

ARTIGO<https://doi.org/10.22481/rpe.v16i43.6517>**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO
LOCAL: O LEGAL E O REAL****MUNICIPAL EDUCATION PLAN IN THE CONTEXT OF LOCAL DEVELOPMENT:
LEGAL AND REAL****PLAN DE EDUCACIÓN MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO LOCAL:
LEGAL Y REAL***Marecida Bezerra de Araújo*

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Brasil

Arlene Maria Soares de Medeiros

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – Brasil

Resumo: Este trabalho é um recorte da dissertação vinculada à linha de pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Faculdade de Educação (UERN). Sua temática interliga aspectos da organização, do funcionamento e da gestão da educação básica no âmbito municipal, com recorte temporal de 1988 a 2008. Objetiva analisar as políticas e ações que contribuem para a organização do Sistema Municipal de Educação (SME) em Jardim do Seridó-RN, com ênfase no Plano Municipal de Educação, inserido no regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal, para a consolidação de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Os procedimentos metodológicos deste trabalho incluem revisão da literatura associada à pesquisa documental em instrumentos constitucionais e legais, como: Constituição Federal de 1988, Legislação Educacional Brasileira (LDB 9.394/1996), Planos Nacionais de Educação, Emenda Constitucional n. 53/2006 e Lei 11.494/2007, que criou e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), bem como leis e documentos municipais. Evidencia-se que a Emenda Constitucional 95/2016 inviabiliza a consolidação do Plano Municipal de Educação e respectivamente seus sistemas de ensino. É fundamental reconhecer que a efetivação dos Planos Municipais de Educação requer apoio técnico e, sobretudo, financeiro por parte da União e dos estados.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Regime de Colaboração. Sistema Municipal de Educação.

Abstract: This work is an excerpt of the dissertation linked to the line of research Policy and Management of Education by the Postgraduate Program in Education, POSEDUC of the Faculty of Education (UERN). Its theme links aspects of the organization, functioning and management of basic education at the municipal level, with a time frame from 1988 to 2008 This article aims to analyze the policies and actions that contribute to the organization of the Municipal Education System (SME) in

Jardim do Seridó - RN, highlighting the Municipal Education Plan within the framework of collaboration between the Union, states, municipalities and Federal District for the consolidation of a, free, secular and quality public education. The procedures of the investigation include revision of the literature associated to the documentary research in constitutional and legal instruments such as: Federal Constitution of 1988, Brazilian Educational Legislation (LDB 9.394/1996), National Education Plans, Constitutional Amendment 53/2006 and Law 11.494/2007 which, respectively, created and regulated the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (FUNDEB), as well as laws and municipal documents. It is evident that the Constitutional Amendment 95/2016 makes it impossible to consolidate the Municipal Education Plan and its teaching systems, respectively. It is fundamental to recognize that the implementation of Municipal Education Plans requires technical and, above all, financial support from the Union and the states.

Keywords: Municipal Education Plan. Collaboration Scheme. Municipal Education System.

Resumen: Este trabajo es un extracto de la disertación vinculada a la línea de investigación Política y Gestión de la Educación del Programa de Posgrado en Educación, POSEDUC de la Facultad de Educación (UERN). Su temática vincula aspectos de la organización, funcionamiento y gestión de la educación básica en el ámbito municipal, con un recorte de tiempo de 1988 a 2008. Este artículo tiene como objetivo analizar las políticas y acciones que contribuyen a la organización del Sistema Educativo Municipal (SME) en Jardim do Seridó - RN, con énfasis el Plan de Educación Municipal en el marco de la colaboración entre la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal para la consolidación de una educación pública, gratuita, laica y de calidad. Los procedimientos de la investigación incluyen la revisión de la literatura asociada a la investigación documental en instrumentos constitucionales y jurídicos como: Constitución Federal de 1988, Legislación Educativa Brasileña (LDB 9.394/1996), Planes Nacionales de Educación, Enmienda Constitucional 53/2006 y Ley 11.494/2007 que, respectivamente, crearon y reglamentaron el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), así como leyes y documentos municipales. Es evidente que la Enmienda Constitucional 95/2016 imposibilita la consolidación del Plan Municipal de Educación y sus sistemas de enseñanza, respectivamente. Es fundamental reconocer que la aplicación de los Planes Municipales de Educación requiere el apoyo técnico y, sobre todo, financiero de la Unión y los estados.

Palabras clave: Plan de Educación Municipal. Plan de Colaboración. Sistema de Educación Municipal.

Introdução

A temática deste artigo está articulada à organização e ao funcionamento da educação básica, assim como ao regime de colaboração entre as instâncias federadas do Estado brasileiro (União, estados e municípios). O trabalho objetiva analisar o Plano Municipal de Educação como instrumento de organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó-RN, seus avanços e recuos.

À luz de dados pesquisados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ADHB, 2013), organizamos uma breve apresentação do município Jardim de Seridó-RN. É um município brasileiro do interior

do Rio Grande do Norte, pertencente à Microrregião do Seridó Oriental e Mesorregião Central Potiguar e localizado ao sudoeste da capital do estado, com distância de aproximadamente 247 km. Sua densidade demográfica é de 32,86 hab/km², sua população era no ano de 2010 de 12.113 habitantes e uma população estimada no ano de 2018 de 12.395 pessoas de acordo com o IBGE. Do total populacional, 47,8% são homens e 52,2% são mulheres, sendo, então, o quadragésimo sétimo município mais populoso do Rio Grande do Norte, o terceiro de sua microrregião, como também o terceiro mais antigo da região do Seridó.

O IBGE (2010) e o ADHB (2013) demonstram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,663, situando-o na faixa de Desenvolvimento Humano médio, o que no *ranking* fez com que Jardim do Seridó ocupasse a 20^a posição entre os 167 municípios do Rio Grande do Norte, segundo seu IDH. As dimensões que mais contribuíram para o aumento do IDH do município no ano de 2010 foram: Longevidade, com índice de 0,772; seguida de Renda, com índice de 0,646; e de Educação, com índice de 0,584.

Em 2016, o IBGE evidenciou que o salário médio mensal era de 1,4 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 15,0%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 145 de 167 e 22 de 167, respectivamente. Já na comparação com municípios do Brasil, ficava na posição 5092 de 5570 e 2028 de 5570. Os domicílios indicavam rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (41,3% da população nessas condições), o que o colocava na posição 157 de 167 dentre os municípios do estado e na posição 2573 de 5570 dentre os municípios do Brasil.

