não é possível atuar sobre uma causa, por exemplo, porque está fora da nossa governabilidade, ela não é um “centro prático de ação” e, portanto, não deve ser selecionada como uma causa crítica.

Por fim, para ser uma causa crítica, é necessário que, além de se poder atuar sobre ela do ponto de vista prático, seja **viável do ponto de vista político** agir sobre ela. A viabilidade política é uma consideração sempre presente no desenho das políticas públicas e não seria diferente ao se considerar as causas sobre as quais podemos atuar. Essa avaliação é complexa e encontra sua resposta por meio do que se denomina “análise de atores” - quais seriam os atores interessados ou afetados pela atuação sobre a causa, como responderiam, se têm poder e influência para atuarem contra a mitigação da causa do problema etc.

Em síntese, o planejamento, a partir de problemas, requer:

- **Foco na realidade concreta:** o planejamento, a partir da identificação e análise de problemas, parte do reconhecimento de problemas reais enfrentados pela sociedade e ajuda a engajar os atores sociais na construção do Plano, dado que serão mais conectados com as necessidades da população.
- **Priorização de problemas relevantes:** ao concentrar o planejamento nos problemas mais estruturantes, o gestor público pode alocar recursos de forma mais eficiente e evitar a dispersão de esforços em questões de menor impacto ou relevância.
- **Envolvimento de múltiplos atores:** o planejamento, a partir da identificação e análise de problemas, exige a participação de diferentes atores (governo, sociedade civil, especialistas) no processo de seleção, análise e resolução dos problemas, o que aumenta a legitimidade do diagnóstico da situação educacional e traz diversos pontos de vista da realidade, melhorando a eficácia das soluções implementadas.
- **Enfoque sistêmico:** os problemas são, muitas vezes, **complexos e interconectados**, e o planejamento, a partir da identificação e análise de problemas, promove uma abordagem sistêmica, em que se investigam as inter-relações entre os problemas e se buscam soluções integradas, a fim de evitar a visão fragmentada que, muitas vezes, falha em lidar com as verdadeiras causas dos desafios sociais.
- **Monitoramento e avaliação contínuos:** planejar com base em problemas torna mais fácil acompanhar e avaliar a efetividade das estratégias: as metas estão diretamente ligadas à resolução de questões específicas, o que possibilita a **correção de rumo mais eficiente ao longo do processo**, com ajuste das estratégias conforme novos problemas ou mudanças surgem.

Precisamos partir do zero quanto ao levantamento e análise de problemas?

A resposta é não. Um esforço inicial e relevante foi realizado no processo de elaboração do *Documento Diagnóstico da Educação Nacional*. Nele foram identificados e analisados **18 problemas** que serão enfrentados no âmbito nacional. Estes problemas, com sua formulação, seus descritores e suas causas, estão detalhados no *Documento Diagnóstico*, que subsidiou, também, a elaboração do Projeto de Lei n.º 2.614/24 (novo PNE), que está em tramitação no Congresso Nacional. Eles constituem importante ponto de partida e devem ser considerados no processo de identificação dos problemas quando da elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

Os 18 problemas nacionais a serem enfrentados no PNE são:

