

A Construção da Política Educacional Municipal: A Adaptação de Políticas Educacionais nos Planos Municipais de Educação Paulistas

Victória Cruz Brito¹, Marcel Ferreira²

Resumo Simples:

O presente estudo tem como objetivo analisar como o Plano Nacional de Educação (PNE), referente ao período de 2014 a 2024 definiu instrumentos de políticas educacionais, os Planos Municipais de Educação (PMEs), em municípios do estado de São Paulo. Considerando os PMEs como instrumentos fundamentais de planejamento e gestão, buscou-se compreender de que forma metas, diretrizes e estratégias foram formuladas para responder às realidades locais e em que medida se alinham ao Plano Nacional de Educação (PNE).

Para isso, foi selecionada uma amostra aleatória de 20 municípios paulistas, representando diferentes contextos em termos de porte populacional, localização geográfica e capacidade administrativa. Os respectivos PMEs foram analisados comparativamente ao PNE, com o objetivo de identificar convergências e divergências entre os planos federal e municipais.

A análise permitiu traçar um paralelo entre as propostas estabelecidas em âmbito nacional e aquelas implementadas localmente, evidenciando o grau de alinhamento e a autonomia das decisões municipais. Essa abordagem revelou como as especificidades regionais — como limitações orçamentárias, demandas locais e capacidade técnica — influenciam a formulação das políticas educacionais.

Esses resultados evidenciam tanto os limites quanto as possibilidades de autonomia dos municípios frente às diretrizes nacionais, reforçando o debate sobre os desafios do federalismo educacional.

Resumo Expandido:

A implementação de políticas públicas educacionais no Brasil passa, obrigatoriamente, pela articulação entre os entes federativos, sendo os Planos Municipais de Educação (PMEs) instrumentos essenciais nesse processo. Instituídos em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), os PMEs assumem o papel de traduzir diretrizes nacionais em ações concretas ajustadas às realidades locais. No entanto, a forma como essas diretrizes são apropriadas pelos municípios pode revelar variações significativas quanto ao grau de alinhamento com o plano federal e à autonomia na definição de metas e estratégias.

Diante disso, este estudo propõe uma análise comparativa entre o PNE e os PMEs de 20 municípios do estado de São Paulo, com o objetivo de compreender como os princípios e metas nacionais são interpretados e adaptados em nível local. A escolha aleatória por municípios com diferentes perfis demográficos, geográficos e administrativos permite captar a diversidade de contextos e desafios enfrentados na formulação de políticas educacionais. Para compreender a relação entre as diretrizes federais e as ações implementadas em nível local, é fundamental considerar a capacidade de indução do governo federal nas políticas educacionais municipais, entendida como o conjunto de mecanismos institucionais, normativos utilizados para orientar, coordenar e influenciar as decisões dos entes subnacionais.

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela USP, victoriacruzbrito@usp.br

² Docente pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, marcel-ferreira@usp.br

Nesse contexto, Arretche (2006) sustenta que, apesar da autonomia formal conferida aos entes subnacionais, a União preserva uma expressiva capacidade de coordenação sobre os governos locais, sobretudo por meio do arcabouço institucional das políticas públicas. A autora evidencia que o governo federal exerce influência normativa ao estabelecer diretrizes e critérios que orientam comportamentos e configuram agendas nos níveis estadual e municipal, mesmo na ausência de mecanismos coercitivos diretos. Tal forma de coordenação fundamenta-se na construção de consensos e na definição de parâmetros nacionais, aos quais os governos subnacionais tendem a aderir voluntariamente. Assim, a centralização de instrumentos orçamentários e normativos por parte do governo federal cria incentivos que favorecem o alinhamento das políticas locais às diretrizes nacionais, influenciando diretamente a formulação dos PMEs e seus níveis de aderência ao PNE.

Essa lógica é perceptível na formulação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), cuja estrutura frequentemente reproduz de forma quase integral as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE). Embora a Constituição de 1988 tenha descentralizado a gestão do ensino fundamental, a forte aderência dos municípios ao PNE evidencia um arranjo federativo em que a existência de um instrumento normativo a nível federal induz a escolha de instrumentos a nível local. Desse modo, os PMEs ilustram como a coordenação federativa se realiza não por imposição direta, mas pela combinação de incentivos normativos promovidos pela União.