Para o desenvolvimento das políticas sociais, os recursos financeiros chegam ao município através do regime de colaboração e, de maneira bem particular, como uma complementação aos recursos que o município precisa ter para oferecer os serviços públicos e assegurar sua qualidade. Por se tratar de um município que possui sua receita de tributação própria insuficiente para com os gastos públicos, a precariedade dos serviços sociais, como saúde, educação, esporte, lazer, cultura e infraestrutura, torna-se notória para sua população urbana e rural. Alguns desses setores, como Saúde, Educação e Assistência Social, recebem recursos “carimbados”, ou seja, de determinados programas para fins específicos, e, ainda, sob a condição de complemento, em que o município precisa injetar o restante monetário de seus recursos próprios (o qual não tem) para que os setores e determinados programas possam funcionar. É a verdadeira dependência dentro do pacto federativo.

Este artigo nasceu de uma pesquisa de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (POSEDUC/UERN), que fez uso da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Na

perspectiva dos documentos, contemplamos as leis, os decretos, as normas, os planos e as diretrizes educacionais nos âmbitos federal e municipal, como: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.396/96), Planos Nacionais de Educação (PNE 2001-2014 e PNE 2014-2024), Emenda Constitucional n. 53/2006 e Lei 11.494/2007, que cria e regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação e todo aparato legal que subsidia a municipalização da educação em nosso país, a exemplo dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB) e de outros planos e programas.

Na perspectiva da pesquisa bibliográfica, Azevedo (2002), Araújo (2013), Dallari (2003), Oliveira (2011), Souza (2005) e Vieira (2011) argumentam em prol do Pacto Federativo, com as atribuições e responsabilidades de cada ente federado a partir do Regime de Colaboração em seus diferentes arranjos: poder central, poder local, autonomia, descentralização, municipalização, dentre outros, que interferem na formulação de políticas e ações que organizam o sistema de ensino brasileiro. Cury (2009), Dourado (2011), Werle (2006), Werle, Thum e Andrade (2008) e Saviani (2008) dialogam, no decorrer deste artigo, no sentido de que a ausência da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), articulado ao Plano Nacional de Educação (PNE), com possibilidades de efetivação nos estados e municípios, tem dificultado a organização e o funcionamento dos sistemas municipais de ensino, principalmente em municípios de pequeno porte.

No debate contemporâneo sobre política e gestão da educação pública, percebe-se que os marcos legais dão ênfase à organização da educação básica e ao regime de colaboração. De acordo com Saviani (2008), essas questões têm sido, ao longo da história da educação brasileira, permeadas por um discurso autoritário entre os níveis de governo com maior intervenção da União e execução das definições no plano municipal. No entanto, acompanhamos algumas mudanças significativas ocorridas nas últimas três décadas para a promoção de um projeto de educação pública, democrática e com qualidade. Os fatos e dados apontam que esses avanços conquistados são decorrentes das lutas sociais e resistências, porém, infelizmente, na atual conjuntura política, percebemos a tendência de grupos políticos que fomentam um projeto de educação excludente e perverso, com retrocessos, quando nos referimos à educação pública brasileira de qualidade para todos.

Percebemos que existem muitas contradições diante do discurso da organização do sistema municipal de educação, principalmente quando o Estado brasileiro não tem instituído seu Sistema Nacional de Educação (SNE), mesmo que articulado pelos dispositivos legais da CF/88, da LDB/96 e do PNE (2001-2010, 2014-2024). Para Abicalil (2014), Cury (2002),

Dourado (2000) e Oliveira (2003), essa ausência de um SNE tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como deficiência nos referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a busca da equidade na educação pública.

Este artigo se constitui a partir de três tópicos que se complementam. O primeiro consiste em discutir o federalismo brasileiro e sua relação com os municípios com base na CF de 1988, momento em que as cidades são convidadas a serem entes federados dotados de poderes administrativos e políticos para programarem políticas, arrecadarem recursos próprios e serem regidas por leis orgânicas próprias elaboradas por seus legislativos. Enfatiza também a Organização dos Sistemas de Ensino no Brasil a partir da CF/1988, da LDB 9.394/1996, do PNE (2001-2010, 2010-2024), do FUNDEF, do FUNDEB e de seus instrumentos de democratização: Fórum Nacional de Educação e Conferências e Conselhos sociais, condições basilares para o fortalecimento da autonomia, da participação e do controle social da educação local. O segundo apresenta o PNE (2014-2024) como articulador do SNE em regime de colaboração, definindo suas metas, estratégias, diretrizes e objetivos, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades da educação, a partir das lutas e conquistas advindas dos movimentos sociais através das conferências de educação. Já o terceiro tópico mostra a construção do PME de Jardim do Seridó-RN, o qual deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. Assim, precisa mobilizar todos os segmentos dos diversos sistemas de ensino, bem como da sociedade civil, pois é um plano de todos que moram no município para atender as necessidades educacionais do cidadão. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação. De acordo com o Observatório do PNE, Jardim do Seridó-RN foi o primeiro município do estado do RN a concluir o PME (2015-2025), através da Lei n. 014, de 30 de abril de 2015 (JARDIM DO SERIDÓ-RN).

Federalismo na educação brasileira

O Estado brasileiro é constituído por instituições políticas e sociais sob a égide do regime republicano, cuja organização se dá por unidades territoriais, diferenciadas por sua amplitude geográfica e diversidade econômica e cultural. Tais unidades são relativamente autônomas, mas com finalidades comuns. As discussões sobre o federalismo na educação caminham para a urgência de uma nova estrutura na dinâmica do pacto federativo, tendo em vista que o Estado não consegue dar respostas satisfatórias à população em face das mudanças

e transformações que a sociedade passa. Com o federalismo, a transferência de responsabilidade para os municípios e estados deixa-os enfraquecidos diante de suas competências, no que diz respeito à garantia do direito à educação a todos os cidadãos brasileiros.

Começamos por reforçar o que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu Art. 205, explicita:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, p. 160).

O debate sobre o Sistema de Educação no Brasil é muito efervescente, complexo em sua amplitude e controverso em seus discursos, tanto na sua esfera político-administrativa quanto na financeira e pedagógica. Faz-se necessário aprofundar essa temática em torno da institucionalização e da organização do Sistema Municipal de Educação, objeto de estudo desta pesquisa, reconhecendo o município como ente federado que tem autonomia relativa, segundo a CF/1988, para gerir o seu sistema próprio de ensino. Contudo, faltam-lhes as condições necessárias para que possam oferecer e assegurar os níveis e as modalidades da educação básica, como assim lhe é conferido, de maneira sólida e consistente, conforme prezam os dispositivos constitucionais e legais.