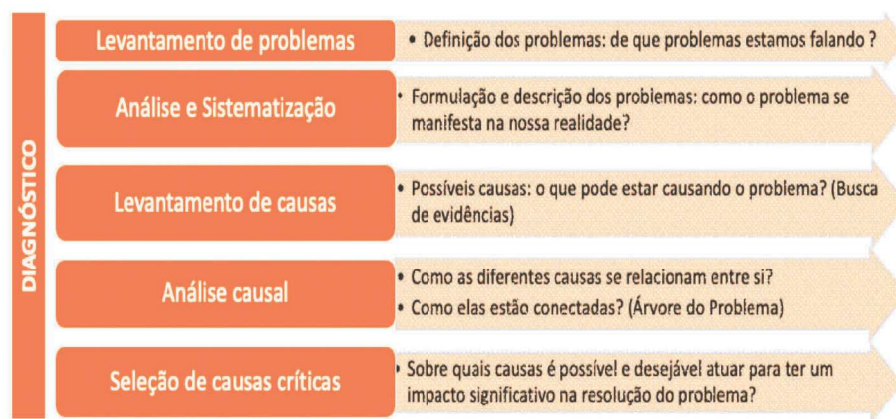
1. **Acesso à educação infantil:** o atendimento à demanda manifesta por creche e a universalização da pré-escola não se encontram assegurados.
2. **Qualidade da educação infantil:** baixa qualidade da oferta de educação infantil.
3. **Alfabetização:** crianças do 2º ano do ensino fundamental não estão alfabetizadas, o que compromete o desenvolvimento dos estudantes nos anos subsequentes de escolarização e a trajetória regular, havendo persistentes desigualdades entre as populações de baixo nível socioeconômico e as em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, com deficiência, povos do campo, das águas e das florestas.
4. **Acesso, trajetória e conclusão no ensino fundamental e no ensino médio:** grande número de crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória possuem trajetórias escolares irregulares e não concluem os ensinos fundamental e médio na idade adequada, número que se torna maior entre as populações em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, pessoas com deficiência e povos do campo, das águas e das florestas.
5. **Aprendizagem no ensino fundamental e no ensino médio:** estudantes do ensino fundamental e do ensino médio não alcançam o nível adequado de aprendizado em relação ao seu ano de estudo, havendo persistentes desigualdades entre as populações de baixo nível socioeconômico e as em situação de vulnerabilidade social, como populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, com deficiência, povos do campo, das águas e das florestas.
6. **Educação integral em tempo integral:** as redes públicas de ensino, em grande parte, não oferecem experiência de educação integral em tempo integral.
7. **Conectividade, educação para as tecnologias e cidadania digital:** limitação de acesso e de qualidade à rede mundial de computadores (internet) para uso pedagógico e desenvolvimento de capacidades para o exercício da cidadania digital.
8. **Educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola:** o acesso, a qualidade da oferta e a permanência, em todos os níveis, as etapas e as modalidades da educação escolar indígena, educação do campo e educação escolar quilombola não estão assegurados.
9. **Educação especial na perspectiva da educação inclusiva e educação bilíngue de surdos:** o acesso, a permanência, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial (PAEE) e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos são insuficientes e desiguais em todos os níveis, as etapas e as modalidades de ensino.

- 10. Educação de jovens e adultos:** grande contingente de pessoas fora da idade escolar obrigatória não está alfabetizado, não concluiu o ensino fundamental ou o ensino médio.
- 11. Acesso, permanência e conclusão na educação profissional e tecnológica:** acesso e permanência desiguais e insuficientes na educação profissional e tecnológica (EPT), especialmente entre as populações em situação de vulnerabilidade social, negras, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, de pessoas surdas e de pessoas com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento.
- 12. Qualidade da educação profissional e tecnológica:** a educação profissional e tecnológica enfrenta desafios quanto à qualidade nas condições de ofertas e quanto à aprendizagem dos saberes adequados ao mundo do trabalho em rápida transformação.
- 13. Acesso, permanência e conclusão na graduação:** baixo percentual da população com graduação completa, com ênfase nas elevadas desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais, de sexo, linguísticas, situações de deficiência e suas interseccionalidades no acesso, na permanência e na conclusão da graduação.
- 14. Qualidade da graduação:** baixa qualidade de parte dos cursos e de Instituições da Educação Superior (IES) na graduação.
- 15. Pós-graduação *stricto sensu*:** baixo percentual de mestres e doutores na população, com desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais, linguísticas e de sexo no acesso, na permanência e na conclusão da pós-graduação *stricto sensu*.
- 16. Profissionais da educação básica:** desprofissionalização do magistério da educação básica.
- 17. Participação social e gestão democrática:** insuficiência e fragilidade da representação e da participação social no planejamento e na gestão educacional.
- 18. Financiamento e infraestrutura da educação básica:** baixa qualidade e iniquidade nas condições de oferta da educação básica.

