

Elisangela Scaff
Marcia Angela Aguiar
Angela Maria Martins
(Organizadoras)

**RELAÇÕES FEDERATIVAS E AS
METAS E ESTRATÉGIAS DOS
PLANOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO**

Elisangela Scaff
Marcia Angela Aguiar
Ângela Maria Martins
(Organizadoras)

**RELAÇÕES FEDERATIVAS E AS
METAS E ESTRATÉGIAS DOS
PLANOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO**

**ANPAE
2023**

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

SCA278r

Relações federativas e as metas e estratégias dos planos municipais de Educação / Organização: Elisangela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2023.

Livro Digital; inclui biografia.

Forma de acesso: World Wide Web.

Formato: PDF, 241 páginas.

ISBN: 978-65-87561-35-6

1.Relações Federativas. 2. Planos Municipais de Educação. 3 Política Educacional. I. Scaff, Elisangela. II.Aguiar,Marcia Angela, III Martins, Ângela Martins. IV. Título.

CDU 37.014/49

CDD 379

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Presidente

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Vice-presidentes

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)

Itamar Mendes (Sudeste)

Elton Luiz Nardi (Sul)

Diretores

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais

Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações

Dalva Gutierrez - Diretora de Pesquisa

Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional

Marcia Ângela da Silva Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento

Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas,
São Paulo Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)

Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

Inés Aguerrondo, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires,
Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago,
Chile

Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil

Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil

Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil

Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA

Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte, diagramação e editoração eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

carlosaguiar48@gmail.com

Apoio: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (**FUNDECT**)

Revisão: Mylena Galdino de Paula Noia

Todos os textos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE ou de sua Direção

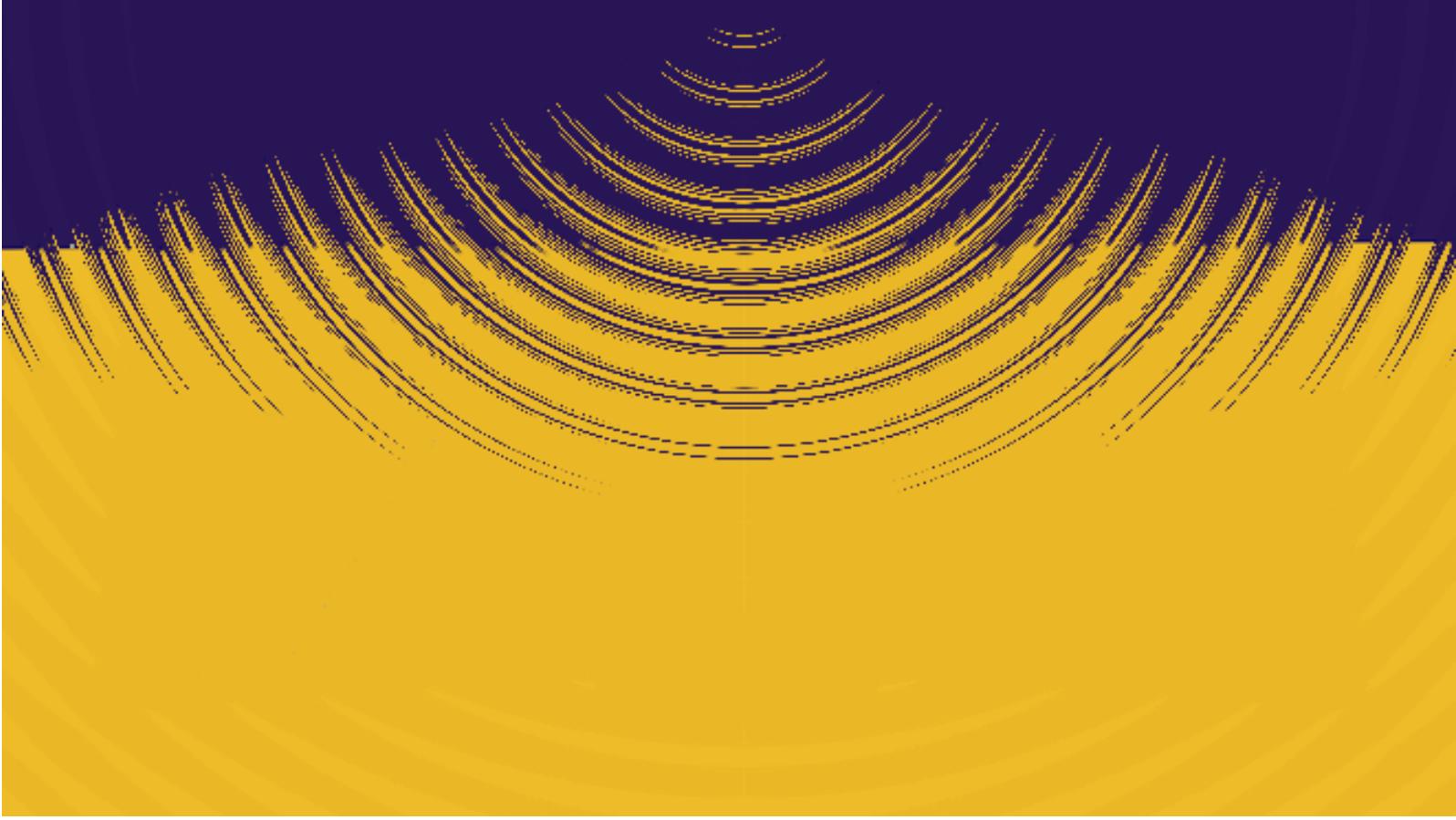
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

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

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO

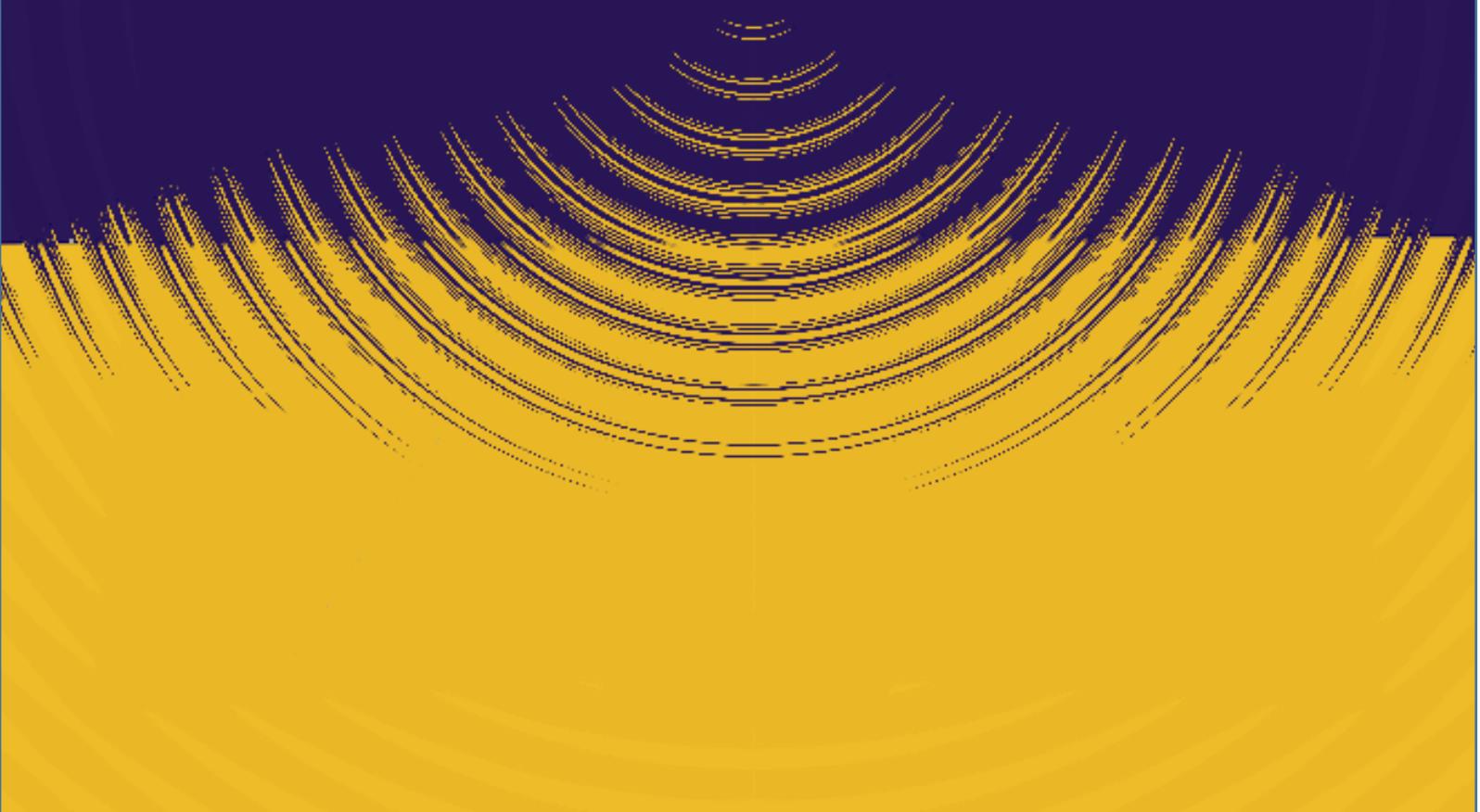


SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ❖ <i>Luiz Fernandes Dourado</i>	
APRESENTAÇÃO	16
❖ <i>Elisângela Scaff</i> ❖ <i>Marcia Angela Aguiar</i> ❖ <i>Ângela Maria Martins</i>	
CAPÍTULO I	23
FEDERALISMO COOPERATIVO, PLANOS DE EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA SASE/MEC NA ARTICULAÇÃO PNE-SNE ❖ <i>Rita de Cássia Barreto de Moura</i> ❖ <i>Márcia Angela da S. Aguiar</i>	
CAPÍTULO II	46
O TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA-PA NA EFETIVAÇÃO DA META 19 ❖ <i>Ney Cristina Monteiro de Oliveira</i> ❖ <i>Kezya Helga de Souza Rodrigues da Silva</i>	
CAPÍTULO III	69
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ-MS: A META 7 E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA ❖ <i>Marco Antonio Oliva Monje</i> ❖ <i>Regina Tereza Cestari de Oliveira</i>	
CAPÍTULO IV	90
PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PMES DE ARAÇOIABA E IPOJUCA ❖ <i>Caroline da Silva Cavalcanti</i> ❖ <i>Ana Lúcia Félix dos Santos</i>	

CAPÍTULO V	112
MOVIMENTOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO DA META 19 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE/MS (2014/2018)	
❖ <i>Evelyn Iris Leite Morales Conde</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO VI	135
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO BRANCO/AC: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS METAS 1, 2 NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO	
❖ <i>Mark Clark Assen de Carvalho</i>	
❖ <i>Joanna Maria Franca Mansour</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO VII	158
A GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ/MS	
❖ <i>Jaqueline Jocielle Ledur</i>	
❖ <i>Andréia Vicência Vitor Alves</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO VIII	180
A QUALIDADE DESCRITA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÁCERES - MT (2015 - 2025)	
❖ <i>Samára Assunção Valles Jorge</i>	
❖ <i>Marilda de Oliveira Costa</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO IX	201
A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO PLANO MUNICIPAL DE DOURADOS-MS	
❖ <i>Flávia Paula Nogueira Aranda</i>	
❖ <i>Fábio Perboni</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO X	221
A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO: O QUE TRAZEM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS?	
❖ <i>Larice de Carvalho da Silva Ventury</i>	

PREFÁCIO



PREFÁCIO

POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado¹

A produção na área de educação sobre as políticas públicas, em especial sobre as educacionais, aborda questões diversas atinentes ao planejamento, à gestão, ao financiamento, às formas de organização, aos processos de regulação e avaliação, dentre outros, sob múltiplos olhares nem sempre convergentes. Uma das questões centrais na dinâmica e gestão das políticas educacionais é que materializa ou não as diversas sub temáticas, trata-se dos planos de educação.

Partindo do pressuposto de que a avaliação de uma política pública, em especial no caso dos Plano de Educação, é sempre resultante das condições objetivas em que ela é proposta e/ou materializada e, neste sentido, deve ser resultante do exercício acadêmico pautado pela razão crítica presente nos embates e nas opções teóricas perante o conhecimento hodierno. A esse respeito Dourado sinaliza que

A análise do PNE, na seara das políticas educacionais, explicita, portanto, processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades, que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento - a negação e, paradoxalmente, a participação da

¹ Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás, Diretor de Intercâmbio Institucional da ANPAE e membro da Coordenação Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

sociedade nas questões educacionais -, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita.

Compreender os nexos interinstitucionais de materialização de políticas educacionais, por meio de uma política pública, no caso o PNE, implica apreender que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas.(DOURADO, 2017:46)

Neste contexto, é fundamental ressaltar que dispomos, no campo, de diversas abordagens que traduzem concepções em disputas e, paradoxalmente, propiciam o enriquecimento de análises e proposições. Situando o atual Plano Nacional de Educação, Dourado sinaliza que

O Plano Nacional de Educação (2014/2014), aprovado, sem vetos, pela Lei n. 13.005/2014, tem importância política e estratégica para o delineamento das políticas de Estado na educação. Aprovado em 2014, após vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Os principais desafios referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como o esforço pela ampliação dos recursos para a educação.

Se entendido como eixo das políticas educacionais, o Plano pode representar um avanço, a despeito dos limites e ambigüidades do texto aprovado. (...). (DOURADO, 2017: 41).

O autor ressalta ambigüidades e tensionamentos, bem como concepções restritas e disputas que demarcam a aprovação do PNE resultando em limites a

despeito da importância e, paradoxalmente, dos avanços presentes na lei, metas e estratégias deste plano educacional. A esse respeito sinaliza que

É importante não perder de vista que o Plano aprovado é margeado, ainda, por ambiguidades e tensionamentos sobre avaliação, sobretudo, da educação básica; e na concepção restrita de participação e inclusão, com rebatimentos importantes na relação educação e diversidade étnico-racial², sexual, de gênero, entre outros.