Faz-se importante destacar a Emenda Constitucional n. 59, de 2009 (BRASIL, 2009), que trouxe a obrigatoriedade do ensino para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos; o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010, Lei n. 010172 de 09 de janeiro de 2001) (BRASIL, 2001), com aplicação e execução de recursos financeiros na educação pública; e o Sistema Nacional de Educação (SNE), expresso no texto constitucional, o qual fomenta os municípios a organizarem e institucionalizarem em regime de colaboração seu próprio sistema municipal de educação. Nesse contexto, sentimos a necessidade de aprofundar as discussões em torno da organização do Sistema Municipal de Educação, com foco no município de Jardim do Seridó-RN, reconhecendo esse território como ente federado que tem autonomia relativa, segundo a CF/1988, para legislar sobre seu sistema de educação. Sobre isso, Cury (2007, p. 170) expressa: “A Constituição Federal montou um sistema de repartição e competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, reconhecendo a dignidade e autonomia próprias dos mesmos”.

Parafraseando Cury (2007), o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado brasileiro, em que os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de

compartilhamento de legitimidade estabelecem ligações político-administrativas entre as federações. Essa relação acontece também através da divisão de competências entre os entes constitutivos e do poder legislativo, do poder judiciário, dos recursos fiscais e financeiros, das transferências de responsabilidade e da autonomia.

De acordo com Dallari (2003), a palavra federação é originária do latim e expressa a ideia de “foedus”, que significa aliança. O Estado Federal, assim chamado, é uma criação norte-americana do final do século XVIII que marca a independência política e jurídica das 13 colônias Inglesas e das Américas, as quais se constituíram em um novo Estado, regendo-se por suas próprias leis, podendo decidir sobre todos os assuntos de seu interesse e devendo resolver seus problemas administrativos e políticos com seus próprios meios.

Ainda conforme Dallari (2003), os países sentiam a necessidade de aperfeiçoar a confederação, já que os Estados tinham a liberdade de se retirar do tratado, ou seja, do acordo entre eles, o que deixava o grupo fragilizado diante da obtenção de meios para as ações conjuntas, uma vez que cada um se mantinha soberano. Com o objetivo de aperfeiçoar essa confederação, os Estados integrantes do tratado reuniram-se em convenção na cidade de Filadélfia e constituíram duas correntes: em uma estavam aqueles que defendiam apenas uma revisão dos artigos da confederação e, do outro lado, os adeptos da transformação da confederação em federação. O resultado dessa disputa foi a adoção da forma federativa, em que o Estado Federal com regra constitucional proíbe os estados de se retirarem da federação que aderiram.

Souza (2005) sinaliza que o Brasil, há mais de um século, adotou a forma federativa na divisão territorial e na dimensão político-administrativa, passando por diversos arranjos federativos e períodos de autoritarismo, como também de regimes democráticos. Para a autora citada, o sistema federativo apresenta duas dimensões: uma constitucional e outra territorial, de poder governamental. A primeira deveria ser criteriosamente analisada em complementação à segunda, tendo em vista a descentralização que o Brasil assumiu pós-1988.

As políticas neoliberais nos anos de 1990 estimularam o repasse de responsabilidades dos serviços públicos para os municípios, mas não consideraram as disparidades e as desigualdades socioeconômicas entre as regiões, que afetam diretamente os municípios. Para Werle (2006), essa década foi marcada por mecanismos de mercado, reduzindo a capacidade de autonomia dos municípios e estados, o que gera a dependência desses entes para com o poder central. A autora critica essas reformas que trouxeram o “modelo gerencial, racional, fortalecendo, principalmente no âmbito Federal, as funções de regulação e coordenação do Estado” (WERLE, 2006, p. 27).

Esse desenho é resultado das crescentes reformas do Estado e da desestruturação das políticas públicas, na medida em que não se consideram as especificidades dos locais, que enfrentam desafios na busca de oferecer os serviços públicos à população. No meio desses serviços, está a educação pública, “mínima” ou “essencial”, já que não se pode dizer de qualidade em um país marcado por tantos conflitos políticos, econômicos e sociais que interferem direta e conseqüentemente nos sistemas municipais de educação e no interior de cada escola.

A emergência de uma reforma no Estado faz das políticas sociais, em especial as educacionais, um campo de complexificação diante das competências de cada ente federado, para dar conta da oferta e da procura de serviços públicos com qualidade e poucos recursos financeiros, humanos e técnicos. Em face do regime de colaboração, a União coopera com estados e municípios, mas não se responsabiliza com a execução das políticas, apenas as regulamenta. Essa cooperação se torna insuficiente mediante a demanda dos serviços que os municípios precisam oferecer sobre determinação dos aspectos legais, constitucionais e jurídicos, sob pena judicial pela não oferta de algum serviço público.

De acordo com Araújo (2013), o Estado brasileiro é composto por instituições políticas e sociais com regime republicano e uma forma de organização de unidades territoriais, diferenciadas por sua amplitude geográfica, diversidade econômica e cultural, autônomas, mas com finalidades comuns.

Sobre o federalismo desenvolvido no Brasil, Souza (2005, p. 106) expõe:

Diferentemente de muitas federações, a brasileira nunca foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos, movimentos separatistas ocorreram apenas durante o período colonial e no início do século XIX a unidade do país não era questionada. Por isso, as constituições brasileiras não preveem regras para a secessão e a de 1988 ainda estabelece que nenhuma emenda constitucional pode abolir a “forma federativa de Estado”.

Se os Estados abdicaram de uma parcela de autonomia para a formação de uma Federação, presume-se que inexistam o direito de secessão, pois, do contrário, bastaria a formação de uma Confederação, em que se conservariam a soberania e, assim, a autodeterminação do Estado. Portanto, é também característica do Estado Federal a indissolubilidade do vínculo federativo.

Concordamos com Arretche (2010) quando afirma que, apesar de a Constituição de 1988 expandir aos municípios o direito de ser um ente federado com uma autonomia financeira, política e administrativa, a realidade é que a maioria dos governos locais continua em situações

de extrema pobreza e sem condições de desempenhar efetivamente seu papel de provedor de serviços públicos, em que o desenvolvimento das ações e a implementação das políticas públicas foram prejudicadas. Essas condições de pobreza fazem parte da vida de parte dos municípios brasileiros, inclusive de Jardim do Seridó-RN, que não foge à regra.