Os estados e municípios, no processo de elaboração dos seus diagnósticos da situação educacional, podem partir desse universo de problemas levantados no *Documento Diagnóstico* e se perguntarem como esses problemas ganham expressão na realidade local, como podem ser formulados, quais os seus descritores e como se explicam no contexto local. **Esse esforço de análise em contexto local é central para que os Planos Estaduais e Municipais tenham, por um lado, relevância local e, por outro, dialoguem e estejam em consonância com o novo PNE apresentado ao Congresso Nacional.**

Ao final desta segunda etapa, estados e municípios terão um documento diagnóstico próprio que demarque os problemas e desafios centrais a serem enfrentados no próximo decênio. A figura abaixo resume os passos metodológicos dados até aqui.

FIGURA 4 – PASSOS METODOLÓGICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO



Fonte: Elaborada pela SASE/MEC.

Terceira etapa: elaboração de objetivos, metas e estratégias para o Plano Estadual ou Municipal

Nesta terceira etapa, inicia-se a formulação dos elementos constitutivos do Projeto de Lei do novo Plano Decenal do estado, do Distrito Federal ou do município. Que elementos são esses? Trata-se da elaboração das **diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias** do novo Plano. Esses elementos são obrigatórios para o Plano Nacional de Educação, segundo o art. 214 da Constituição Federal, e devem ser observados nos Planos Decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Resultados do trabalho nesta etapa:

- **Objetivos** locais declarados e **metas** pactuadas.
- **Estratégias** para o alcance das metas declaradas.

Definição de objetivos e metas

A definição de objetivos possui estreita relação com a formulação dos problemas identificados e selecionados para comporem o diagnóstico da educação no contexto do estado ou município. Face ao problema identificado, cabe perguntar: *Qual a situação educacional que queremos para o nosso estado e município em dez anos?*

Objetivos são as **mudanças esperadas em relação aos problemas identificados**, que resultem da implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas.

O que é um objetivo?

- É uma **MUDANÇA** (positiva) na realidade sobre a qual se intervém e que seja alcançável.
- Deve expressar o **RESULTADO** da ação intencional, dirigida e coordenada dos governos (política/programa/ação).
- É passível de **VERIFICAÇÃO** (pode ser acompanhado por meio de indicadores).

Dicas metodológicas para formular o objetivo:

- O objetivo é facilmente formulado como o espelhamento reverso do problema.
- Utilizar linguagem de mudança: expressa resultados de mudança na condição das pessoas (público-alvo).
- Evitar linguagem de ação: expressa entregas da ação do ponto de vista do poder público (produto).

Por exemplo, se o **problema** formulado é *“As redes públicas de ensino, em grande parte, não oferecem experiência de educação integral em tempo integral”* então, o **objetivo** pode ser formulado assim: *“Ampliar a oferta de educação integral em tempo integral para a rede pública”*.

Note-se que a formulação acima traduz a mudança desejada em relação ao problema declarado e é passível de verificação.

A formulação do objetivo deriva do problema declarado e busca expressar a situação desejada ao final do período do Plano. Para ser passível de monitoramento, os objetivos precisam estar associados as **metas**.

O que são metas?

- Metas são as **referências qualitativas e quantitativas que permitem verificar se as mudanças**, expressas nos objetivos, **estão sendo alcançadas** a partir da implementação de políticas educacionais pelos governos das diferentes esferas federativas.
- O **número de metas** associadas a um objetivo varia de acordo com a **complexidade da mudança** desejada.
- As metas são elaboradas tendo como referência os descritores (**manifestação do problema na realidade local**).

No exemplo anteriormente citado, podem-se estabelecer metas intermediárias e finais para o Plano Decenal: *“Garantir a oferta de matrículas de tempo integral na perspectiva da educação integral, com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único em, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas, de forma a atender*

pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE.”