Outro ponto estrutural refere-se ao financiamento da educação, o que nos remete à problematização das disputas sobre a apropriação do fundo público, resultando em alteração nos marcos da defesa estrutural das entidades e fóruns educacionais, como a garantia de exclusividade do recurso público para o setor público.

A previsão de ampliação dos recursos para a educação (10% do PIB até 2024), a previsão de implementação do CAQi e do CAQ³, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, a gestão democrática da educação, a valorização dos profissionais da educação, incluindo a proposição de política nacional de formação dos profissionais da educação, previstas no PNE, se apresentam como importantes conquistas a serem melhor problematizadas e discutidas no processo de materialização do Plano. (DOURADO, 2017: 47/48)

Os processos de monitoramento e avaliação são estratégicos para o efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais, distrital e municipais. Tais processos envolvem, entre outros, a construção de indicadores, o monitoramento contínuo e a realização de avaliações periódicas, envolvendo várias instâncias e sujeitos institucionais, contando com a ampla

²Ver Gomes (2012, 2015)

³ A respeito da temática ressalto pesquisa nacional coordenada pelo Inep, com a participação de pesquisadores de várias universidades federais abordando a temática custo-aluno-ano que resultou nos seguintes relatórios de pesquisa: Camargo, Oliveira, Cruz e Gouveia (2006) e Verhine (2006) bem como, estudos efetivados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/>), Gouveia, Pinto, Fernandes, 2015; CNDE, Carreira, Pinto, 2010; Monlevade (2008), Amaral, 2012, entre outros.

participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. A esse respeito Dourado sinaliza que

É nesse espírito que se deve efetivar o trabalho de monitoramento dos planos – com reconhecimento e prestígio ao Fórum (e aos fóruns) e com ampla participação - para, no limite, propiciar a análise plural e representativa dos desafios educacionais e, por essa via, promover eventuais ajustes e pactuações que contribuam para, em última análise, garantir o direito à educação. (DOURADO, 2017:50)

A coletânea “Relações Federativas e as metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação”, organizada pelas professoras doutoras Elisângela Scaff, Márcia Ângela S. Aguiar e Ângela Maria Martins articula-se ao esforço de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, com recorte nos Planos Municipais de Educação, tendo por horizonte analítico, portanto, teórico-metodológico, contextualizar, monitorar e avaliar tais planos a partir de resultados de pesquisa realizadas por integrantes da Rede de Estudos e Pesquisa em Planejamento e Gestão Educacional (Replag).

Esta coletânea, apresenta vários estudos, decorrentes das pesquisas realizadas e envolvem temáticas de grande relevância para o monitoramento e avaliação dos planos de educação, especialmente dos planos municipais de educação. Merecem especial realce a discussão sobre o federalismo cooperativo, planos de educação e sistema nacional de educação; o papel dos conselhos municipais de educação, a qualidade da educação básica e sua interface com planos municipais de educação; a relação planejamento e articulação intergovernamental; o papel do Conselho Municipal de Educação e a materialização da gestão democrática; a garantia do direito a educação básica; as especificidades da garantia do direito à educação infantil e a valorização docente.

As análises buscam situar as tensões, desafios e perspectivas para a materialização ou não dos planos municipais de educação na esteira do PNE, e suas incidências na educação básica, especialmente no que concerne a grandes temáticas transversais (tais como: federalismo cooperativo, gestão democrática,

qualidade da educação básica, valorização) e ao cumprimento de metas e estratégias destes planos.

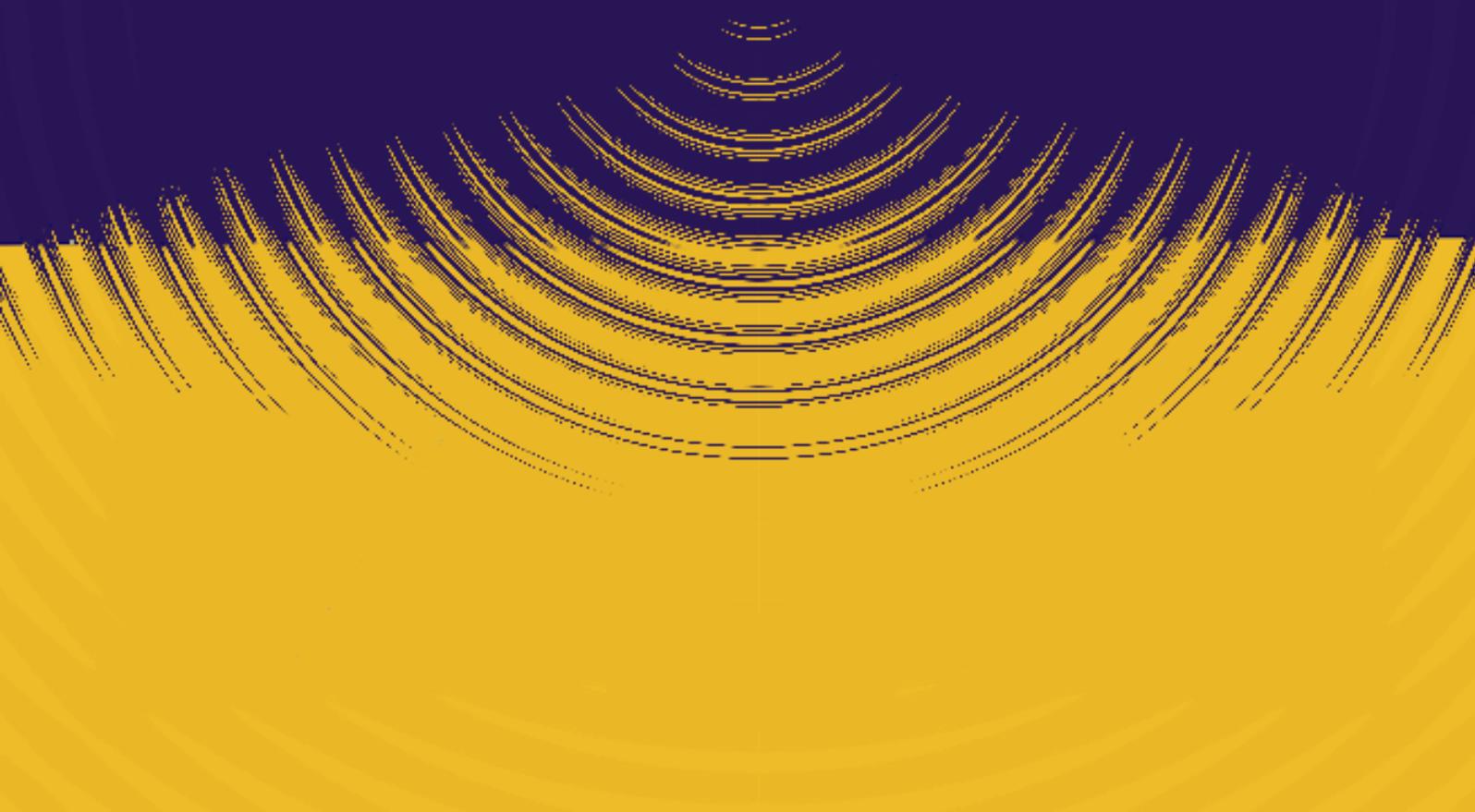
As análises e reflexões, resultados de estudos, pesquisas contribuem para o repensar das políticas e gestão da educação para a educação básica e revelam inúmeros desafios presentes na conjuntura atual, especialmente no concerne a materialização das Leis, metas e estratégias dos planos educacionais, com recorte nos planos municipais no complexo cenário das relações federativas e de necessária construção de uma concepção de federalismo cooperativo e na centralidade a ser conferida aos planos de educação como epicentro das políticas educativas e, portanto, como base para o planejamento e gestão destas políticas e dos programas e ações dela decorrentes.

Ressaltamos a importância desta coletânea e sua publicação pela biblioteca ANPAE e convidamos estudantes, professores, pesquisadores e interessados na temática a aprendizados e problematizações cruciais para desvelar as disputas e os desafios para as políticas e gestão da educação no Brasil, em especial, para a necessária interface entre os planos de educação e a efetiva garantia do direito à educação básica.

REFERÊNCIAS

DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação: O epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

Elisângela Scaff

Marcia Angela. Aguiar

Ângela Maria Martins

Esta coletânea divulga resultados de pesquisas realizadas por integrantes da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional – Replag, constituída em 2013 com o objetivo de reunir pesquisadores que se dediquem ao estudo do planejamento e da gestão educacional em âmbito nacional, internacional e/ou local. A Replag reúne atualmente 46 pesquisadores, advindos de 23 instituições nacionais, das cinco regiões do Brasil, e 3 instituições internacionais de educação superior, uma da América Latina e duas do continente africano.

A obra¹ apresenta resultados de estudos que abordam tema relevante no campo das políticas públicas de educação, referente às metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação no contexto federativo brasileiro, como desdobramento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n. 13.0005, de 25 de junho de 2014).

A Constituição de 1988 transferiu recursos fiscais para estados e municípios, definiu a competência dos municípios nas áreas de educação pré-escolar e fundamental e saúde (cooperação técnica e financeira do Estado e da União), conferiu centralidade das câmaras municipais em processos decisórios, e configurou estratégias indutoras de criação dos conselhos locais. Da mesma forma, a LDB (em parágrafo único - artigo 11), definiu que “os Municípios

¹ Coletânea organizada com subsídio financeiro da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (Fundect), Projeto 232/2022.

poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Nessa direção os capítulos que compõem a obra analisam – a partir de diferentes perspectivas – o lugar ocupado por municípios brasileiros na concretização das metas e estratégias definidas na Lei maior.

Rita de Cássia Barreto de Moura e Márcia Angela da S. Aguiar examinam a questão do federalismo cooperativo, com foco na contribuição da SASE/MEC para a articulação PNE-SNE. O capítulo analisa o federalismo brasileiro na perspectiva histórica e suas repercussões na organização da educação brasileira. Na sequência, as ações da SASE para a articulação PNE-SNE são apresentadas, acrescidas da discussão sobre limites e obstáculos para a construção do sistema nacional de educação.

Ney Cristina Monteiro de Oliveira e Kezya Helga de Souza Rodrigues da Silva analisam o Conselho Municipal de Educação na execução da meta 19 (Meta da Gestão Democrática) proposta no Plano Municipal de Educação de Bragança - PA, no período de 2015 a 2017. A pesquisa examinou questões políticas, sociais e culturais que incidem na democratização do planejamento e na gestão da educação no município. Os resultados explicitaram que as normativas implementadas não seguiram uma ordem comum, pois o Plano Municipal de Educação foi elaborado para atender ao Plano Nacional de Educação e facilitar a aprovação da Lei do Sistema, que, por sua vez, institucionalizou o Conselho Municipal de Educação. No que se refere à gestão democrática, a fonte oficial definiu dois eixos – a eleição de diretores de escola e a criação de conselhos escolares – constantes na diagnose do plano do município. As autoras concluem que houve centralidade em questões ligadas à participação intraescolar, em detrimento de medidas para efetivar a democratização do sistema de ensino, desconsiderando a articulação entre todos os órgãos e promovendo certa disfunção institucional dentro de um mesmo sistema.

O processo de materialização da Meta 7 do Plano Municipal de Educação de Corumbá (PME) - 2015-2025 -, foi analisado por Marco Antonio Oliva Monje e Regina Tereza Cestari de Oliveira, no intuito de discutir a Meta 7 no que se

refere ao fomento para efetivar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais definidas para o Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A pesquisa examinou o período entre 2015 - ano de aprovação do PME de Corumbá-MS - e 2019, considerando os relatórios disponibilizados pelo município, a partir do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, e do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS) 2014-2024. O estudo aponta que o município utiliza resultados do IDEB, com metas pré-definidas para definir a qualidade da educação em sua rede de ensino, e do instrumento de avaliação proposto pela ONG “Ação Educativa”. Nessa direção, os autores ressaltam que o uso de testes padronizados e dos índices de desempenho pode dificultar a avaliação realizada por escolas públicas no que tange aos aspectos específicos do conhecimento dos alunos, pois desconsidera as singularidades de cada unidade escolar.

Caroline da Silva Cavalcanti e Ana Lúcia Félix dos Santos abordam os Planos Municipais de Educação (PMEs) de dois municípios da Região Metropolitana do Recife - Araçoiaba e Ipojuca -, localizados em região que, historicamente, ganhou destaque econômico, demográfico e institucional. Contudo, concomitante vem se ampliando a agudização dos índices de desemprego, pobreza, miséria, violência, baixa escolarização, entre outros. Os resultados do estudo revelaram o aligeiramento na elaboração dos planos municipais, considerando diversos fatores: o prazo de um ano dado pelo Plano Nacional não é suficiente para a elaboração de um Plano Municipal; parte dos municípios brasileiros não possui equipe técnica especializada para a realização desse tipo de atividade e demais problemas de ordem política que possam ter interferido nesse processo.

Os movimentos do Conselho Municipal de Educação no processo de materialização da meta 19 do Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS são discutidos por Evelyn Iris Leite Morales Conde, com o propósito de examinar as formas de participação do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande no processo de materialização da Meta 19 no Plano Municipal de Educação do referido município (2015/2025).

O Plano Municipal de Educação da cidade de Rio Branco/AC (PME/RBR), instituído pela Lei nº 2.116, de 29 de junho de 2015, é objeto de análise de estudo realizado por Mark Clark Assen de Carvalho e Joanna Maria Franca Mansour, com foco nas metas 1 e 2. As referidas metas asseguram a ampliação do acesso à Educação Infantil e anos iniciais do ensino fundamental, assim, a pesquisa registrou como as ações vêm sendo implementadas e quais resultados foram alcançados nos cinco anos de sua implantação. O estudo aborda as etapas que envolveram o processo de formulação do PME de Rio Branco, sua promulgação sob forma da Lei, implementação, além da análise do cumprimento das metas executadas, até o ano 2019, com vistas a demonstrar alguns dos resultados obtidos em articulação com as determinações do contexto político educacional do período analisado.