Segundo Abrúcio (2010), o problema básico da questão federativa brasileira é encontrar um desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo sem destruir a autonomia de cada ente e a conflitualidade inerente ao pacto federativo. Para isso, deve-se considerar que, em cada ente federativo, existe uma heterogeneidade territorial, linguística, étnica, socioeconômica, cultural e política, que necessita de orientação nacional alicerçada por instituições que tenham como base no discurso e na prática a unidade na diversidade. “O federalismo é o principal instrumento para lidar com esse processo” (ABRÚCIO, 2010, p. 42).

Percebe-se que não existe um modelo único que oriente a formação das federações. Países como Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Índia, Malásia, México, Nigéria, Rússia, Suíça, Venezuela e Estados Unidos apresentam heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, principalmente de natureza socioeconômica, política e administrativa. Por esse motivo, no que se refere à separação de suas competências, o federalismo se divide em três matrizes, as quais, segundo Araújo (2013), são: dual, cooperativo e centralizado. No federalismo dual, existe uma federação rígida entre essas competências, não havendo colaboração entre os entes. Para Dias (2013), no federalismo dualista ou dual, os dois centros de governo (federal e estadual) não sofrem interpenetrações ou interferências recíprocas, posto que está fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos estados. Nesse tipo de federalismo, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não cabendo cooperação ou interpenetração entre eles. Um exemplo desse tipo de federalismo seriam os Estados Unidos, em sua origem.

Já no federalismo cooperativo, as atribuições são exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. O que se percebe é que a ideia de um federalismo dual se torna uma exceção mediante a completa separação entre as esferas de governo. Em sua tese¹ Dias (2010) enfatiza que o federalismo cooperativo e sua atuação nas políticas públicas direcionam uma discussão entre os níveis de governo a partir das relações intergovernamentais, estabelecendo

¹ Dias. C. F. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010, f. 210, Tese. Fundação Getúlio Vargas.

duas formas diferentes de atuação entre os entes federativos, as quais se constituem em federalismo cooperativo e federalismo competitivo.

Medeiros (2015) discute que o federalismo cooperativo, caracterizado também como colaborativo, suscita mais inquietações do que orientações, tendo em vista os desequilíbrios sociais e regionais que nosso país, historicamente, enfrenta. Desse modo, a autora enfatiza:

A colaboração recíproca pressupõe necessariamente condições de igualdade tanto no ponto de partida como de chegada, do contrário a colaboração se transforma em mera compensação, uma vez que os municípios acabam não apresentando condições reais para bancar sua contrapartida de colaboração, reforçando, portanto, um federalismo competitivo. (MEDEIROS, 2015, p. 100).

Para que o federalismo cooperativo ou colaborativo aconteça na promoção da equidade dos direitos sociais, é necessário buscar um novo movimento nas relações intergovernamentais, principalmente na redistribuição de renda e na estruturação de novas políticas sociais, em detrimento da quantidade de políticas governamentais que diminuam as desigualdades existentes nas regiões, fomentadas por essas relações de disputa e competitividade, e não de equidade.

Nesse sentido, o Plano Municipal de Educação é concebido como espaço democrático de participação, discussão e planejamento sistemático de objetivos, metas e diretrizes da qualidade da educação municipal que se pretende alcançar, tendo como princípio de sua construção o diagnóstico da realidade educacional local. A existência do Plano no município, por si só, não garante a organização de um sistema municipal de educação nem o direito à educação em seus diferentes níveis de ensino. É preciso monitoramento de sua execução, bem como avaliação para que as metas sejam realmente concretizadas através da participação dos representantes legais da sociedade na defesa do interesse coletivo e da garantia da educação pública para todos. Os desafios são múltiplos e bastante complexos, além de serem, de algum modo, intercomunicantes.

Plano Municipal de Educação articulado ao Sistema Municipal de Educação

A ação do Estado-Nação é resultado da organização da sociedade civil, a qual, em meio a conflitos, interesses e disputas de poder das diferentes classes sociais, pode tornar-se um Estado democrático, conferindo os direitos políticos e civis a todos os cidadãos (ABRÚCIO, 2010). Essa discussão se faz necessária para compreender as políticas públicas na educação e como estas vêm sendo desenvolvidas para reverter os problemas de evasão, distorção ano/idade, altos índices de crianças e adolescentes fora da escola, infraestrutura precária, falta

de uma melhor remuneração e de formação inicial e continuada para os professores da Educação Básica, entre tantas outras necessidades fundamentais à efetivação da educação como direito garantido.

Nessa concepção, a educação brasileira passa por um processo de transformação, em que as decisões partem dos discursos dos sujeitos em âmbito local para o desenho da educação nacional, o que marca a constituição de políticas educacionais cuja sustentação está na sociedade e na esfera pública, independentemente do grupo de poder. São novos tempos e novos espaços públicos, participativos, democráticos e de reformas educacionais, os quais, através das lutas sociais, legitimam o direito à educação aos diferentes sujeitos da sociedade.

Desse modo, estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil em geral são convidados a participar, opinar e mudar os rumos da educação brasileira. Para tanto, a Conferência de Educação afirma-se como espaço de mobilização e participação democrática que busca resistir e lutar por uma educação pública, a partir de uma ampla discussão em todo o território nacional que permita deliberações de propostas consistentes para com a organização de um sistema nacional de educação. Para Dourado (2011), esse movimento revela a fecundidade de um processo de participação de relevância na arena educacional brasileira, que poderá contribuir para deslindar novos marcos para a proposição e a materialização das políticas educacionais no país, ao mesmo tempo que se constitui em dinâmica formativa dos diferentes atores que participarão e contribuirão para a construção da Conferência.

Nesse contexto, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), segundo Saviani (2007), eram espaços que agregavam intelectuais que empreendiam crítica à política educacional e discussões nelas travadas, para além do cunho político. Eram encontros de relevância para aquele momento histórico. Preocupadas com novas propostas pedagógicas, as CBEs abriram espaço para a “emergência de concepções contra-hegemônicas” (SAVIANI, 2007, p. 403). As CBEs, em suas diferentes épocas, cumprem importante papel na direção da construção de políticas de Estado e contribuem para a superação da tradição histórica brasileira, em que as políticas educacionais têm sido marcadas por descontinuidades, porque se configuram como políticas de governo e não políticas de Estado.