A formulação das metas deriva da análise dos descritores declarados para o problema. Os objetivos e as metas declarados devem ser factíveis e estarem dentro da governabilidade da instância que está construindo o Plano.

Definindo estratégias

Para garantir o alcance dos objetivos e das metas declarados, é preciso definir as estratégias que serão adotadas nos próximos dez anos. **A formulação das estratégias deriva das causas identificadas dos problemas, principalmente das causas críticas**, mapeadas na explicação do problema.

O que é uma estratégia?

- Uma estratégia explícita, **a partir das causas críticas** do problema, a **direção que se quer seguir** para enfrentá-las e se alcançar o objetivo e suas metas.
- Uma estratégia é uma **orientação para a tomada de decisão** a respeito do que fazer para atingir objetivos e metas.
- Uma estratégia **define o caminho escolhido** para alcançar o objetivo e orientar a política pública na direção de gerar as mudanças sociais desejadas.

Dicas metodológicas para chegar elaborar as estratégias:

O que **não é** estratégia:

- Não é um programa, um projeto, uma atividade ou uma tarefa.
- Não é uma reivindicação ou expectativa.
- Não é um investimento específico.
- Não é uma meta.

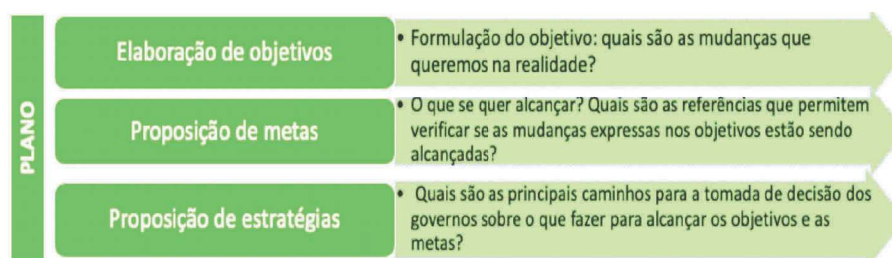
Estratégias são as **orientações para a tomada de decisão**, quanto à ação dos governos das diferentes esferas federativas, a respeito do que fazer para atingir os objetivos e as metas.

De volta ao exemplo do **problema** “*As redes públicas de ensino, em grande parte, não oferecem experiência de educação integral em tempo integral*”, uma estratégia pode ser formulada como se segue:

- **Estratégia 1:** *Instituir política nacional para ampliação da oferta e da qualidade da educação em jornada escolar em tempo integral com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, com a garantia de condições adequadas de infraestrutura, de profissionais da educação, de alimentação e de recursos pedagógicos.*

A estratégia deve ser materializada nos programas e nas ações específicas de cada governo.

FIGURA 5 – PASSOS METODOLÓGICOS PARA A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS



Fonte: Elaborada pela SASE/MEC.

Ao final desta terceira etapa, estados e municípios terão um documento propositivo com objetivos, metas e estratégias para o próximo Plano Decenal de Educação. Este documento pode compor o anexo do Projeto de Lei a ser enviado ao Poder Legislativo. A figura 5 resume os passos metodológicos dados nesta etapa.

Quarta etapa: elaboração do Projeto de Lei

Redação e envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo

A quarta e última etapa compreende a tarefa de redação da proposição legislativa, que contém o Projeto de Lei do novo Plano Decenal de Educação a ser encaminhado às Câmaras de Vereadores, no caso dos municípios, às Assembleias Legislativas, no caso dos estados, e à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Esta é uma responsabilidade do Poder Executivo, das esferas estadual, distrital e municipal, e deve obrigatoriamente ser cumprida pelo Chefe do Poder Executivo.

Para tanto, as Secretarias de Educação têm um papel central no apoio à elaboração do Projeto de Lei a partir dos subsídios construídos nas etapas anteriores, ou seja, o documento de diagnóstico da situação educacional e o documento de proposição de objetivos, metas e estratégias.