Jaqueline Jocielle Ledur e Andréia Vicência Vitor Alves analisam a Educação Infantil na legislação educacional de Ponta Porã a partir de 1988, no intuito de explicitar sua garantia no Plano Municipal de Educação de Ponta Porã. As autoras assinalam que as fontes oficiais são consoantes aos Planos Nacionais de Educação, com exceção do acréscimo de uma estratégia no PME (2015-2025), no que se refere à implementação de curso público para professores da Educação Infantil. Mesmo que o PNE possibilite aos municípios apresentarem estratégias para contemplar suas especificidades, o PME de Ponta Porã não define suas peculiaridades, principalmente no que se refere ao fato de conter em seu território, famílias flutuantes e forte diversidade cultural, econômica, linguística e educacional.

Samára Assunção Valles Jorge e Marilda de Oliveira Costa discutem o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Cáceres - MT (PME), destacando sua articulação com o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), com foco na Meta 7, referente à qualidade da educação. O estudo aponta que o planejamento educacional do município de Cáceres foi construído em consonância com o Plano Estadual de Educação (PEE) de Mato Grosso, e com o PNE (2014-2024), em contexto de tensões e vetos no que se refere às metas de valorização dos profissionais da educação, diversidade e gênero. As autoras assinalam, ainda, que o PME foi elaborado e aprovado em três meses para cumprir o prazo definido no art. 8º,

inciso II do PNE, tempo provavelmente insuficiente para a elaboração de fonte documental relevante para o planejamento da educação no município.

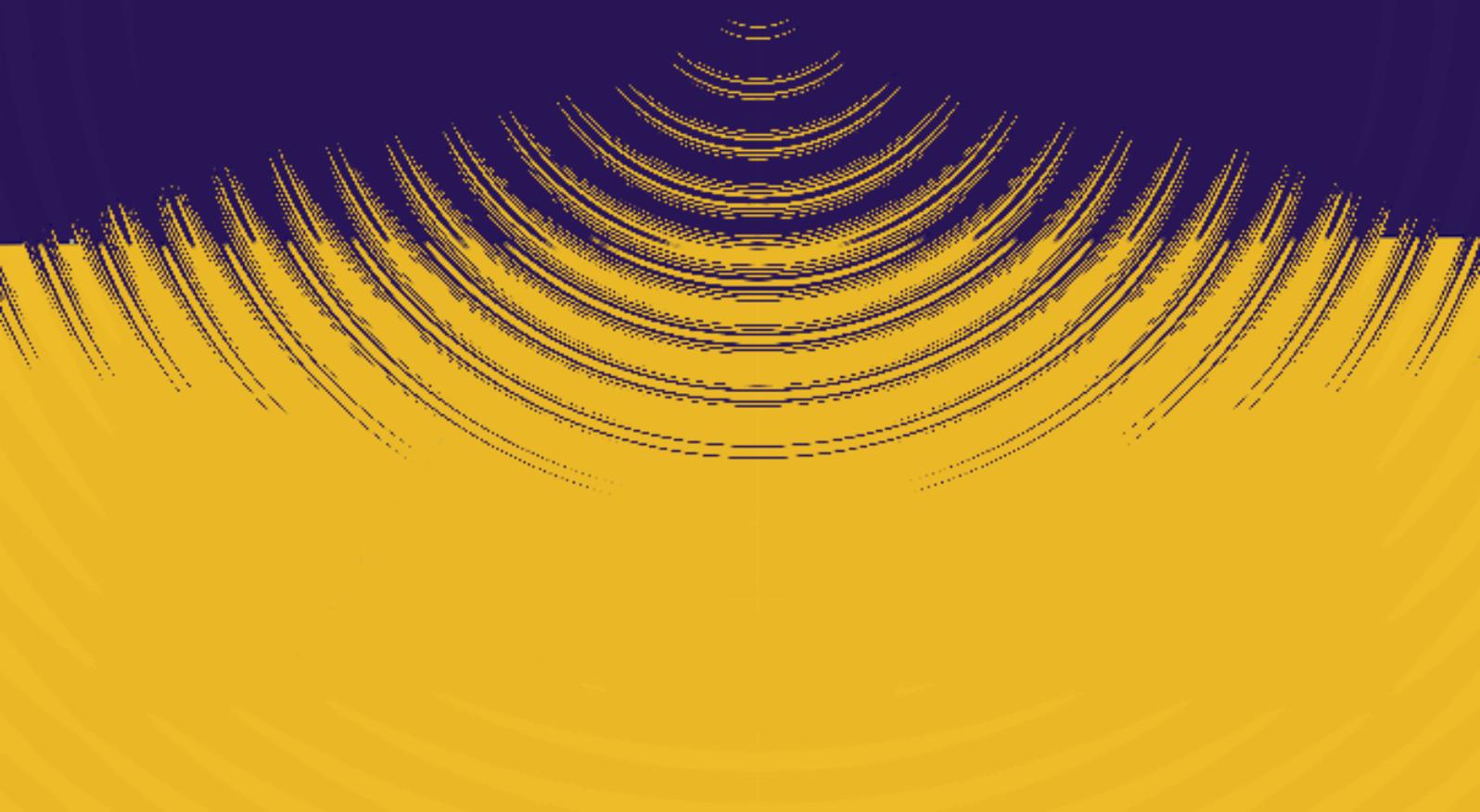
Flávia Paula Nogueira Aranda e Fábio Perboni analisam o Plano Municipal de Educação (PME), do município de Dourados, Mato Grosso do Sul, que tem vigência decenal (2015-2025), e foi sancionado pela Lei n.º 3.904, com 20 metas e 301 estratégias, 4 delas destinadas à Valorização Docente. Os autores observam que o projeto - transformado em lei -, foi submetido a alterações e se configura como o principal instrumento do planejamento educacional no referido município. Entretanto, também apontam que a experiência vivenciada trouxe um aprendizado coletivo, que poderá influenciar na elaboração do próximo plano, considerando-se, sobretudo, que o PME constitui um plano de estado, e não de governo, portanto, as propostas devem ter continuidade nas próximas gestões.

A partir de levantamento bibliográfico sobre Educação Infantil, Larice de Carvalho da Silva Ventury aponta o aumento das vagas de creche para a população de 0 a 3 anos, porém, o estudo conclui que essa ampliação ainda permanece longe de atender a meta estabelecida pelo PNE (2014). Dentre outros fatores, a pesquisa conclui que a priorização de atendimento pelo Estado para a faixa etária a partir dos 4 anos, devido à Emenda 59/2009, promoveu o descumprimento do atendimento à creche. Ademais, a autora ressalta que o aumento do atendimento de crianças de 0 a 3 anos ocorre por meio do estabelecimento de convênios com instituições não estatais, dinâmica que amplia a precarização do atendimento nessa faixa etária e da desigualdade social.

Esta coletânea – publicada pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE – traz à tona tema imprescindível para dar visibilidade às singularidades, aos problemas e potencialidades de municípios brasileiros no que se refere à gestão de redes de ensino, tendo em vista que estes entes federados - desde a Constituição de 1988 - se tornaram responsáveis pela cobertura de bens e serviços públicos, embora apresentem significativas diferenças, decorrentes de suas características políticas, de capacidade de arrecadação fiscal e qualificação de funcionários.

Esperamos, com esta obra, divulgar pesquisas implementadas em rede nacional no intuito de contribuir para a ampliação do conhecimento e de debates na área de políticas públicas de educação.

CAPÍTULOS



CAPÍTULO I

FEDERALISMO COOPERATIVO, PLANOS DE EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA SASE/MEC NA ARTICULAÇÃO PNE-SNE

Rita de Cássia Barreto de Moura

Márcia Angela da S. Aguiar

INTRODUÇÃO

É plenamente reconhecido na literatura da área que a ausência de um sistema nacional de educação constitui um dos principais desafios da educação brasileira para cumprir o princípio constitucional do direito à educação. Na esteira do legado do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) deram passos relevantes para avançar na construção desse sistema, sobretudo com a criação, em 2011, no Ministério da Educação (MEC), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Ela foi a instância encarregada de promover interlocução com as esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios visando a acompanhar o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.0005, de 25 de junho de 2014) e favorecer a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, no contexto do federalismo cooperativo.

Contudo, esse processo foi interrompido, em 2016, com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, mediante um processo de impeachment, sem que fosse constatado crime de responsabilidade fiscal, motivo alegado para o seu afastamento. Assumindo o governo o então vice-presidente Michel Temer (2016-2019), e posteriormente o presidente eleito Jair Bolsonaro (2019-), presencia-se o desmonte das políticas sociais implementadas pelos governos anteriores, atingindo fortemente o setor educação, inclusive o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e as ações direcionadas à instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Analisar, nesse contexto, a atuação da SASE/MEC no processo de articulação do PNE e de construção do SNE constitui o propósito do presente texto, tendo como pressuposto que analisar a educação como política pública

[...] necessariamente implica enfrentar a tensão própria desse objeto: a política educacional definida como policy – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressa na politics – política no sentido de dominação- e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso objeto” (AZEVEDO, 2001).

O texto abrange, além da introdução e considerações finais, quatro partes: a primeira retoma alguns aspectos históricos do debate sobre o federalismo brasileiro; a segunda analisa questões do federalismo e a organização da educação brasileira; a terceira descreve as ações da SASE para a articulação PNE-SNE, evidenciando os conceitos de direito à educação e de federalismo cooperativo difundidos pela Secretaria; e a quarta parte apresenta os limites e obstáculos para a construção do sistema nacional de educação.

O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ALGUNS ASPECTOS

As questões atinentes ao federalismo estão presentes de formas diferenciadas nas várias constituições brasileiras. Contudo, neste texto, busca-se destacar as prescrições da Carta Magna de 1988 referentes ao tema e como o governo federal tem desencadeado suas ações nessa direção.

Ao problematizar o conceito de federalismo, Cury (2010) recorre à etimologia da palavra *federação*, que “[...] provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. Para o autor, uma federação

[...] é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas (CURY, 2010, p. 152).

Nesse sentido, afirma que federalismo é “um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas” (CURY, 2010, p. 152). Em outras palavras: essa forma de organização de Estado permite a existência de entes federativos dotados de autonomia numa relação mais pactuada do que hierárquica, de forma vertical. O objetivo dessa forma de organização do Estado, como assinalam Abrucio e Francese (2007), é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência, resultando numa divisão de funções e poderes entre as partes.

A Constituição Federal de 1988 adota um “[...] federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos” (CURY, 2010, p. 158). Trata-se, portanto, de uma complexa arquitetura, tendo em vista que esse novo pacto federativo é baseado na lógica da ampliação e reconhecimento dos direitos sociais, e “sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: união, estados, Distrito Federal e municípios” (DOURADO, 2014, p. 43). A consideração do município enquanto ente federado dotado de competências político-administrativas constituiu uma inovação na Carta Magna de 1988.

Essa nova forma de organização do Estado brasileiro é fruto, sobretudo, de contundente oposição da sociedade civil ao modelo centralizador imposto pela ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1985, o que repercutiu decisivamente em novos direcionamentos das políticas públicas. Abrucio (2010,

p. 45) aponta cinco pilares presentes na nova Constituição, atinentes às políticas públicas: 1º) Universalização das políticas visando a garantir os direitos sociais; 2º) Democratização da gestão estatal visando à participação deliberativa e ao controle do poder público; 3º) Profissionalização da burocracia por meio dos concursos e carreiras públicas; 4º) Descentralização com forte tendência à municipalização das políticas; e 5º) Interdependência federativa e cooperação intergovernamental para combate à desigualdade, com ações federais como agente nacional.

Os primeiros anos da Constituição de 1988 foram marcados por um modelo de excessiva descentralização, muito avessa ao federalismo cooperativo proposto no texto constitucional. A União empurrou os encargos para os demais níveis de governo, principalmente para os municípios. Por outro lado, os estados e municípios estabeleceram um comportamento de competição fiscal (ABRUCIO, 2010).

A partir do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), foi adotada uma mudança institucional no sentido de criar formas de cooperação entre os níveis de governo e de coordenação nacional da União. Apesar disso, ainda são muito tímidas as experiências com tais princípios, o que mostra a dificuldade de romper com os princípios herdados do processo histórico do federalismo brasileiro. Entretanto, é possível citar algumas experiências, como a criação do SUS, Conselhos e fóruns tripartites, a aprovação do piso salarial nacional do magistério, dentre outros (ABRUCIO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 definiu o combate à desigualdade entre os entes federativos, manteve a União com poderes para formular e coordenar as políticas nacionais, e propôs a regulamentação da cooperação entre os níveis de governo no sentido da efetivação das políticas públicas. Todavia, a dificuldade para tanto se manifesta nas inúmeras emendas constitucionais ao longo de sua existência.

Ressalta-se que a coordenação federativa não comporta a suposta divisão entre centralização e descentralização, mas estimula a criação de um comportamento colaborativo e de respeito à autonomia dos entes federativos, sem anular os papéis da União de coordenadora, indutora e financiadora das

políticas nacionais. Esse papel de coordenação também deveria ser incorporado e assumido pelos Estados com seus respectivos municípios.

É possível observar que nem sempre a transferência de recursos é suficiente para garantir a efetivação e eficiências das políticas. Não raro, deparamo-nos com a falta de capacidade política e administrativas nos governos locais, incluindo, nesses casos, a falta de acúmulo de experiência na formulação de políticas com a participação de mais de um nível de governo; ou seja, a prevalência de um modelo autoritário, avesso à criação de parcerias.

A análise do federalismo enquanto forma de organização do Estado e dos aspectos mais relevantes do federalismo brasileiro contribui para o entendimento do federalismo no campo da educação brasileira, conforme segue.