Quadro 1 – Demonstrativo das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs)

Ano	Tema	Local
1980	A política educacional	São Paulo
1982	Educação: perspectiva na democratização da sociedade	Belo Horizonte

1984	Da crítica às propostas de ação	Niterói
1986	A educação e a Constituinte	Goiânia
1988	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasília
1991	Política Nacional de Educação	São Paulo

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Percebe-se que os temas de cada conferência apresentavam relevância em cada ano de execução, com lutas em defesa de uma escola brasileira pública, laica e gratuita e com a destinação de recursos financeiros e técnicos para instituições de ensino criadas e mantidas pelo Estado. Além disso, dedicavam-se à democratização da educação com ênfase na participação da sociedade civil, propondo um modelo de escola no qual a articulação entre o ensino, a educação e a sociedade estivesse presente.

Nessa perspectiva de discussão, procuramos situar neste tópico a importância da Conferência Nacional de Educação (CONAE) no contexto atual da educação brasileira, bem como os seus encaminhamentos para a urgência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) instituído juridicamente. Para Cury (2009), a CONAE é tanto uma antiga demanda dos educadores identificados com a melhoria da educação nacional quanto um dispositivo legal que já constava do Plano Nacional de Educação 2001-2010. A efetivação desse pleito se deu com a CONAE, realizada em 2010, já sob as diretrizes da Emenda Constitucional n. 59/09, a qual não somente determinou a decenalidade dos PNEs, como também os articulou ao Sistema Nacional de Educação.

Cury (2009) afirma que, para o país, a CONAE tem sido de relevância mediante discussão e participação da sociedade em questões como: federalismo não resolvido, articulação entre níveis e etapas da educação escolar, privatização oligopólica e pouco qualificada do ensino superior, ensino médio distante dos desejos da maioria que o procura, ausência de ações concretas em prol da educação infantil e salário dos professores. “Uma Conferência Nacional como essa, determinada pelo atual PNE e convocada pelo governo, é uma oportunidade rara para passar a limpo tudo isso e ver se encontram melhores caminhos de resolução e de efetivação” (CURY, 2009, p. 86). Quanto à importância e os limites das conferências municipais, estaduais e nacional de educação, Cury (2009, p. 172) assevera:

A mobilização em prol da elaboração de políticas educacionais está prevista tanto na concepção mais avançada de democracia quanto no princípio da gestão democrática, no capítulo da educação e da Constituição. Ela expressa um cruzamento entre a cidadania consciente e o arranjo federativo. A lei,

parafrazeando Rousseau, será tanto mais obedecida quanto mais a gente se sinta produtor da mesma.

Passadas mais de três décadas dessa experiência, o governo federal volta a realizar uma série de conferências por área específica da educação, convergindo para a Conferência Nacional de Educação (CONAE). A Conferência, ao tomar como objeto de estudo e deliberação a educação nacional, incluirá, automaticamente, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino em um fórum de mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação, tendo a participação de amplos segmentos educacionais e sociais, além de estimular os debates nos estabelecimentos de ensino (SAVIANI, 2007).

Quadro 2 – Conferências Nacionais de Educação

Ano	Tema	Eixos
2010	Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.	I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.
2014	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.	Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho; Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.
2018	A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.	Eixo I – O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Instituição, Democratização, Cooperação Federativa, Regime de Colaboração, Avaliação e Regulação da Educação; Eixo II – Planos Decenais e o SNE: Qualidade, Avaliação e Regulação das Políticas Educacionais; Eixo III – Planos Decenais, SNE e Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo IV – Planos Decenais, SNE e a Democratização da Educação: Acesso, Permanência e Gestão; Eixo V – Planos Decenais, SNE e Educação e Diversidade: Democratização, Direitos Humanos, Justiça Social e Inclusão; Eixo VI – Planos Decenais, SNE e Políticas Intersetoriais de Desenvolvimento e Educação: Cultura, Desporto, Ciência, Trabalho, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Inovação; Eixo VII – Planos Decenais, SNE e Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Carreira, Remuneração e Condições de Trabalho e Saúde; Eixo VIII – Planos Decenais, SNE e Financiamento da educação: Gestão, Transparência e Controle Social.

Fonte: Elaboração da pesquisadora, 2018.

A CONAE, é fato, desponta como um importante acontecimento para organizar e manter a mobilização em defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Ela emerge como um espaço democrático da sociedade que tem o apoio institucional do poder público, para que todos possam participar do desenvolvimento da educação nacional. Encontra-se organizada para tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós-Graduação, sendo realizada em diferentes territórios e espaços institucionais, como municípios, Distrito Federal, estados e país.

Dentro das deliberações da Conferência Nacional de Educação, surge o Fórum Nacional de Educação (FNE), um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro. De caráter permanente, o Fórum Nacional de Educação foi criado pela Portaria Ministerial da Educação n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação. O regimento do FNE é claro e não prevê a inclusão de novas entidades no âmbito do Fórum nem a exclusão de segmentos ou setores pelo Ministro da Educação, com aparato do Palácio do Planalto, fato acontecido no atual governo federal. Diante disso, entidades reuniram-se em um espaço de resistência e defesa da participação popular na construção das políticas públicas e na mobilização dos compromissos com a educação para todos, o que favoreceu a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que decidiu convocar a Conferência Nacional de Educação Popular (CONAPE/2018). Esta visa organizar e manter a mobilização em torno da defesa do PNE, o monitoramento das metas e a análise crítica das medidas que têm viabilizado a efetivação do plano, principalmente a Emenda Constitucional 95/2016, estabelecendo um teto para gastos públicos federais por 20 anos.

O resultado de todo esse movimento é que no momento atual ficaram dois modelos de conferências de educação: a CONAE, organizada e mantida pelo governo central através do Ministério da Educação; e a CONAPE, afirmada pela consolidação da participação social, firme na resistência contra os ditames do Ministério da Educação e os desmontes na educação pública brasileira. Tanto a CONAE como a CONAPE discutem suas conferências a partir de oito eixos, tendo como principal diálogo o PNE articulado ao SNE, com explícita vinculação de recursos para sua execução, financiamento da educação pública, piso salarial profissional e definição do custo aluno. São temas fundamentais que orientam e intensificam os debates em todas as esferas federativas, tendo como objetivo ampliar e garantir os direitos sociais, entre eles, o direito à educação.