Aqui cabe destacar que, dos dois documentos elaborados nas etapas anteriores, é recomendável que apenas o segundo, que trata das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias, elaborados na etapa 3, constitua parte do PL. Quanto ao *Documento de Diagnóstico da Situação Educacional*, que fundamenta as escolhas feitas na elaboração da proposição do conteúdo do Plano (diretrizes, objetivos, metas e estratégias), recomenda-se que seja encaminhado ao Poder Legislativo em caráter de subsídio ao debate que ocorrerá em torno do PL do novo Plano Decenal durante o processo de tramitação.

Para se chegar à formulação do PL, a comissão gestora do processo de elaboração do Plano Decenal deve partir dos documentos elaborados nas etapas 2 e 3, consideradas etapas de consulta pública e, com apoio da equipe técnica, revisar os

documentos, examinando a viabilidade de eventuais mudanças propostas nas etapas consultivas e fazendo as adequações necessárias para a validação do conteúdo final junto ao Poder Executivo.

Os documentos de diagnóstico e propositivos do Plano Decenal, em suas versões finais, serão, então, encaminhados oficialmente ao Chefe do Poder Executivo, que elaborará e enviará o Projeto de Lei para a apreciação do respectivo Poder Legislativo.

O Projeto de Lei poderá trazer uma síntese do diagnóstico na exposição de motivos para, em seguida, tratar das diretrizes, dos objetivos gerais do Plano para o decênio, assim como da forma de governança e da periodicidade de seu monitoramento e avaliação no corpo do PL, podendo ficar o detalhamento dos objetivos, das metas e das estratégias do Plano como seu anexo. **A definição de um período de avaliação similar ao do projetado para o PNE pode ser a melhor alternativa.**

O documento de *Diagnóstico da Situação Educacional*, com a identificação, a descrição e a explicação dos problemas que fundamentam o Plano Decenal constituem, como dito anteriormente, um subsídio fundamental à compreensão do conteúdo proposto nos novos PEE e PME. Na metodologia de planejamento baseado na análise e explicação do problema, a compreensão da situação atual auxilia o entendimento e justifica os objetivos, as metas e as estratégias dos Planos Decenais.

Acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei do novo Plano Decenal de Educação nos parlamentos

O trabalho da Comissão Gestora pode continuar depois da entrega do Projeto de Lei nas assembleias legislativas ou câmaras Distrital e municipais. É importante continuar acompanhando todo o trâmite do processo no Executivo e no Poder Legislativo.

O Poder Legislativo, por sua vez, ao receber o Projeto de Lei, poderá promover reuniões e audiências públicas sobre os diferentes temas. Os atores responsáveis pela construção da proposta de Plano Decenal devem estar preparados para participar desse debate e, assim, dar continuidade ao processo de participação, discussão e acompanhamento da tramitação do PL do novo Plano Decenal até a sua aprovação.

Por fim, o projeto de lei, uma vez aprovado no Poder Legislativo, retorna ao Poder Executivo para ser sancionado. Mais uma vez, a Comissão Gestora pode e deve acompanhar o trâmite para dar prosseguimento ao diálogo com os segmentos sociais que participaram do processo.

7. O TRABALHO COMEÇA AGORA

O PL n.º 2.614/2024 do novo PNE determina que estados, Distrito Federal e municípios terão um ano a partir da aprovação e publicação da nova Lei do PNE para elaborar ou adequar seus Planos Decenais ao que está disposto no novo PNE, observando as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias nacionais nele traçados. Um ano que implica que todo o processo esteja concluído, inclusive a aprovação pelo Poder Legislativo e a sanção pelo Chefe do Poder Executivo - o que significa pouco tempo. Para que se tenha um plano com qualidade técnica e legitimidade, 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 nos Planos Estaduais e Municipais de Educação contribuirá 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 consonância das metas municipais entre as metas estaduais, e dessas com as nacionais, os Planos poderão contribuir para a articulação do Sistema Nacional de Educação.