FEDERALISMO BRASILEIRO E IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988 inaugura o federalismo cooperativo, no qual as relações entre os entes federativos devem ser embasadas no princípio da colaboração e com vistas ao alcance de objetivos comuns. O texto constitucional reconhece a educação como direito social, define o ensino obrigatório, além de vários outros direitos no sentido de democratizar o acesso de todos aos níveis e modalidades da educação escolar. Também previu a divisão de competências entre os entes federativos, bem como a adoção de competências comuns, dando relevância aos municípios.

A proposição básica é que determinado ente federado atue com prioridade em um nível de ensino, sem, contudo, impedir que outro também possa ofertá-lo. À União cabe o papel de coordenadora das políticas nacionais e formuladora das diretrizes e normas para o país, para garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino com assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Todavia, como aponta Cruz (2012, p. 73), “as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação, ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública”.

A CF, no Art. 211, também sublinha o regime de colaboração, ao estabelecer que os entes federativos definirão as formas de colaboração, tendo em vista assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (BRASIL, 1988). Essa articulação é, para Abrucio (2010), o desenho do federalismo cooperativo na educação, uma vez que a CF considera a existência de redes duais de ensino, principalmente no Ensino Fundamental, que pode ser ofertado por Estados e municípios ao mesmo tempo, com competências comuns e ações supletivas da União. Esse cenário, que é reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, que exige, na visão desse autor, “... necessária cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política” (ABRUCIO, 2010, p. 60).

Essa complexa arquitetura é considerada no Art. 23 da Constituição Federal, que define a necessidade de uma Lei Complementar para regular a cooperação entre os entes federativos, inclusive para outras áreas que precisam de formas colaborativas para efetivarem suas ações.

Não é difícil perceber que a Constituição Federal nem sempre foi respeitada. O processo de municipalização da educação não ocorreu conforme esperado, verificando-se, por exemplo, em municípios rurais e pequenos, problemas na distribuição das matrículas do Ensino Fundamental. Além disso, observa-se que, enquanto alguns Estados ampliaram suas matrículas, os municípios reduziram.

Com a perceptível ausência de uma coordenação nacional, o processo de descentralização da educação não logrou êxito, conforme avalia Abrucio (2010, p. 61):

A fragilidade do resultado se deveu à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si.

Na realidade, faltaram incentivos financeiros, gerenciais ou mecanismos de democratização que possibilitassem coordenar o processo entre os entes federativos; ou seja, o processo foi carente de colaboração. Dessa forma, o autor considera que a maior dificuldade federativa desse período foi a implementação do regime de colaboração.

Ressalta-se que a dificuldade de implementação de um regime de colaboração estimulou a criação de diversos programas, no âmbito nacional, no governo de Itamar Franco (1992-1995), e se intensificou nos Governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (ABRUCIO, 2010; SCAFF; FONSECA, 2016, AZEVEDO, 2019). O objetivo era criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Houve distribuição de recursos aos Estados e municípios, por vezes para a própria comunidade escolar. A atuação nacional também ocorreu nos governos militares, mas a inovação fica por conta da transparência e participação dos governos subnacionais, bem como do respeito à diversidade do país.

Há relativo consenso que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei nº 9.424/1996, constituiu a iniciativa mais relevante na perspectiva da efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos. Estudiosos da área mostram que o Fundef foi fator decisivo para ampliar a municipalização do Ensino Fundamental, que quase atinge a universalização. Os resultados satisfatórios impulsionaram o Governo Lula à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB - Lei nº 11.494/2007) cujo objetivo é universalizar o Ensino Médio e a Educação Infantil (PINTO, 2000; MARTINS, 2011). O debate sobre a criação do Fundeb, capitaneado pelo governo federal, envolveu governadores e prefeitos, bem como o Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

Abrúcio (2010) pondera que, diferentemente da área da saúde e assistência social, a ausência da criação dos fóruns federativos na área da educação para atuarem em favor do regime de colaboração comprometeu os

avanços e remeteu aos esforços dos próprios entes federativos, resultando em pouca capacidade de controle do fluxo e das consequências do processo decisório.

Considerando a relevância do regime de colaboração na Educação Básica, Abrucio (2010) adianta quatro ações que julga necessárias para a sua institucionalização a saber: a institucionalização de fóruns de negociação federativa; definição do papel coordenador do nível estadual; fortalecimento da cooperação e associativismo entre municípios; e repensar as políticas formuladas no âmbito do governo federal para todo o território brasileiro, como por exemplo, o Enem, o Programa Nacional de Formação de Professores, dentre tantos outros.

O debate a respeito dos problemas educacionais sinaliza para a importância da instituição de um sistema nacional da educação como política capaz de produzir as condições para o seu equacionamento, dando consequências concretas à Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a - reformulação do Art. 214), aprovada no final de 2009. Abrucio (2010) afirma que é a primeira vez que, no âmbito da política educacional, se pretende articular regime de colaboração e sistema nacional.

Portanto, o desafio que a educação brasileira precisa enfrentar é a construção de um sistema nacional de educação capaz de favorecer a coordenação das políticas educacionais em todo o território brasileiro, articulando as relações colaborativas entre os níveis de governo e respeitando a autonomia e a diversidade de cada um deles. Nesse sentido, o Brasil deu passos significativos com a criação e o trabalho desenvolvido pelo MEC, quando foi instituída a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), conforme analisado a seguir.

A SASE E O FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO: A ARTICULAÇÃO PNE-SNE

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi criada em 2011, em resposta a uma forte demanda dos participantes da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), que exigiam do Governo Federal uma ação mais incisiva na instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto em lei.

Essa nova Secretaria deveria assumir como função precípua o desenvolvimento de ações para a instituição do SNE, cujo prazo terminativo se viu consubstanciado no artigo 13 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências (BRASIL, 2014a). O SNE, segundo o diploma legal, deveria ser instituído pelo poder público, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação do PNE.

Também seria atribuição da SASE estimular a colaboração entre os sistemas de ensino para que as metas de seus respectivos planos de educação fossem consonantes ao PNE. Além disso, deveria prestar assistência técnica aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios, no sentido de auxiliá-los em suas políticas de valorização dos profissionais da educação e, especialmente, na implantação da Lei 11.738/08 (Piso Salarial Profissional Nacional). O objetivo seria assessorar os entes federados na construção ou revisão de Planos de Carreira e Remuneração, analisando as possíveis distorções, e principalmente traçando orientações para torná-los viáveis do ponto de vista da sustentação orçamentária e financeira.

Estruturou-se, assim, a SASE, no âmbito do MEC, para fortalecer o caminho de construção de consensos e acordos em torno de temas relativos ao SNE. Teve como primeiro titular Carlos Augusto Abicalil, cuja gestão (mar. 2011/fev. 2012) desencadeou um consistente processo democrático de planejamento das ações, com definições colegiadas a respeito de princípios, eixos, objetivos e ações da nova secretaria. Deu continuidade e avançou no fortalecimento desse trabalho Binho Marques, que assumiu a direção da SASE no período de 2012 até 2016.

Cabe lembrar que, no período de 2012 a 2014, o PNE ainda não havia sido aprovado: encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei de PNE. Naquela conjuntura, o papel da SASE consistia em “atuar para que as metas fossem construídas nos planos subnacionais de forma mais articulada possível, como estratégia pavimentadora do caminho da construção do sistema” (BRASIL, 2018).

É importante considerar que, no MEC, não havia consenso no tocante à necessidade da instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Para uns, o sistema já estava contemplado na LDB e no FUNDEB, enquanto outros acreditavam ser necessário, dado que ainda não havia uma organização sistêmica capaz de garantir o direito à educação de qualidade conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Esta última opção era defendida pelos participantes das duas edições da CONAE, 2010 e 2014.

Para a SASE, além do desafio de construir um consenso em torno da necessidade da institucionalização do SNE, ainda seria necessário construir acordos sobre temas estruturantes do sistema:

...a base nacional comum curricular, a política nacional de formação e valorização profissional, o papel central da União na indução da qualidade da Educação Básica, a autonomia dos estados e municípios na gestão dos seus sistemas, o desenho de financiamento capaz de assegurar padrão nacional de qualidade, a avaliação das condições de oferta e do aprendizado, além do necessário planejamento decenal articulado entre as diferentes esferas de governo (BRASIL, 2018).

A defesa da institucionalização do SNE pela SASE ancorava-se na concepção do federalismo cooperativo preconizado na Constituição Federal, pois se entendia que as graves fragilidades da política educacional brasileira se deviam à sua ausência: “sem sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional e afronta a cidadania e direitos humanos” (BRASIL, 2018).

Ciente da dimensão do trabalho e da grandeza dos desafios numa arena de disputas no contexto federativo brasileiro, a SASE buscou, inicialmente, articulação com órgãos de governo e com entidades do campo educacional para

construir princípios comuns que orientassem sua atuação. Com relação ao diálogo com as entidades científicas, Nogueira (2016) destaca a articulação com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), ressaltando o processo de organização interno da SASE para construir uma rede de assistência técnica para a elaboração ou adequação dos planos municipais, distrital e estaduais da educação.

O trabalho comum com a ANPAE foi um grande diferencial naquele momento. Um acordo de cooperação técnica com a Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, que proporcionou o diálogo institucional com pesquisadores de todo Brasil nos ajudou a elaborar documentos de referência sobre qualidade e gestão, que foram importantes para nós até hoje. Seria muito mais difícil traçar os caminhos se não tivéssemos contado com o trabalho das Professoras Márcia Ângela Aguiar e Janete Lins Azevedo (UFPE) e dos professores Luiz Fernandes Dourado e João de Oliveira (UFG) na coordenação desta articulação (NOGUEIRA, 2016).

Além da ANPAE, Nogueira (2016) também destaca a interlocução com importantes entidades da educação: Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Na sequência, essa articulação foi sendo ampliada, e outras instâncias e entidades também apoiaram a secretaria, dentre elas: Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), Fórum Nacional de Educação (FNE), e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

A SASE iniciou o trabalho com a formulação de um planejamento, tendo como foco a garantia do direito à educação e apontando para 5 (cinco) desafios a enfrentar: situar o PNE como articulador do SNE; ter o PNE como a principal referência para a gestão pública e para a mobilização da sociedade; construir, de forma dialogada, uma proposta de SNE institucionalmente validada; e mediar o processo de gestão do conhecimento, que possibilitasse os propósitos da SASE.

Com essa pauta, a SASE priorizou a estratégia de construção de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para colaborar com os entes federativos no que se refere à elaboração ou adequação dos planos de educação, cujo prazo determinado pela lei era de um ano. Na realidade, essa iniciativa constituía um

passo estratégico para a construção do SNE, pois ajudaria a construir acordos que poderiam diminuir as lacunas de articulação federativa no campo da política pública. A intenção dos dirigentes da SASE era o fortalecimento do caminho de construção de consensos e acordos em torno das questões proeminentes concernentes ao SNE, inclusive fomentando esse debate em diversos espaços, como fóruns nacionais, regionais e estaduais, universidades, sindicatos, dentre outros.

Assim, a SASE coordenou a efetivação de um planejamento cooperativo, contemplando um conjunto de ações que envolveram várias instâncias governamentais, bem como diferentes atores da sociedade civil organizada no campo da educação. Desses diálogos resultaram produções de estudos acadêmicos sobre o assunto, até a ampliação das possibilidades de acordos e pactuação entre gestores a respeito de diferentes aspectos e temas importantes para a educação brasileira, a saber: cooperação federativa, financiamento, avaliação, planejamento articulado, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento das instâncias colegiadas e gestão democrática.

Nessa dinâmica, verifica-se que a articulação entre SASE, CONSED e UNDIME consistiu em uma inédita estratégia tripartite consubstanciada com o conceito de interdependência. Para a SASE, era fundamental preservar a autonomia dos entes, conferida na lei, e assumir o papel de coordenadora de uma política nacional, cujo resultado positivo fosse de interesse de todos. Para isso, os entes federativos precisavam participar ativamente, pois não havia mais espaço para que a União representada pela SASE assumisse o papel de formuladora da política nacional, enquanto os entes subnacionais tivessem sua competência reduzida a mero executor.

Nesse sentido, o trabalho da SASE inaugurou uma nova forma de relação colaborativa entre as esferas de governo e buscou articular a autonomia dos entes federativos com objetivos comuns, representados na política nacional de educação. Nesse contexto, o trabalho desenvolvido pela Rede de Assistência Técnica foi estratégico, como pode ser visto a seguir.

A REDE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA ELABORAÇÃO OU ADEQUAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO: AÇÕES, DIFICULDADES E RESULTADOS

Em junho de 2014 foi aprovado sem vetos, pela presidenta Dilma Rousseff, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, com o perfil de um Plano de Estado e não de plano de governo, tendo em vista que ultrapassa o tempo concedido a um mandato governamental, que é de 4 (quatro anos). O PNE ainda tem vinculação de recursos para seu financiamento nos Planos Plurianuais – PPAs, uma vez que, sem recursos definidos, não é factível a garantia para o alcance das metas estabelecidas.

Sem dúvidas, a aprovação do PNE foi considerada uma grande vitória, mas restava o compromisso para que suas metas fossem materializadas, o que requeria que os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios adequassem ou elaborassem seus planos decenais em consonância com as metas do novo plano nacional. Estava posto, assim, o desafio da construção da unidade nacional no campo da educação, como reza o Art. 8º do PNE:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014a).

Para enfrentar esse desafio, a Rede de Assistência Técnica foi composta por equipes de educadores que atuavam em cada estado. Em outras palavras, todos os Estados contariam com um grupo formado por 01 (um) coordenador, Avaliadores Educacionais Supervisores e Avaliadores Educacionais Técnicos, com atribuições definidas pela SASE, e com o estabelecimento de critérios para indicação sob a responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação e Secção da UNDIME nos Estados.