O FNE instituído pelo Ministério da Educação, formado por 50 entidades e órgãos ligados à educação, tem como finalidade ampliar, implementar, efetivar, assegurar e

aperfeiçoar espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão. Baseado em uma dinâmica que favorece o processo de interlocução e o diálogo entre os setores da sociedade, busca construir consensos e sínteses entre diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas.

No entanto, o FNE sentiu-se desrespeitado por algumas medidas e ações tomadas pelo MEC, sem levar em consideração as discussões e as deliberações do referido Fórum, como: mudanças no calendário das CONAE (2018), aprovação da base nacional comum, reforma do ensino médio, política de jovens e adultos, monitoramento dos planos de educação, financiamento da educação e custo aluno qualidade, entre outros pontos importantes a serem discutidos na agenda educacional, que exigem o fortalecimento e a articulação entre administração pública federal e sociedade civil.

Por essa razão, 20 entidades que integravam o FNE se retiraram desse espaço. Em manifesto entregue à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, anunciaram sua saída coletiva do órgão e a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). A decisão é uma resposta à não revogação da Portaria MEC n. 577/2017, que interfere na composição do FNE, de modo que sua coordenação e supervisão passam para a Secretaria Executiva do MEC. Com a Portaria n. 577, de 27 de abril de 2017, diversas entidades históricas de movimento em defesa da educação, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CONTEE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES-Unicamp) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), foram excluídas do Fórum.

Nesse contexto, Abicalil (2014, p. 63), na discussão sobre os 80 anos após o manifesto dos pioneiros, enfatiza:

Não é demais lembrar as superações necessárias para chegarmos até aqui, em um exigente processo político-formativo que amadurece o desenvolvimento dessa concepção e que pressupõe mudanças estruturais no desenvolvimento da educação nacional. Para além da conquista histórica do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) nascido do movimento social, há um conjunto de iniciativas voltadas à valorização e interação entre os níveis e modalidades de ensino, com políticas nacionais nitidamente dirigidas pela garantia da qualidade social, pela universalização do acesso e pela democratização da gestão pública.

Conforme afirma o autor, muitas foram as lutas travadas entre o poder central para a constituição de um Fórum Nacional de Educação como um processo de democratização, através do qual as vozes dos sujeitos da sociedade pudessem ser expressas por órgãos

normativos, configurado pelo movimento social, compromissado, consistente, plural e legítimo na defesa da escola pública, gratuita e laica. O FNE tinha como proposta participar efetivamente das deliberações e definições das políticas educacionais, com vistas à garantia do direito à educação em todo território nacional, bem como do controle social da materialização das metas do PNE (2014 a 2024).

Essa nova fase de intensa articulação e discussão com a sociedade civil organizada tem início a partir da convocação pelo FNPE para a CONAPE 2018. O objetivo foi organizar e manter a mobilização em torno da defesa do PNE, da necessidade do monitoramento das metas e análises críticas das medidas que inviabilizam e efetivação do PNE (2014-2024) como também do próximo PNE (2025-2035) com Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece teto para os gastos federais por 20 anos para com as atividades primárias, dentre outras ações no regime fiscal.

Para Abicalil (2014), esse movimento tem tarefas imediatas e desafios gigantescos para qualificar a nova oportunidade de mobilizar os diversos setores da sociedade no debate, na formulação e na avaliação dos temas de interesse público relevantes para o desenvolvimento da educação brasileira. Os projetos de lei aprovados ou em tramitação apresentam forte incidência sobre a organização do sistema de ensino e as formas de cooperação federativa. Para o autor acima citado, o conjunto de ações governamentais, em uma dimensão econômica e política que se alastra pelo setor educacional, encontra-se distante da concepção de uma educação para todos, clamada pelos movimentos sociais através das conferências nacionais.

Ainda nessa direção, Abicalil (2014, p. 81) adverte:

Se estamos construindo, seguramente conjugamos uma série de atitudes que conformam a existência de um projeto capaz de co-mover, re-mover entraves, de mover resistências, promover ações e estabelecer sin-nergias, sin-tonias, sin-fonias, sin-cronias, sim-patias, afirmando a diversidade como valor, o direito à igualdade como princípio, à unidade como fio condutor.

Por esse motivo, entende-se que a retirada de algumas entidades do FNE para formar o FNPE, desmembrado da regulamentação, da imposição e do controle do governo federal, visa formar um espaço de articulação com a sociedade civil, com vistas à promoção de debates em todas as esferas federativas em torno da ampliação e da garantia dos direitos sociais, entre eles educação, direito de todos com promoção e valorização das diversidades étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, de gênero, opção política, linguística, entre outras. O fórum, seja qual for sua natureza de pertença, precisa cooperar com a construção de uma nova cultura de

participação cidadã, resistindo a modelos de atitudes antidemocráticas, processos de exclusão e subordinação entre as classes sociais que permeiam o contexto educacional em nosso país.

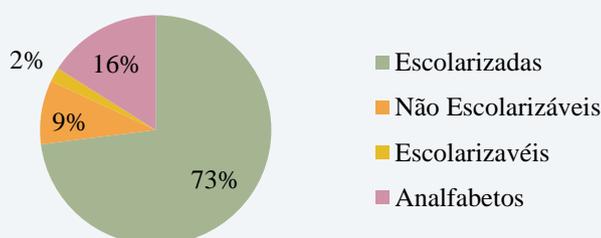
De qualquer modo, percebe-se um movimento da sociedade civil em prol da construção e da consolidação de uma educação pública, democrática e de qualidade no Brasil. Tudo isso contribui, de maneira estratégica, para o debate em torno dos sistemas de educação (estaduais e municipais). O debate atual sobre a participação dos municípios na educação é bastante pertinente, uma vez que o papel dos municípios na oferta da Educação Infantil e Ensino Fundamental está contido nos dispositivos legais que regem a educação brasileira.

Plano Municipal de Educação: Instrumento de Organização e Funcionamento da Educação Municipal

Reinventar a organização do sistema de educação no interior do município, permitindo a participação das instâncias locais nas decisões, nas projeções e nos resultados de avaliações de maneira ativa, de modo que os planos e os projetos sejam efetivos em âmbito local, não é fácil. Devem-se levar em consideração as reais necessidades, prioridades e equidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Durante a pesquisa documental (2016 – 2018), é encontrado no arquivo da SEME o Plano Decenal de Educação para Todos pela Educação, datado de 1993, considerado pela pesquisadora um aspecto importante de ser discutido. O referido plano contém um diagnóstico detalhado da situação educacional do município e um Censo Escolar da população por faixa etária, dividida em: escolarizadas, não escolarizáveis, escolarizáveis e analfabetos. Os resultados apresentados no Plano estão dispostos no gráfico abaixo:

Gráfico1 – Resultado Geral do Censo Escolar



Fonte: Plano Decenal 1993. Pesquisado em novembro de 2017.