O desafio é grande e o processo participativo exigirá muito diálogo, estudos e leituras atentas, pesquisas de dados, conhecimento da realidade local e, fundamentalmente, formulações que permitam que os planos contribuam para que o Brasil garanta às crianças, aos jovens e aos adultos o direito à educação como uma das condições do desenvolvimento de um País que promova justiça, fortaleça a democracia e persiga a soberania nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1886. (Coleção de Leis do Império do Brasil 1824 – parte 1).
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1892. (Coleção de Leis da República do Brasil 1891).
- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**, [Rio de Janeiro, RJ], 16 jul. 1934. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, [Rio de Janeiro, RJ], 10 nov. 1937. Seção 1, p. 22359.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1946.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.
- BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. dita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8865.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm>
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégia de ação: documento final. Brasília, DF: FNE, 2010. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações, **2014**.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). Documento Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, **2014**.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). Documento Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação, **2014**.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014**: o PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento final. Brasília, DF: FNE, 2014. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). PNE em Movimento – Construindo Indicadores Educacionais nos municípios, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). PNE em Movimento – Caderno de Orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 set. 2024a.

BRASIL. **Projeto de Lei no 2.614 de 2024**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Estatísticas do Censo Escolar**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel estatístico do Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: Inep, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/inep-lanca-painel-de-estatisticas-do-censo-superior>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2022: inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira: documento referência**. Brasília, DF: FNE, 2021. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/conae2022/documentos/DOCUMENTO_REFERENCIA_CONAE_2022_APROVADO_30_07.pdf. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2024: Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável: documento final**. Brasília, DF: FNE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucoes8>. Acesso em 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE). **Documento diagnóstico da Educação Nacional**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2025. No prelo.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). **[Conferência Nacional Popular de Educação] Conape: documento final**. [S.l.]: FNPE, 2022. Disponível: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_15_documento_final_conape13h.pdf. Acesso em: 8 mar. 2025.

HUERTAS, Franco. O Método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas; tradução de Giselda Barroso Sauveur. – São Paulo: Fundap, 1996

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama do Censo 2022**. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

JACOBS, R. The inter-disciplinary approach to educational planning. **Comparative Education Review**, v. 8, n. 1, p. 17-27, Jun. 1964.

MATUS, Carlos – El Plan como Apuesta. *Revista PES*, 2. Abril/1993

MATUS, Carlos – MAPP Método Altadir de Planificación Popular – 1ª ed. – Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007 BOLAY, F.W. – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – Método ZOPP, F.W. Bolay; tradução Markus Brosch. Colaboradores: Francisco Antônio Lopes Alves e Walkyria Moraes. Recife, 1993.

1. **Identify the main components of the system.** What are the inputs, outputs, and internal processes?

Esta edição foi composta nas fontes ARCHER e SERAVEK com miolo sobre Papel OffSet 90 g/m² e capa em Papel Supremo 300 g/m², publicada pela Secretaria de Articulação Intersectorial com Sistemas de Ensino (SASE), para o Ministério da Educação, no ano de 2025.

The first part of the paper discusses the importance of understanding the cultural context of the research. It highlights the need for researchers to be sensitive to the values and beliefs of the communities they are studying. This is particularly important in the field of education, where cultural differences can significantly impact learning outcomes.

The second part of the paper focuses on the methodology used in the study. It describes the qualitative approach adopted, which involves in-depth interviews and focus group discussions. The researchers aimed to explore the experiences and perceptions of the participants, rather than testing a specific hypothesis.

The third part of the paper presents the findings of the study. It discusses the themes that emerged from the data, such as the role of family in education and the influence of community norms. The researchers found that there were significant differences in the way that different cultural groups viewed education and the role of the teacher.

The fourth part of the paper discusses the implications of the findings for practice. It suggests that educators should be aware of the cultural context of their students and tailor their teaching accordingly. This might involve using different teaching methods or incorporating cultural knowledge into the curriculum.

The final part of the paper concludes the study and offers some thoughts for future research. It suggests that further exploration of the cultural context of education is needed, particularly in the area of teacher education and curriculum development.

ISBN 978-65-87561-60-8



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