Na dinâmica de trabalho, cabia ao Coordenador apoiar a equipe técnica, e manter interlocução com a SASE, com as instâncias envolvidas localmente e com os demais atores da sociedade. Os supervisores apoiavam o trabalho do Coordenador junto aos Avaliadores Educacionais Técnicos para a organização

das formações, sistematização e acompanhamento dos municípios. Os Avaliadores Educacionais Técnicos preparavam e coordenavam o processo de formação dos agentes locais, acompanhando e subsidiando cada etapa do trabalho. Toda a equipe participava de processos formativos oferecidos pela SASE.

De forma coerente com o propósito de promover a efetivação do processo de articulação entre os entes federativos para a materialização das metas do PNE 2014-2024, sobretudo fortalecendo o processo de planejamento em nível local, a SASE também traçou uma estratégia de pactuação que incluiu orientações de apoio ao trabalho dos Dirigentes Municipais, Equipes Técnicas e Comissões Coordenadoras nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, foi produzido um Caderno de Orientações intitulado *O Plano Municipal de Educação (2014)*, no qual eram destacadas as premissas do trabalho a ser desenvolvido: efetivação de amplo levantamento de dados e informações; alinhamento do PME aos PEE e PNE; estímulo à intersetorialidade, considerando as necessidades e capacidades educacionais do município e favorecendo a participação de toda a sociedade; diagnóstico da realidade municipal para projetar ações futuras, considerando a capacidade atual e futura de investimentos da Prefeitura, Estado e União, e de outras fontes; garantia de articulação aos demais instrumentos de planejamento, de modo que os insumos para a execução do PME constassem nos orçamentos da União e dos Estados, no Plano Plurianual (PPA), nas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e no Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL, 2014b).

A principal premissa dizia respeito à necessidade de que o Plano Municipal de Educação (PME) fosse construído a partir de um amplo debate com a sociedade local, porque para a SASE, planos de gabinetes alheios às necessidades e à realidade que se pretende transformar não constroem legitimidade e nem conquistam o apoio para o monitoramento de sua execução e nem para sua avaliação.

A Rede de Assistência Técnica foi orientada pela SASE em suas formações para organizar e desenvolver o trabalho com Estados e Municípios em 5 (cinco) etapas: definir e distribuir responsabilidades no tocante à Comissão

Coordenadora e à Equipe Técnica; elaborar o Documento-Base, contemplando um amplo diagnóstico do município e da realidade educacional que propiciasse o debate público; considerando a gestão democrática como princípio constitucional, o plano deveria ser elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais, e sistematizar o documento que serviria de base ao Projeto de Lei a ser enviado pelo prefeito às câmaras municipais. Por fim, acompanhar a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal (BRASIL, 2014b).

Outra relevante atribuição da SASE consistia na assistência técnica para a implementação do Piso Salarial Nacional, reivindicação histórica do movimento dos educadores e profissionais da educação no país, sinalizando aos Estados e municípios sobre os processos e mecanismos para a sua inclusão nos respectivos orçamentos.

A SASE E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PISO SALARIAL NACIONAL

Como é sabido, o Piso Salarial Nacional foi instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e refere-se ao valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão fixar como vencimento inicial das carreiras do magistério público da Educação Básica para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (BRASIL, 2008).

Essa mesma Lei também fixou prazo para a criação ou atualização dos planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério pelos governadores e prefeitos:

Artigo 6º: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Vale ressaltar que a definição da nomenclatura “profissionais do magistério público da educação básica”, é estabelecida no artigo 2º da Lei 11.738:

Art. 2º [...] § 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2008)

Tal definição encontra-se no artigo 61 da Lei nº 9.394/1996, alterado pela Lei nº 12.014/2009:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

- I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (BRASIL, 2009b).

Uma conquista importante dos trabalhadores e trabalhadoras da educação, liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outros sindicatos foi a inserção, nessa categoria, daqueles que foram habilitados mediante a Portaria Normativa do Ministério da Educação nº 25/2007, que instituiu o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (PROFUNCIONÁRIO) (BRASIL, 2007).

Aliás, os princípios que regem a carreira dos profissionais do magistério público da Educação Básica estão estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LDB, a saber: I - o ingresso mediante concurso público de provas e títulos, por área de atuação e formação correspondente ao cargo; II - a

profissionalização, que pressupõe qualificação profissional, com remuneração condigna e condições adequadas de trabalho; III - a valorização do tempo de serviço profissional, do desempenho profissional, da qualificação e do conhecimento; e IV - a progressão e promoções periódicas.

Um importante avanço verifica-se no PNE 2014-2024, Meta 17, quando foi estabelecido que, até 2020, a média salarial da categoria deveria ser equiparada à de outras/os profissionais com o mesmo nível de formação. Todavia, essa meta está longe de ser alcançada, haja vista que, historicamente, a carreira de professor(a) encontra-se entre as mais desvalorizadas para profissionais com o Ensino Superior.

Nesse cenário, cabia, então, à SASE, manter interlocução com as instâncias federativas, buscando a garantia das condições de trabalho, progressão na carreira e remuneração aos profissionais que atuam na Educação Básica, bem como a instituição de condições para atrair novos profissionais para o magistério.

Para balizar esse trabalho, a SASE criou uma instância interna, a Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação (DIVAPE/SASE), que promovia encontros regionais dos avaliadores educacionais da Rede de Assistência Técnica de apoio à elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais de Educação Básica pública. A expectativa era a formação técnica dos avaliadores educacionais (AEs) para a execução dos processos formativos das equipes técnicas dos entes federados, o que incluía a legislação educacional, o diagnóstico situacional dos planos de carreira, e remuneração para elaboração ou adequação dos respectivos planos de carreira (PCR), com vistas ao cumprimento da Meta 18 do PNE que previa: “assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica” (BRASIL, 2014a).

Com a mudança de governo, essas políticas foram afetadas, sendo interrompidas com a extinção da SASE no governo de Jair Bolsonaro.

A RUPTURA COM UMA CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA E DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS: O DESMONTE DA SASE

Desenvolver uma estratégia de pactuação entre os entes federativos, de natureza democrática, envolve amplas articulações com várias instâncias e instituições, tendo como objetivos a unidade nacional e a garantia de educação de qualidade social para todos. Essa foi a opção da SASE, ao implementar ações coordenadas com instâncias de governo e da sociedade civil para monitorar e avaliar o PNE, como também de construir o SNE.

Nesse trabalho, teve destaque a parceria efetivada com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em 2014, para consolidar a rede de apoio técnico composta por avaliadores/as educacionais, supervisores/as e coordenadores/as estaduais, agrupados por polos em cada Estado. A Rede de Assistência Técnica incentivava a construção dos planos, bem como buscava garantir que as metas elaboradas estivessem compatíveis com o Plano Nacional de Educação. Assim, as comissões coordenadoras locais davam suporte aos processos de elaboração e revisão dos planos.

A SASE também era responsável pelo portal *Planejando a Próxima Década/PNE em Movimento* (BRASIL, 2014c), em que estavam disponibilizados documentos orientadores, livre acesso a um mapa de acompanhamento da situação dos planos nos Estados e municípios, além de informações sobre a temática dos planos e a Rede de Assistência.

Um balanço desse trabalho de assistência técnica prestada pelo MEC evidencia que a maioria dos planos municipais que tiveram esse acompanhamento foi aprovada nas câmaras legislativas em 2015, seguindo-se a implementação de suas metas e estratégias. A Rede de Assistência Técnica passou, então, ao trabalho voltado para o monitoramento e avaliação desses planos, o que foi interrompido quando ocorreram as bruscas mudanças no cenário político nacional.

Após nomear Ricardo Vélez Rodrigues como Ministro da Educação, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu a SASE, demonstrando, dessa forma, o

desinteresse do governo federal com o PNE. De acordo com o Decreto que extinguiu o órgão, as competências da SASE deveriam ser incorporadas à Secretaria de Educação Básica (SEB), a quem caberia monitorar o PNE e articular o SNE.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

O texto evidencia a complexidade da instituição da lógica do federalismo cooperativo previsto nos documentos normativos no campo da educação, bem como a efetiva atuação da SASE nessa direção. Os resultados do trabalho desenvolvido pela SASE/MEC foram inéditos na história do planejamento educacional brasileiro, de caráter participativo. Após um ano, a contar da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, a assistência técnica realizada pela Rede de Assistência Técnica da SASE contribuiu fortemente para que os Estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem ou adequassem seus respectivos planos decenais de educação em consonância com o plano nacional. Uma análise desse processo evidencia que apenas dois municípios não conseguiram aprovar seus planos no prazo determinado pela lei.

Para além dos resultados numéricos, que já representam um grande avanço, esse processo desencadeado pela SASE foi capaz de formar equipes técnicas locais, revertendo um problema histórico: a ausência de corpo técnico capacitado para formular e monitorar as políticas, e que serviram de narrativa que dava sustentação para governos centralizadores. Vale ressaltar, ainda, a mobilização social em torno, que ganhou espaço nas principais mídias do país, bem como a intensa participação social em prol da institucionalização do Sistema Nacional de Educação.

(Re)visitar, de forma sucinta, essas iniciativas dos governos Lula e Dilma, materializadas na criação de uma estrutura específica para liderar a interlocução com os entes federativos no cumprimento das metas do PNE e na constituição do SNE e com a intencionalidade de pavimentar o difícil caminho da institucionalização de um federalismo cooperativo no país, permite estabelecer um contraponto ao que se desenrolou no âmbito do MEC com o impedimento da presidenta eleita Dilma Rousseff.

De outra parte, a análise dos processos de planejamento educacional de cunho democrático, que se estenderam em todo país, os avanços obtidos, os óbices encontrados e as perspectivas surgidas forma um cabedal de conhecimento e práticas coletivas que poderá se configurar em insumos relevantes para a reconstrução do Estado Democrático de Direito.

Os avanços e os obstáculos detectados ao longo do processo mostram, mais uma vez, que se trata de um campo em disputa de concepções de Estado, políticas públicas e políticas educacionais, como acentuam pesquisadores da área (DOURADO, 2017; AGUIAR, 2019; AZEVEDO; OLIVEIRA, 2021; SOUZA; MARTINS, 2014, dentre outros). Nessa perspectiva, constata-se que toda a arquitetura de construção de formas cooperativas entre os entes federativos, numa perspectiva democrática, foi desmontada, uma vez que a principal instância de acompanhamento do PNE e da interlocução para instituição do SNE no MEC foi extinta.

Esse fato, agregado à ausência de acompanhamento e de uma avaliação efetiva do PNE pelas instâncias definidas em Lei – CNE, MEC, Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal – tem acarretado prejuízos ao fragilizado sistema nacional de educação. Sair desse estágio e avançar nos processos democráticos de construção de um sistema nacional de educação passará, certamente, por mudanças estruturais e políticas.

Todavia, com as eleições para a presidência e as casas legislativas que se verificaram no final do ano de 2022, há uma luz no fundo do túnel. Várias mudanças anunciadas ao longo do período da campanha eleitoral poderão ser materializadas, tendo em vista a vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do campo progressista, que nos primeiros pronunciamentos como presidente eleito do Brasil sinalizou pelo início do diálogo com as forças sociais em presença, para construir um novo pacto federativo.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete M. L. Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa. Anais da 24^a. Reunião Anual da ANPEd. Rio de Janeiro: ANPEd, 2001

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, P. O; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. -Brasília: UNESCO, 2010.

_____.; FRANCESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. v. 1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

AGUIAR, M. A. S. Reformas conservadoras e a “Nova Educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-24, dez. 2019.

AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Retratos Da Escola**, 14(30), 2021. p. 622–638. <https://doi.org/10.22420/rde.v14i30.1240>

BRASIL. . **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório Final SASE**. 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1500748&Itemid=866. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação** - caderno de orientações. 2014b.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 23 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 de junho de 2014.

_____. Lei nº 11. 494, de 20 de junho de 2006. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- FUNDEB. **Diário Oficial da União**, 21 de junho de 2007 [retificado no DOU de 22 de junho de 2007].

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Planejando a Próxima Década. Alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 25, de 31 de maio de 2007**. Disponível em: https://www.cncte.org.br/images/stories/legislacao_educacao/portaria_normativa_25_2007_mec.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009a**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 out. 2021. _____ **Lei nº 12.014, de 06 de agosto de 2009b**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12014.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

CRUZ, R. E. Federalismo e educação, um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**/Escola de Formação da Confederação dos trabalhadores em Educação (Esforce), v.6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DOURADO, L. F. Federalismo e PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. In: Coletânea de Textos: **Conferência Nacional de Educação/CONAE**. O PNE na articulação do sistema nacional de educação, 2014.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para educação brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

MARTINS, P. S. **FUNDEB**: federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

NOGUEIRA, F. **A Nossa SASE**: articular sistemas é uma ideia que começou faz tempo... Brasília, 2016. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2016/05/a-historia-da-SASE1.pdf> Acesso em: 30 jul.2022.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

SCAFF, E. A. S.; FONSECA, M. Contribuições e limites do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a efetivação da colaboração federativa. In: OLIVEIRA, J. F. de; AGUIAR, M. A. S. **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Recife: PE, CCS Gráfica e Editora, 2016.

SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (Orgs). **Planos de Educação no Brasil - Planejamento, políticas, práticas**. São Paulo. Edições Loyola, 2014.

SOBRE AS AUTORAS

RITA DE CÁSSIA BARRETO DE MOURA

Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2010) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFPE). É regida pelo regime jurídico único do Governo do Estado de Pernambuco e da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes e compõe o Grupo de Pesquisa Observatório de Política Educacional.

MÁRCIA ANGELA AGUIAR

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Titular do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Coordenadora do Observatório de Política e Gestão da Educação no Centro de Educação da UFPE. Ex-Presidenta das seguintes associações científicas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Foi Conselheira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), Presidenta do Conselho Municipal de Educação (CME) de Recife e Vice-Presidenta da Assembleia Geral do Fórum de Gestão da Educação Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Educação junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT). Atualmente, é Diretora de Cooperação Internacional da ANPAE, membro da Comissão Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e Coordenadora do Fórum Estadual de Educação de Pernambuco.

O TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA-PA NA EFETIVAÇÃO DA META 19

Ney Cristina Monteiro de Oliveira

Kezya Helga de Souza Rodrigues da Silva

Enquanto um princípio da educação nacional definido em lei, a Gestão democrática é também uma meta específica a ser alcançada no Plano Nacional de Educação (2014) e nos Planos Subnacionais de Educação. O alcance desse grande desafio para estados e municípios em suas respectivas redes de ensino, depende das ações do executivo, mas principalmente da mobilização dos órgãos colegiados de representação da sociedade civil, tais como os Conselhos de Educação que são espaços fundamentais para a luta, o fortalecimento e o exercício da participação na política educacional.

O presente texto, derivado da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, analisa o trabalho do Conselho Municipal de Educação na execução da meta 19 (Meta da Gestão Democrática) proposta no Plano Municipal de Educação de Bragança - PA, no período de 2015 a 2017. A abordagem metodológica adotada foi de natureza qualitativa, desenvolvida por meio dos procedimentos da revisão bibliográfica e pesquisa documental, utilizando para o tratamento dos dados a técnica de análise de conteúdo.

A pesquisa procurou trazer à tona as questões políticas, sociais e culturais, dos fenômenos ligados à democratização do planejamento e gestão da educação no município em que atua, indo muito além de questões ou dados quantificáveis do problema.

Foi realizada a revisão bibliográfica a partir de autores que discutem a temática do planejamento e gestão da educação, resgatando conceitos, concepções e discussões a nível nacional, estadual e principalmente municipal no sentido de sustentar nossa análise. Quanto ao procedimento, trata-se de uma pesquisa documental, que utilizou para a análise documentos normativos (Leis, Portarias, Decretos e Resoluções) de âmbito nacional, estadual e municipal e os documentos orientadores, que são os que dão oficialidade à ação como Manuais e Cartilhas, voltados para executar os preceitos legais. Ademais foram estudadas as atas dos anos 2016 e 2017, relatórios emitidos pelo Conselho Municipal de Educação de Bragança e o relatório de monitoramento do Plano (2017a), enviado à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) produzido pelo Fórum Municipal de Educação de Bragança; a técnica elencada foi a análise de conteúdo, baseada em Bardin (2016).

Assim, apresentamos aqui a análise realizada da meta da gestão democrática, que deriva nos planos subnacionais a partir do plano nacional (PNE/2014), seguida da investigação a respeito da efetivação da meta 19 no município de Bragança a partir do trabalho de acompanhamento desenvolvido pelo Conselho Municipal de Educação de Bragança-Pa.

PLANOS DE EDUCAÇÃO E OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Aprovada em 25 de junho de 2014, sem vetos, após intensa disputa de quase quatro anos de tramitação no Congresso Nacional depois do término do Plano Nacional de Educação (2001-2010), a Lei 13.005/2014 estabeleceu o novo PNE 2014-2024, possuindo 20 metas e 254 estratégias.

O PNE 2014-2024 instituiu “metas ousadas e de grande importância, sobretudo à ampliação das oportunidades educacionais” (DOURADO, 2017, p. 72) e, ao contrário do PNE anterior, que não estipulou prazo, o novo PNE estabeleceu que Estados e Municípios elaborassem seus planos de educação ou adequassem os planos já existentes em consonância com o novo PNE, no prazo de um ano a partir da sua publicação.

Na política educacional, os Conselhos educacionais se tornaram importante instrumento de diálogo e tomada de decisão, ampliando os processos participativos na gestão e planejamento da educação.

A partir da LDB de 1996, é estabelecido a partir de competência da União, no artigo 9º, inciso IX, parágrafo 1º, que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por Lei”; porém, não há menção a conselhos estaduais e municipais de educação, tampouco se institui a obrigatoriedade da criação destes, assim como também não o faz a CF de 1988. Para Bordignon (2009, p. 59), “essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino.

Os Conselhos de Educação assumiram importante papel político na busca pela gestão democrática em todas as esferas administrativas, com o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais em todas as respectivas unidades, no Distrito Federal (DF) e em alguns municípios do país.

Os conselhos têm entre as suas muitas atribuições a de analisar, acompanhar, aprovar, assim como participar, na construção e execução dos planos de educação e na efetivação de suas metas. Eles têm entre as suas funções o caráter deliberativo, fiscalizador, legislativo, propositivo, consultivo, de mobilização e controle social, funções estas que ajudam no planejamento e na política educacional do município.

No município de Bragança primeiramente foi elaborado e aprovado o plano municipal de educação no ano de 2015 e só posteriormente o Conselho passou a funcionar em 2016, depois de institucionalizada a Lei 4.476, aprovada em 18 de dezembro de 2015, que disciplina e organiza o sistema de ensino do município de Bragança, uma ordem inversa do comumente esperado.

A partir das atas fornecidas pelo Conselho Municipal de Educação de Bragança (CMEB) referentes ao período de 2013 a 2018, encontramos informações sobre o trabalho desenvolvido quanto ao plano municipal de educação e a execução da referida meta, objeto de nosso estudo.

A META 19 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA/PA

O Plano Municipal de Educação de Bragança, teve sua lei nº 4.391/2015 aprovada em 22 de junho, segundo consta em seu documento, teve sua elaboração precedida de reuniões, da realização da Conferência Municipal de Educação, em 3 e 4 de junho de 2013, do Fórum Municipal de Educação, ocorrido em 3 e 4 de junho de 2014, e de mais uma Conferência Municipal de Educação, em 28 e 29 de abril de 2015. Trata-se de informações importantes que, embora sem muito detalhamento, demonstram a intenção de fazer com que a proposta fosse construída com a participação dos variados segmentos da sociedade bragantina.

Quanto à meta 19, o PME de Bragança possui redação semelhante à do PNE 2014, sendo maior em número de estratégias, especificando suas necessidades. Porém, assim como no PNE, o plano de Bragança não detalha em suas estratégias um período quantificável para o seu cumprimento, o que deixa margem para serem cumpridas em qualquer tempo dentro do período dos 10 anos.

A seguir, consta o quadro 1, com a meta 19 e suas 15 estratégias com o status de “realizada”, “em andamento” ou “não iniciada”, como consta no relatório de monitoramento(2017a), estas estão agrupadas em 6 grupos a partir de nossa percepção, segundo aquelas que se assemelham no objetivo a ser perseguido pelo plano. O quadro demonstra a síntese das reais necessidades, identificadas naquele momento como necessárias para a efetivação da gestão democrática, que requer a participação e envolvimento dos segmentos sociais para garantia efetiva do cumprimento do ordenamento legal na área da educação municipal.

QUADRO 1 – Meta 19 do Plano Municipal de Educação de Bragança

Meta 19: Assegurar condições legais, no prazo de 2 (dois) anos da aprovação deste PME, para a plena efetivação da gestão democrática e participativa na rede pública da educação básica municipal, associada à escolha por critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.	Status
<p>1. Garantir a plena efetivação da lei nº 4.338/2014, da escolha de gestores escolares da Rede Municipal de Ensino.</p> <p>2. Garantir a efetivação da Lei da direção escolar para eleição de gestores das escolas da rede estadual.</p> <p>3. Realizar divulgação sobre a importância e participação da comunidade escolar nas eleições diretas para gestores e vices das escolas.</p>	<p>1-Realizada</p> <p>2-Não iniciada</p> <p>3-Em andamento</p>
<p>4. Realizar, no âmbito da escola, ações e exercício de participação da comunidade nas decisões da escola e nos projetos educacionais de construção coletiva da identidade da escola bragançatina.</p>	<p>4-Em andamento</p>
<p>5. Promover ações de Fortalecimento dos conselhos escolares e Reativação do Conselho Municipal de Educação criado pela lei municipal nº 4.042/2010.</p> <p>6. Estabelecer programa de formação de conselheiros para atuar de forma plena no acompanhamento e controle social dos conselhos escolares e municipais.</p> <p>7. Garantir espaço físico adequado e equipado para o efetivo funcionamento autônomo dos conselhos municipais, com vistas ao bom desempenho de suas funções.</p>	<p>5-Em andamento</p> <p>6-Em andamento</p> <p>7-Não iniciada</p>
<p>8. Realizar fóruns da Educação Municipal para acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação (PME) e avaliar os resultados na aprendizagem dos alunos.</p>	<p>8-Em andamento</p>
<p>9. Divulgar sobre a criação dos Grêmios estudantis e conselhos de classes nas escolas da rede pública Municipal.</p> <p>10. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas e no Regimento Unificado, diretrizes da ação da gestão democrática dos gestores escolares.</p> <p>11. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas, plano de trabalho administrativo-pedagógico da gestão e plano de trabalho pedagógico da coordenação, escolar dentro dos princípios de democracia, transparência e ética profissional.</p> <p>12. Realizar ações no âmbito das escolas da rede pública de ensino de plena participação de toda comunidade escolar, pais e famílias na construção e execução do Projeto Político-pedagógico (PPP) das escolas, com visto do acompanhamento e transformações no currículo escolar, forma de gestão, avaliação e rendimento dos alunos.</p> <p>13. Assegurar processo de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira e de pessoal nos estabelecimentos de ensino.</p>	<p>9-Não iniciada</p> <p>10-Em andamento</p> <p>11- Em andamento</p> <p>12- Em andamento</p> <p>13-Não iniciada</p>
<p>14. Desenvolver programas de formação continuada para diretores/gestores escolares dentro da concepção de educação de qualidade como direito social e garantia do aprender, bem como um programa de avaliação funcional de desempenho e excelência.</p> <p>15. Garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, na revisão permanente da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar Unificado das instituições de ensino da rede municipal e estadual, com observância das Diretrizes Curriculares Nacionais e da proposta curricular do município em todos os níveis e modalidades da educação municipal.</p>	<p>14- Em andamento</p> <p>15-Não iniciada</p>

Fonte: elaborado a partir do Relatório de Monitoramento (Bragança 2017a).

Por meio do Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a), apresentado à SASE e referente ao biênio 2015-2017, encontramos Bragança como um dos 21 municípios paraenses que apresentou Relatório de Monitoramento do Plano com dados relativos à realização das estratégias propostas; constam nele suas 152 estratégias – naquele momento, com 37 realizadas, 93 em andamento e 22 não foram iniciadas. Dentre as 15 estratégias específicas da gestão democrática (meta 19), constavam 9 em andamento, 5 não iniciadas e apenas 1 realizada.

Na Lei do Plano Municipal de Educação, constam os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação de sua execução, no Artigo 5º:

[...] será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, avaliar a execução do Plano Municipal de Educação, estabelecendo os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas (BRAGANÇA, 2015a).

Entretanto, ao estudar as atas das reuniões do CME/Bragança-Pa depreendemos que o Conselho não centrou suas ações quanto ao processo de monitoramento do plano, debruçando seus esforços sobre outras ações, que naquele momento lhe pareceram ser mais emergenciais, como a regularização de escolas, por exemplo, visitas técnicas nas unidades de educação infantil, entre outras.

Nas atas há poucos registros sobre a ação de monitoramento por parte do CME, mas apenas as intenções por parte da Semed em tal realização, percebemos então que o Conselho não atribuiu o processo de monitoramento à sua responsabilidade, considerando-o como tarefa da Secretaria Municipal de Educação.

Percebeu-se ainda que o CME não estabeleceu uma articulação com o Fórum Municipal sobre esse processo, mesmo tendo uma representação na sua composição, o que demonstrou naquele momento uma desarticulação entre as três instâncias responsáveis pelo monitoramento do PME.

A partir da análise do status das estratégias mencionadas no relatório de monitoramento (2017a), sobre as estratégias 1, 2 e 3 com **centralidade na**

eleição de gestores de escola – verifica-se que a Lei de eleição direta de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Bragança foi um dos principais elementos propostos no Plano Municipal e tinha como objetivo democratizar a gestão, que foi destacado no diagnóstico do município. Há ainda o fomento à composição dos Conselhos escolares, tais iniciativas constam como ações prioritizadas pelo poder público naquele período.

Em Bragança, a Lei municipal nº 4.338/2014, dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências, tornando-se a primeira estratégia proposta dentro da meta 19, segundo o monitoramento, com status de “realizada”. Aprovada pela câmara e sancionada pelo prefeito em 14 de novembro de 2014, a Lei trata a respeito do processo de eleição, comissão eleitoral, eleitores e candidatos, propaganda e apuração de votos, definindo como se darão os processos sob autonomia das escolas da rede municipal e de seus respectivos conselhos escolares.

Quando o CMEB foi institucionalizado no município, uma das suas primeiras ações foi realizar uma diagnose nas escolas da zona urbana e do campo no município a fim de ter ciência das condições estruturais, administrativas e pedagógicas, embora nem todas pudessem ser visitadas devido à dificuldade/falta de transporte. Foram visitadas 45 escolas, 23 na zona urbana e 22 do campo, de um total de 131 na rede naquele ano (2016), sendo encontrados, por meio de eleição, diretores em 34 escolas (20 na zona urbana e 14 no campo).

Nas atas do Conselho do ano de 2017, estão registados intensos debates da Lei municipal da Eleição de Diretores e Vice-diretores nas escolas municipais em Bragança, o que designou um processo de propostas de modificações a serem realizadas na referida Lei. No debate promovido pelo Conselho Municipal no que diz respeito à implementação das eleições diretas, percebe-se a divergência de proposições entre o Conselho e Secretaria Municipal de Educação quanto ao processo de eleição.

Na percepção da Secretaria Municipal de Educação, só haveria eleições em escolas que tivessem acima de 200 alunos, assim como os alunos das

escolas anexas não entrariam nesta contagem das escolas polos, que naquele ano eram de 15 escolas polos e 84 anexas, segundo o Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a). Assim, haveria menos escolas com diretor eleito por voto direto e conseqüentemente mais escolas com pessoas nomeadas pelo secretário; ademais, com isso se evitaria a criação de duas novas funções (diretor e vice), o que para o executivo economizaria na folha de pagamento.