Em constatação sobre a quantidade de pessoas escolarizadas no município, é bastante crescente em relação aos analfabetos, escolarizáveis e não escolarizáveis. Isso mostra que o município vem cumprindo o compromisso de oferecer serviços educacionais como condição imprescindível para o desenvolvimento e para o bem-estar das pessoas, das organizações e da comunidade local. O compromisso do município para organizar e manter serviços públicos locais está constitucionalmente definido como um dos princípios asseguradores da autonomia administrativa (Art. 30 da CF/1988).

É possível encontrar nesse Plano os principais problemas educacionais enfrentados na época de 1993, objetivos, metas e ações, elencados como prioridades a serem resolvidas em uma década.

Quadro 3 – Prioridade do Plano para uma década

Problema	Objetivo
Descontinuidade Administrativa	Fazer com que as autoridades Executivas em nível Federal, Estadual e Municipal se comprometam com a continuidade da execução do projeto.
Econômicos	Agilizar liberação de recursos.
Didático-Pedagógico	Reestruturar o sistema municipal de educação.
Instalações Físicas/Equipamentos	Constituir, ampliar, restaurar e desmembrar escolas no município e dotá-las de equipamentos de material permanente.
Evasão, repetência e Educação de Jovens e Adultos	Reduzir a evasão e a repetência e ampliar a Educação de Jovens e Adultos.
Recursos Humanos	Valorizar os recursos humanos.

Fonte: Plano Decenal de Educação para todos, 1993, Jardim do Seridó-RN, consultado em novembro de 2017.

Percebe-se que os problemas enfrentados nessa época não diferem muito dos de hoje e se reportam também ao financiamento da educação pública interligado ao regime de colaboração, conforme discutimos no item anterior. Prever aquisição de mobiliário, transporte escolar adequado, melhorias na infraestrutura dos prédios escolares e apoio técnico apresenta-se como finalidade para melhor organizar a educação municipal, com vistas a assegurar educação pública de qualidade conforme as determinações legais. Nesse sentido, é possível analisar o referido plano com o pensamento de Assumpção (2006), quando esta afirma que um plano encontra sua notoriedade na medida em que se insere num tempo/espaço, com uma determinada intencionalidade e colocação em prática para que a unidade do processo se mantenha. No decorrer da pesquisa, os dados evidenciam os aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros dessas metas e ações, projetadas e planejadas por sujeitos envolvidos com o fazer educação.

Nessa mesma temática sobre o Plano Municipal de Educação, os documentos mostram que a primeira Conferência Municipal de Educação em Jardim do Seridó-RN aconteceu no ano de 2001, com a participação de professores, gestores, pais, alunos e sociedade civil e organizada. Seguiu as orientações do documento base nacional que já tinha como tema central a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de uma orientação política comum e de um trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação. Como afirma Cury (2010), a mobilização e a participação dos sujeitos nas discussões e elaboração de propostas possibilitam a formulação de políticas públicas educacionais e fazem avançar no processo de democratização do país, por meio da qual os sujeitos se tornam produtores e controladores dessas políticas, na medida em que lutam por seus direitos sociais em diferentes espaços da sociedade.

Nessa primeira conferência (2001), os eixos discutidos foram: I. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III. Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV. Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V. Formação e Valorização Profissional. Esse debate formulou o Plano Municipal de Educação, com duração decenal, aprovado pela Lei n. 011 de 09 de dezembro de 2002.

Quadro 4 – Objetivos do PME 2002-2012

Nível de Atuação	Objetivo
Educação Infantil	Garantir o acesso, permanência e sucesso das crianças de 0 a 6 anos em instituições infantis, promovendo o seu desenvolvimento global, num trabalho articulado e sistematizado com a família.
Ensino Fundamental	Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, garantindo o acesso e a permanência, com sucesso, de todas as crianças na escola, oferecendo um ensino de qualidade que lhes propicie inserção social e equidade de oportunidade.
Ensino Rural	Dinamizar as atividades de ensino-aprendizagem, estimulando o aluno para o estudo, visando compreender o mundo que o cerca, suas centralizações e seus interesses, o que possibilitará ao aluno ser agente de transformação social.
Educação Especial	Garantir o atendimento aos portadores de necessidades educativas especiais, em caráter transitório, permitindo a inserção do aluno no sistema regular de ensino.
Formação e Valorização de Profissionais do Magistério	Oportunizar aos profissionais do magistério uma constante capacitação e/ou atualização, através de cursos presenciais ou a distância, visando uma maior integração com os avanços científicos e tecnológicos que caracterizam o mundo globalizado.
Projetos Diversos	Buscar parcerias com vistas à realização de eventos que propiciem a integração da escola com a comunidade e outras instituições, bem como a aquisição de equipamentos e veículo para fins educacionais, além do apoio a projetos educativos voltados para o bem-estar da sociedade jardinense.

Fonte: PME 2002-2012 de Jardim do Seridó-RN. Maio de 2018.

Em sua estrutura, o referido plano apresenta uma análise situacional do município, contempla os diferentes níveis de ensino e apresenta para cada objetivo acima mencionado um conjunto de metas e estratégias. No entanto, a pesquisa não encontra documentos que comprovem a avaliação e monitoramento contínuo do processo educacional disposto no PME 2002-2012.

A pesquisa anuncia que em 2010 aconteceu a 2ª Conferência Municipal de Educação com o tema: Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. No documento base para a etapa municipal da CONAE, foi mantida a estrutura dos seis eixos temáticos: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O resultado desse estimulante processo de mobilização e debate sobre a educação brasileira está consolidado na Lei n. 014, de 30 de abril de 2015 (PME, JARDIM DO SERIDÓ-RN), que aprova o Plano Municipal de Educação em Jardim do Seridó-RN com vigência de 2015-2025. Expressa diretrizes, metas e ações para a política municipal de educação, na perspectiva da inclusão, da igualdade e da diversidade, o que se constitui como marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade.