Para além dessa dimensão federativa, a análise dos PMEs também demanda atenção aos beneficiários dessas políticas educacionais. Nesse sentido, a literatura de policy design é útil para entender a caracterização dos beneficiários como elemento do desenho. Com isso, adota-se como referência teórica a contribuição de Aguiar, Lima e Rosa (2025), cuja proposta metodológica se orienta à atuação de gestores públicos na formulação de políticas, com ênfase na importância do chamado "desenho de políticas públicas". Os autores argumentam que os beneficiários são definidos "direcionando a política para aquelas pessoas que mais necessitam, em um contexto em que a demanda supera os recursos disponíveis." (AGUIAR; LIMA; ROSA, 2025, p. 59).

Nesse contexto, o conceito de beneficiários revela-se especialmente pertinente, sendo entendido como um ponto focal no processo de formulação, que analisa os problemas e considera os efeitos esperados dos instrumentos sobre os públicos-alvo. Os Planos Municipais de Educação podem ser compreendidos, portanto, como expressões concretas do desenho de política pública, já que se constituem como documentos de planejamento estratégico que estabelecem metas, diretrizes e objetivos voltados à superação das deficiências educacionais diagnosticadas localmente.

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela USP, victoriacruzbrito@usp.br

² Docente pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, marcel-ferreira@usp.br

Como parte da metodologia adotada pelo presente trabalho, as metas estabelecidas nos PMEs dos 20 municípios selecionados e no Plano Nacional de Educação (PNE) foram sistematizadas em planilhas. Utilizou-se como base para a categorização dos PMEs a etapa referente à definição dos beneficiários, com o objetivo de identificar os públicos-alvo contemplados em cada uma das metas estabelecidas. Essa categorização permitiu estabelecer parâmetros de comparação entre os planos, a partir da identificação dos públicos-alvo priorizados em cada contexto. Tal procedimento possibilitou observar o grau de alinhamento entre os entes federativos e compreender de que forma as metas nacionais foram interpretadas e adaptadas em nível municipal.

Como resultado preliminar, observou-se que uma parcela significativa dos municípios reproduz integralmente as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), promovendo ajustes sobretudo nas estratégias de implementação. Tal fenômeno revela uma tendência à padronização dos objetivos educacionais, enquanto as adaptações ocorrem prioritariamente no nível operacional, com adequações às especificidades locais relativas aos meios para o alcance das metas propostas. Em contrapartida, foram também identificados Planos Municipais de Educação que apresentam metas e diretrizes substancialmente divergentes do PNE, ainda que direcionem suas ações a públicos beneficiários semelhantes. Essa pluralidade evidencia diferentes processos interpretativos e a existência de prioridades locais particulares, o que reforça a complexidade e os desafios inerentes à articulação entre as políticas nacionais e as demandas específicas dos municípios.

Como etapa complementar desta pesquisa, serão conduzidas entrevistas semiestruturadas com responsáveis pela estruturação dos planos municipais de algumas das cidades selecionadas, que atuaram nas comissões responsáveis pela elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs). A seleção desses participantes visa garantir a obtenção de perspectivas qualificadas acerca dos processos de formulação, dos desafios enfrentados e das decisões tomadas durante a construção dos planos. Essa abordagem possibilitará aprofundar a compreensão do papel dos atores locais na articulação entre as diretrizes nacionais e as especificidades municipais, bem como avaliar as formas de adaptação e apropriação das políticas educacionais em contextos diversos.

Referências:

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; ROSA, Júlia Gabriele Lima da. Desenho de políticas públicas: guia prático. Porto Alegre: Jacarta, 2025. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/288810>. Acesso em: 25 maio 2025

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela USP, victoriacruzbrito@usp.br

² Docente pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, marcel-ferreira@usp.br

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 91–110.

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela USP, victoriacruzbrito@usp.br

² Docente pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, marcel-ferreira@usp.br