Entende-se aqui que a posição da Semed ratifica os estudos já realizados no Brasil sobre o processo de eleições para diretores, quando impõe-se uma série de obstáculos, criam-se artifícios, de modo que por um lado a racionalidade técnica e dos recursos sejam a tônica, por outro, a manutenção da nomeação pelo poder executivo para os cargos de Diretor uma forma de manter o controle político dos espaços escolares.

No relatório de monitoramento, na estratégia que trata da divulgação sobre a importância da participação da comunidade escolar nas eleições diretas, constava o termo “em andamento”, que nos faz inferir sobre uma ação ainda em processo nas escolas da rede municipal de educação. Sobre isso, como anteriormente mencionado, o CMEB adiou para 2018 a audiência pública a respeito do assunto, sendo assim os registros encontrados nas atas de 2017, sobre processos de divulgação e orientação sobre eleição direta nas escolas somente aos diretores, referem-se a reuniões convocadas pela Semed. Em nossa análise, as ações do CMEB em relação ao grupo 1, centralizaram-se nas funções fiscalizadora e normativa.

Quanto à Estratégia 4 com **centralidade no Fomento da participação intra-escolar** - assim como as outras, esta quarta estratégia envolve o exercício da participação, processo este necessário também para a efetividade das outras estratégias do plano. De certa maneira, a referida estratégia contempla-se nas outras estratégias da meta 19, pois a participação é um elemento necessário e indispensável na gestão pública educacional, definida como uma gestão democrática.

A discussão da participação defendida na estratégia 4 implica necessariamente a percepção da necessidade de uma perspectiva formativa para o exercício da democracia, assim como da descentralização das decisões,

quando se tem maior chance de promoção da democratização ao se assumir uma postura política, conforme defendido por Novaes e Fialho (2010).

Na análise de Lima (2011), a participação como um fenômeno sociológico “nunca é uma conquista definitiva” (LIMA, 2011, p. 95), estando em constante busca como direito fundamental, tal como para a formação da cidadania.

Em relação às ações do Conselho na contribuição para a efetividade da estratégia, existe um registro em 18 de maio de 2017, no qual manifestou-se o desejo de fazer um encontro de pais da rede municipal de ensino, em que:

[...] segundo a presidente aproveitando a fala de uma conselheira o CMEB tem três desafios: 1º) fazer esse encontro regional dos conselhos municipais, 2º) fazer o encontro com os pais e responsáveis dos(as) alunos(s) das escolas e 3º) Revisão na Lei do Sistema, pois a cada leitura que fazemos, percebe-se que ela necessita de alterações (BRAGANÇA, 2017b).

Promover a participação da comunidade nas decisões da escola também implica, segundo Gadotti (2008), estabelecer canais de participação, autonomia dos movimentos sociais e transparência administrativa; porém, de “nada adiantam todas as condições se a população for chamada apenas para legitimar as decisões tomadas em gabinetes” (GADOTTI, 2008, p. 48).

Sobre as estratégias 5, 6 e 7 com **centralidade nos Conselhos** - terceiro grupo de estratégias, a estratégia 5 é composta de dois grandes desafios, o fortalecimento dos conselhos escolares e a reativação do conselho municipal, sendo este segundo institucionalizado no ano de 2016. No entanto, por ainda persistir o desafio do fortalecimento dos conselhos escolares, a estratégia encontra-se no Relatório de Monitoramento com status de “em andamento” (BRAGANÇA, 2017a).

A estratégia 6 está relacionada à formação dos conselheiros, visando à atuação nos conselhos escolares municipais, e também se encontra com status de “em andamento”, segundo o Relatório de Monitoramento.

Já a estratégia 7 apresentava o status de “não iniciada” pois não havia ainda espaço físico e o equipamento adequados e necessários para o funcionamento dos conselhos municipais. Naquela altura, 2017, o CME de

Bragança apesar de criado não reunia as condições materiais mínimas para exercer seu papel na política educacional do município.

A respeito das ações do CMEB em relação aos Conselhos escolares, consta em documento elaborado com uma diagnose inicial, realizada em 2016, nas 45 escolas visitadas, que: de 23 escolas da zona urbana, todas possuíam Conselho escolar, sendo que “18 estão ativos e 5 vencidos ou em processo de eleição para a nova diretoria” (BRAGANÇA, 2016a, p. 1).

Sobre a situação dos conselhos nas escolas do campo, foi observado que havia conselho nas escolas polo, porém, “a maioria das escolas anexas no interior não possuem conselho escolar devido o número reduzido de alunos que variam entre 08 a 25 por turma” (BRAGANÇA, 2016a, p. 1). Estes números justificam-se, segundo o relatório, pela quantidade de turmas multisseriadas, que são aquelas que seguem uma organização de ensino na qual o professor trabalha, na mesma sala de aula, com várias séries do Ensino Fundamental simultaneamente, tendo de atender a alunos com idades e níveis de conhecimento diferentes e também pelas turmas com sistema modular de ensino que são aquelas direcionadas à expansão das oportunidades educacionais em nível de ensino fundamental e médio para a população escolar do interior do Estado, onde não existe o ensino regular, de modo complementar ao ensino municipal.

No Relatório de Monitoramento, para as referidas estratégias do grupo 3, constam previsões orçamentárias a cargo do FNDE/MEC, que podem ser encontradas, por exemplo, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Contudo, sobre o fortalecimento dos conselhos escolares e o estabelecimento de programas de formação dos conselheiros, não foram encontradas informações sobre ações efetivas por parte do CMEB direcionadas a estas estratégias, evidenciando que, pelo menos naquele momento, não estiveram no centro da pauta e das ações daquele Conselho.

Os conselhos escolares como mecanismos de gestão democrática dentro das escolas são permeados por concepções diferentes e em disputa no que se refere à gestão educacional. A multiplicidade de suas competências pode, pelas circunstâncias e pela falta de formação ser direcionada a determinados objetivos e inobservância de outros, como por exemplo, quanto à supervalorização do aspecto financeiro, como apontado por Silva (2007).

[...] os recursos adicionais destinados a unidades executoras representam para os conselhos escolares a substituição de suas prioridades pedagógicas e educativas, que são transformadas em atribuições de controle, acompanhamento contábil e prestações de contas dos gastos realizados pelas escolas. Assim, a lógica gerencial predomina em função do modelo de financiamento das escolas, que subordina as necessidades pedagógicas e educativas à supremacia dos aspectos administrativos. (SILVA, 2007, p. 7).

No que diz respeito à estratégia 7 sobre espaço físico e equipado para o funcionamento autônomo dos conselhos, embora apresentasse o status de ‘não iniciada’ este tema esteve nas atas como importante pauta nas reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação, pois após sair de um espaço provisório próximo à Câmara Legislativa Municipal, o CMEB não possuía sede própria desde a posse dos conselheiros em 21 de junho 2016 até setembro de 2016.

A autonomia é um dos fundamentos necessários à gestão democrática, “as condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino” (BORDIGNON, 2009, p. 80). A falta de espaço físico para o funcionamento autônomo do Conselho, em nossa análise, foi uma pauta perseguida por este colegiado por afetar diretamente o desempenho das funções dos conselheiros, significando uma prioridade entre as muitas a serem reivindicadas.

Como órgão fiscalizador do estado, “depende da vontade do secretário para qualquer despesa implica em subordinação que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho” (BORDIGNON, 2009, p. 84); por isso, é de suma importância o conselho possuir dotação orçamentária própria.

As condições materiais de um conselho são essenciais para o pleno exercício de suas competências. Segundo relatórios do conselho sobre o biênio 2016-2018, uma série de materiais permanentes e de expediente foram adquiridos pelo suporte dado pela Secretaria, o que já viabilizou grande parte dos trabalhos.

As ações do CMEB em favor deste grupo de estratégias centraram-se na manutenção dele próprio e de sua estrutura física, relegando os conselhos escolares à competência das escolas, já que este colegiado na ocasião, não dispunha de recursos. Após todo esforço empreendido pela casa dos conselhos e espaço próprio do funcionamento do CMEB, a pauta de luta continuou, visto que até o término desta pesquisa, janeiro de 2020, o município ainda não possuía a casa dos conselhos e o CMEB não possuía prédio próprio, funcionando ainda em um espaço alugado.

Sobre a estratégia 8 com **centralidade nos Fóruns de Educação** - o status “em andamento” do relatório do monitoramento do Plano, justifica-se em parte pela própria legislação na lógica de monitoramento, que determina o acompanhamento do plano por meio do artigo 6º da Lei 4.391/2015 que institui o PME, “o Fórum Municipal de Educação será convocado anualmente para o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no anexo I desta lei, emitindo parecer sobre a situação encontrada”. A este respeito, também consta no mesmo artigo no § 2º “O Fórum Municipal de educação será convocado, no mínimo, a cada cinco anos a partir da aprovação desta Lei, com o objetivo de avaliar, rever e adequar as metas e ações contidas no anexo I, desta lei”.

Segundo o Plano Municipal de Educação (BRAGANÇA, 2015a), antes de sua aprovação, houve um Fórum e uma Conferência Municipal de Educação, nos anos 2013 e 2014 respectivamente; consta no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a) que estes dois momentos foram provocados pelo Fórum instituído pelo Decreto n.º 187 de 7 de maio de 2013, em que, o relatório também menciona que o produto dela foi fundamental para servir de base para a posterior construção do plano e das discussões que persistiram por meio do Fórum ocorrido em 2014. Neste, foram divididos grupos de trabalho que discutiram e

sistematizaram as ações, com base no manual de orientações da conferência nacional e estadual, produzido em 2013 pelo Fórum Nacional de Educação.

Os dois momentos e os debates em torno dos grupos culminaram, em 2015, na chamada IV Conferência Municipal, que serviria para a discussão e aprovação do plano com a comissão organizadora (membros do fórum): “a Equipe técnica sistematizadora e um grupo representativo das escolas municipais, estaduais, particulares, da Secretaria de Promoção Social, da Saúde, dos Conselhos. E demais membros da sociedade civil representada” (BRAGANÇA, 2015a, p. 12-13).

Assim, dois meses após a Conferência, realizados os ajustes necessários ao texto e a aprovação deste na Câmara, o prefeito o sancionou em 22 de junho, dentro ainda do prazo final de um ano estabelecido pela lei do PNE. Naquele mesmo período e paralelamente, aconteciam as discussões em torno da Lei do Sistema, aprovada naquele mesmo ano em dezembro e também sendo instituído o Conselho Municipal de Educação.

Com a posse do conselho, seus membros assumiram diversas demandas, entre elas, participar da avaliação do plano como estabelecido em lei, fato este que ocorreu em 2017, por meio de uma representação dentro do Fórum. No entanto, o Fórum, o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação, responsáveis em conjunto pela avaliação do plano, pareceram estar fragmentados em seus objetivos, assim como em desacordo quanto ao compartilhamento de informações a respeito do monitoramento.

Outra situação inferida é a de que o Fórum acabou se tornando coadjuvante nesse processo, aderente às determinações da Semed, quando deveria ter igual importância, ou melhor, estar exercendo o papel de protagonista do processo juntamente com o Conselho, visto que estes representam segmentos importantes da sociedade civil.

Quanto às estratégias 9, 10, 11, 12 e 13 com **centralidade na autonomia e planejamento da gestão da escola** - quinto agrupamento de estratégias, a estratégia 9 diz respeito aos grêmios e conselhos de classe, duas instâncias

colegiadas importantíssimas que visam a promover o diálogo entre os diferentes segmentos que compõem a escola.

O grêmio estudantil possui base legal na Lei federal nº 7.398 de 4 de novembro de 1985, que “dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências” (BRASIL, 1985). O grêmio representa os interesses dos alunos e possibilita dar voz oficial às demandas estudantis dentro da gestão escolar, assim assegura que tenham suas “finalidades educacionais, culturais, cívicas esportivas e sociais” (BRASIL, 1985, art. 1º).

Já quanto ao conselho de classe, este consiste em uma instância colegiada promovida por meio de reuniões, na maioria das vezes, podendo ser composto de diferentes formas pelos segmentos de profissionais da escola, pais/responsáveis e alunos, visando à avaliação da aprendizagem.

A estratégia 9 sobre grêmios e conselhos de classe, que inicia meramente com o verbo “divulgar”, já demonstra uma ação sem garantia e meramente informativa, utilizada por muitos legisladores para desviar sua obrigatoriedade. O termo acaba colaborando para a criação de uma estratégia frágil, embora não exclua a possibilidade de sua concretude no âmbito escolar. Entre as ações concretas por parte do CMEB, não foram encontrados a esse respeito registros nas atas e relatórios do período analisado.

Quanto às estratégias 10, 11 e 12, caracterizadas pelo relatório como “em andamento”, estas assemelham-se por terem importantes documentos como instrumentos de democratização da gestão escolar, sendo estes o Projeto Político Pedagógico (PPP), o Regimento Unificado, o Plano administrativo-pedagógico da gestão e o plano de trabalho pedagógico da coordenação escolar, assim como as ações que visavam à execução destes sob acompanhamento da comunidade escolar.

A respeito desses documentos, a partir dos relatórios de visitas às escolas foram constatados naquela ocasião “que a maioria das escolas independentes e polos estão com o PPP vencido ou em construção e há situações, onde este documento ainda não existe” (BRAGANÇA, 2016b, p. 2). Ainda sobre os PPPs nas escolas da zona urbana, entre as 23 escolas visitadas, “constatamos que 21

possuem PPP ou suas propostas pedagógicas, em 6 escolas estes estão vigentes e em 15 escolas estão vencidos ou passando por avaliação e em 2 escolas ainda não possuem esse documento” (BRAGANÇA, 2016b, p. 1).