A construção do PME é um compromisso de todos com a participação popular, o qual exigirá a atuação da comunidade educacional e diferentes segmentos da sociedade para a sistematização e consolidação das metas e estratégias diante da perspectiva dos direitos constitucionais do cidadão quanto a uma educação pública de qualidade e o regime de colaboração entre os entes federados para que o plano que clama as necessidades de cada comunidade seja de fato efetivado.

Considerações finais

A pesquisa evidenciou que a divisão de competências de cada ente federado (União, Estado e Município) não é um aspecto negativo no contexto das políticas educacionais. O problema está na divisão orçamentária que, dentro do pacto federativo, precisa ser dialogada, ampliada no processo de cooperação e colaboração entre os entes federados para que possam assumir suas responsabilidades e desenvolver suas competências equitativamente. A

responsabilidade pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental não pode ficar apenas com os municípios, mas precisa que a União e os estados assumam, com transparência e democracia, a efetiva colaboração, independentemente das disputas partidárias, do jogo pelo poder.

Isso posto, percebe-se que a redemocratização do país trouxe expectativas de melhoria e qualidade para a educação pública. No entanto, nas duas últimas décadas, momentos de (des)construções em sua base organizacional, principalmente através do regime de colaboração, têm enfraquecido a relação entre União, estados e municípios, em que estes últimos se tornam fragilizados para efetivar suas atribuições e competências. Isso ocorre por se tratar de um país marcado pelas desigualdades sociais, em que uma classe dominante mantém o regime político e reforça a base econômica, interferindo direta e drasticamente na qualidade do ensino das escolas públicas brasileiras.

Fica claro que o Brasil não possui um Sistema Nacional de Educação, por isso, em sua dimensão administrativa, apresenta três sistemas de ensino: Federal, Estadual e Municipal, os quais, mesmo em regime de colaboração, em determinados momentos, tornam-se desconhecidos diante do enfrentamento das desigualdades educacionais, como: baixa qualidade da oferta do ensino e, conseqüentemente, da aprendizagem, defasagem série/idade, dificuldades financeiras e técnicas e crescente índice de evasão, dentre outros fatores que tornam esses entes federados dependentes uns dos outros e, ao mesmo tempo, tão distantes.

Como ente federativo, a pesquisa mostrou que o município de Jardim do Seridó-RN, resguardado pelo princípio da soberania, assume a gestão das políticas públicas educacionais sob o prisma do regime de colaboração e regulação dos serviços educacionais oferecidos à população, através das dimensões político-administrativas, pedagógicas e financeiras, desde a Constituição Federal de 1988 aos dias atuais, sobrevivendo subsidiariamente dos repasses financeiros do governo federal.

O Plano Municipal de Educação, concebido como espaço democrático de participação, discussão e planejamento sistemático dos objetivos, metas e diretrizes da qualidade da educação municipal que se pretende alcançar, tem como princípio de sua construção o diagnóstico da realidade educacional local. É preciso monitoramento de sua execução, bem como avaliação para que as metas sejam realmente concretizadas por meio da participação dos representantes legais da sociedade na defesa do interesse coletivo e na garantia da educação pública para todos.

Desse modo, a pesquisa demonstrou que em Jardim do Seridó-RN há PMEs (2002-2012, 2015-2025), articulados aos PNEs (2001-2010, 2014-2024), bem como um Plano

Decenal datado de 1993 a 2003, contendo objetivos, metas e estratégias para uma década, além de trazer um mapeamento detalhado da população, dividindo-a em escolares e não escolares, o que chamou a atenção da pesquisadora diante da aproximação de seu objeto de pesquisa. Nesse contexto, percebe-se que não existe uma ligação entre o plano de 1993-2003 e o Plano Municipal de Educação de 2002-2012, como também não há indicadores de avaliação e monitoramento dos referidos planos, seja pelo próprio município, seja pelo estado, seja pelo governo federal. Já o PME (2015-2025) passa por um monitoramento de suas metas e estratégias por meio de conferência ou audiência popular, mas há que considerar que esta é uma exigência do governo central através de seus sistemas e planos de articulação, em que o não cumprimento das metas estabelecidas no referido plano recai sobre a ineficiência do município em sua competência de organizar seu próprio sistema de ensino. Os dois últimos planos foram construídos sob o prisma das conferências municipais de educação como espaços democráticos, fortalecidos no diálogo e na ampla participação e definição da política municipal de educação.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos (org.). **Sistema Nacional de Educação: Legislação Educacional Brasileira**. Manual de orientação. Brasília: MEC, 2014. 90 p.

ABRÚCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda C. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ASSUMPÇÃO, Eracilda. Plano municipal de Educação: Da intenção à ação. In: WERLE, Flávia. O. C. **Sistema Municipal de Ensino e o Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 137-153.

AZEVEDO, Janete M. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de dez. 1996. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2017.

CURY, Carlos R. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, 2002.

_____. Federalismo político e educacional. *In*: FERREIRA, Naura S. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2007.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

DALLARI, Dalmo. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS, Cibele F. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010, f. 210 Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

_____. Federalismo brasileiro entre avanços e retrocessos. **RIDB**, ano 2, n. 10, p. 1851-10871, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/10/2013_10_10851_10871. Acesso em: 17 maio 2018.

DOURADO, Luiz F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MEDEIROS, Arilene M. Federalismo e políticas educacionais. Um olhar a partir da democratização da gestão. *In*: CASTRO, Alda M.; FRANÇA, Magna. **Pós-graduação e a produção do conhecimento: a educação nas regiões Norte e Nordeste**. Natal: EDUFRN, 2015. p. 99-107.

OLIVEIRA, Dalila A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, João F. A Função Social da Educação e da Educação Pública: tensões, desafios e perspectivas. *In*: FERREIRA Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007. 472p.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

VIEIRA, Sofia L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

WERLE, Flavia O. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. *In*: WERLE, Flávia O. **Sistema Municipal de Ensino e o Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 23-53.

WERLE, Flavia O.; THUM, Adriane B.; ANDRADE, Alenis C. O sistema municipal de ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

SOBRE AS AUTORAS:

Marecida Bezerra de Araújo

Doutoranda, Universidade Federal do Rio Grand do Norte (UFRN); Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó-RN e Parelhas-RN, Brasil; Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: marecilde@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7423-3056>

Arlene Maria Soares de Medeiros

Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSC), Professora adjunto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) - Brasil; Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC). E-mail: arilene.medeiros@bol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-8151-4382>

Recebido em: 19 de abril de 2020
Aprovado em: 13 de agosto de 2020
Publicado em: 01 de dezembro de 2020