O Projeto Político Pedagógico colocado como um dos vários itens a serem analisados pelo CMEB para a autorização e renovação de autorização de escolas, de forma periódica, faz com que a função normativa do conselho alia-se à função fiscalizadora com a exigência de construir a proposta pedagógica da escola, pelo menos em tese.

Quanto ao regimento, o CMEB estabelece em sua resolução nº 01/2017 que, assim como o PPP, as escolas terão a incumbência de elaborar e executar seus regimentos escolares; porém, em relatório do CMEB até junho de 2018, apenas 2 estabelecimentos deram entrada com processo de aprovação de seu regimento escolar, sendo elas da rede privada.

Sobre os planos de trabalho da gestão e coordenação de escola, que constam na estratégia 11, estes não encontram-se exigidos nas resoluções do CMEB no período analisado, em que constam como incumbências dos estabelecimentos de ensino, a de “IV. Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente” (BRAGANÇA, 2017c, art. 3º, inciso IV); e dos professores, como a de “II. Elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (BRAGANÇA, 2017c, art. 4º, inciso II).

Exigir dos professores planos de trabalho em consonância com a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino, sem possuir uma, além de algo contraditório, demonstra tanto a fragilidade do planejamento educacional escolar quanto a desarticulação com a proposta desenvolvida pelo município, referente a metas e objetivos.

Sobre a estratégia 11, quanto aos planos de trabalho da gestão escolar, consta na Lei 4.338/2014, que se refere à eleição de diretores e vice-diretores, percebemos o quanto estão articulados pela legislação o plano da gestão, a participação da comunidade e o projeto político pedagógico, ou seja, a fragmentação ou não concretude/fomento de qualquer um destes deslegitima a ação dos outros, razão pela qual estão intrinsecamente ligados e

interdependentes. Contudo, durante o período analisado, não foram encontrados registros a respeito de ações mobilizadoras ou propositivas por parte do conselho, no sentido de viabilizar ou corroborar com a construção destes documentos juntamente às escolas, o que interfere diretamente na execução da estratégia 12.

A respeito da estratégia 13, com status de “não iniciada”, encontra-se amparada pela Lei nº 9.394/96 que estabelece “Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

Considerada pelo Relatório de Monitoramento (2017a) como não iniciada, revela que esta e as demais estratégias do grupo 5, tiveram ações do CMEB centralizadas nas funções normativa, fiscalizadora, deliberativa e consultiva, contemplando aspectos técnicos de operacionalização e organização da escola, estas prejudicadas pelo distanciamento de suas funções propositivas e mobilizadoras, algo que fortaleceu o engessamento do processo burocrático administrativo de suas ações.

Sobre as estratégias 14 e 15 com **centralidade na formação continuada** - quanto à estratégia 14, sobre programas de formação para diretores/gestores escolares, com status “em andamento”, foram encontradas nas atas fornecidas pelo conselho mais momentos descritos como “reuniões” do que momentos chamados de “formações”, os quais foram realizados pela SEMED durante o período analisado.

Embora a lei municipal nº 4.338/2014, que dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores, especifique a formação dos candidatos à função, esta informação é alterada pela lei 4.374/2015 (BRAGANÇA, 2015d), no artigo 12 e inciso II, para que “tenha formação em curso de licenciatura plena em pedagogia ou outra licenciatura com especialização em gestão escolar”; ainda assim, o exercício da gestão requer dos gestores uma constante formação.

Ao promover orientações dentro das reuniões da SEMED, os conselheiros tornaram-se mais próximos dos gestores, esclarecendo dúvidas quanto a

autorizações e renovações de autorização, mas também diretamente atuando em prol de seu estabelecimento político enquanto órgão do sistema municipal de ensino.

A respeito da última estratégia da meta, com status de “não iniciada”, que consiste na garantia de participação na revisão do PPP e do Regimento, esta mais uma vez demonstrou a necessidade da formação para os profissionais da educação e membros da comunidade escolar, ficando sem realização a contento durante o período analisado.

O Conselho quando recém-instituído ainda era permeado de algumas dúvidas quanto a aspectos legais que foram sendo resolvidas com o tempo, visto que não foi disponibilizado um assessor jurídico ao conselho, que tinha de recorrer ao Conselho Estadual de Educação e também ao assessoramento jurídico da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

No que concerne à execução da meta 19 e suas 15 estratégias durante o período analisado, percebeu-se a centralidade das ações deste colegiado sobre suas funções normativas e fiscalizadoras, as quais estiveram engessadas pelas próprias condições encontradas nas escolas, com alta rotatividade de servidores, desmobilização social pela falta de participação, propostas pedagógicas defasadas ou inexistentes e condições precárias quanto à estrutura física.

Embora não fornecesse maiores subsídios às escolas, o CMEB cumpriu com as incumbências do plano legal quanto às normativas de organização do sistema municipal de ensino e das escolas. Porém, estas não foram suficientes, dadas as condições existentes naquele momento, como a de promover processos formativos ou a de atuar junto às escolas em relações mais estreitas, podendo tornar-se referência aos conselhos escolares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração dos planos nacionais e subnacionais preconizam a participação de todos em sua elaboração, de modo que os movimentos sociais,

Fóruns, Conferências e Conselhos tiveram fundamental importância na mobilização social.

Os resultados desta pesquisa explicitaram como se desenvolveu o processo de execução da meta 19 da gestão democrática do Plano Municipal de Educação de Bragança (2015-2025), além de cada uma de suas 15 estratégias durante o período de 2015 a 2017, analisando as ações do Conselho Municipal de Educação por meio da pesquisa qualitativa e do tipo documental.

A organização das normativas implementadas no município não seguiu uma dada ordem lógica comum, pois o Plano Municipal de Educação foi elaborado de forma a atender a exigência legal, preparando o caminho para a aprovação da Lei do Sistema, que, por sua vez, institucionalizou o Conselho Municipal de Educação.

O documento do Plano Municipal de Educação, no que tange à gestão democrática, centralizou-se em dois principais fatores – a eleição de diretores de escola e a criação de conselhos escolares – constantes na diagnose do plano do município.

Assim, percebemos a centralidade em questões ligadas à participação intraescolar, em detrimento de ações em prol da democratização do sistema de ensino e sua articulação entre todos os órgãos que o compõem, de certa forma tornando-os elementos distintos e apartados dentro de um mesmo sistema.

Quanto à análise a respeito do desempenho do conselho sobre as estratégias da meta 19, encontramos muitos desafios a serem enfrentados por este junto à gestão municipal e poucas possibilidades, no período analisado, de serem alcançadas. Esse fato refletiu-se no documento elaborado pelo Fórum Municipal de Educação sobre o monitoramento do plano.

Entre os principais desafios, destacamos a tímida articulação com os estabelecimentos de ensino e a falta de uma maior proximidade com as diferentes comunidades escolares para o fomento da participação e do controle social, como por exemplo, por meio de processos formativos.

Quanto à meta 19, com maioria de estratégias em status de “em andamento”, entendemos que naquele momento o Conselho agiu de forma

pontual, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Educação e com poucas possibilidades estruturais de maiores ações, devido à falta de condições materiais e apoio institucional.

A importância de um conselho municipal de educação é inegável, já que sua importância junto ao planejamento e gestão da educação municipal possibilita uma maior abertura ao processo de democratização da educação, não só por meio da representação social mas do estímulo e formação da cidadania da sociedade e do fortalecimento e incentivo à criação de instâncias colegiadas.

A análise também evidenciou que o Plano Municipal de Educação, no período analisado, não foi objeto norteador das ações do CMEB, tal como não foi norteador da política educacional do município, demonstrando a falta de centralidade de ações em prol das estratégias, relegadas ao domínio da Secretaria Municipal, tal como sua avaliação e monitoramento, o que reforça o caráter pontual das ações e falta de articulação entre os órgãos do sistema.

Os planos de educação e a existência dos conselhos são importantes bandeiras de luta, travadas nos núcleos dos movimentos sociais, que levaram anos para ser traçadas. Em Bragança, a criação destes elementos, embora não totalmente articulada, iniciou processos de promoção da gestão democrática, considerada nas legislações do município centradas na eleição direta para diretores e vice-diretores e na criação de conselhos escolares, ambas as propostas voltadas à escola e não à democratização do sistema de ensino como um todo.

A necessidade de constante fortalecimento dos conselhos e conselheiros de educação torna-se imprescindível perante um cenário de profundas mudanças políticas e ameaças às instâncias de participação democrática no país. O trabalho desenvolvido por estes com a sociedade na busca pela maior criticidade e envolvimento político na tomada das decisões, principalmente quanto ao planejamento, torna maiores as possibilidades da socialização do poder, embora o modelo neoliberal o restrinja ao modelo econômico, apropriando-se do termo e mudando seu sentido para o âmbito privado.

É necessário intensificar ações contra o ataque feroz à democracia e à democratização da educação nacionalmente, refletir sobre o quão importante é

a existência de instâncias democráticas como os conselhos, assim como nos cabe o dever de defendê-los contra o desmonte da administração pública em seus diferentes níveis e a desvalorização do seu sentido além da apropriação privada de seus colegiados. Com atenção, sobretudo, ao desmonte de órgãos de assessoramento aos estados e municípios na efetivação e monitoramento de seus planos de educação, como aconteceu com a SASE em 2019, e ao total desestímulo nacional à proposta de planos decenais de educação, processos que deixam ainda mais difícil a tão requerida efetivação dos planos e a concretização do sistema nacional de ensino.

Existe muito trabalho a ser empreendido pelo Executivo e pelos órgãos e instituições de representação da sociedade civil do município de Bragança para a próxima década, sobretudo quanto às proposições e mobilização da sociedade, para a execução do PME que se aproxima do fim do decênio 2015-2025 com a maioria de suas estratégias ainda em andamento.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.042, de 29 de março de 2010**. Cria o Conselho Municipal de Educação de Bragança e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2010].

BRAGANÇA (Pará). **Decreto n.º 187, de 7 de maio de 2013**. Institui o Fórum Municipal de Educação de Bragança. Bragança: Câmara Municipal, [2013].

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.338, de 14 de novembro de 2014**. Dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Bragança e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2014].

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.391, de 22 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação, em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Bragança, com a Constituição do Estado do Pará, com a Constituição da República Federativa do Brasil e com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica). Bragança: Câmara Municipal, [2015a]. Disponível em: <tinyurl.com/vxwhopd>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.476, de 18 de dezembro de 2015**. Disciplina a organização do sistema de ensino do município de Bragança, estado do Pará, e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2015b]. Disponível em: <tinyurl.com/wohycxo>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 23 set. 2015. Bragança: Semed, 2015c.

BRAGANÇA (Pará). **Lei 4.374, de 2015**. Dá nova redação à lei 4.338/2014 quanto à formação dos candidatos a diretores e vice-diretores. Bragança: Câmara Municipal, [2015d].

BRAGANÇA (Pará). **Relatório diagnóstico 1 das escolas municipais**: cidade. Bragança: CMEB, 2016a.

BRAGANÇA (Pará). **Relatório diagnóstico 2 das escolas municipais**: campo. Bragança: CMEB, 2016b.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 7 dez. 2016. Bragança: Semed, 2016c.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 26 out. 2016. Bragança: Semed, 2016d.

BRAGANÇA (Pará). **Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação**. Bragança: Semed, 2017a.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 15 maio 2017. Bragança: Semed, 2017b.

BRAGANÇA (Pará). **Resolução nº 001 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas municipais, estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Bragança/ Pará. Bragança: CMEB, 2017c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. **IBGE**, [2019]. Disponível em: <tinyurl.com/v34u3hm>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014a]. Disponível em: <tinyurl.com/z5m2dls>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <tinyurl.com/sp2ttn6>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1985]. Disponível em: <tinyurl.com/r6bpy62>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <tinyurl.com/y26cabgo>. Acesso em: 25 jan. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária; ANPAE, 2017.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008

LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

PARÁ, **Lei estadual nº 7.855 de 12 de maio de 2014**. Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. Pará: assembleia legislativa, 2014.

SILVA, Luís Gustavo A. Plano Nacional de Educação: uma avaliação das diferentes concepções de gestão educacional em disputa. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 253- 270, jul./dez. 2007.

SOBRE AS AUTORAS

NEY CRISTINA MONTEIRO DE OLIVEIRA

Doutora em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora Titular da Universidade Federal do Pará, Docente do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), Professora do Programa de Doutorado em Educação em Rede da Amazônia - PGEDA/EDUCANORTE, vinculado ao Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação em Educação Básica NEB/UFPA; Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Estado e Educação na Amazônia/GESTAMAZON. Brasil. ORCID: 0000-0002-8091-5213.
E-mail: neycmo@ufpa.br

KEZYA HELGA DE SOUZA RODRIGUES DA SILVA

Mestra em Educação Básica pelo Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará; Professora efetiva da rede pública municipal de Ananindeua e Santa Bárbara, pesquisadora integrante dos grupos de pesquisa GESTAMAZON E GERU da Universidade Federal do Pará. Brasil.
ORCID: 0000-0001-9669-9167.
E-mail: kezya.helga@hotmail.com

CAPÍTULO III

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ-MS: A META 7 E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

*Marco Antonio Oliva Monje
Regina Tereza Cestari de Oliveira*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o processo de materialização da Meta 7 do Plano Municipal de Educação de Corumbá (PME) 2015-2025, com foco na avaliação, que propõe fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais definidas para o Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O recorte temporal da pesquisa¹ situa-se entre 2015, ano de aprovação do PME de Corumbá-MS e 2019, ou seja, corresponde aos dois primeiros ciclos 2016/2017 e 2018/2019 de monitoramento e avaliação do PME 2015-2025, e leva em consideração os relatórios disponibilizados pelo município, a partir do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei 13.0005, de 2014 (BRASIL, 2014) e do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul

¹ Este artigo corresponde a parte da tese de doutorado defendida em 2019 no PPGE/UCDB (MONJE, 2019). A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de ética da UCDB, CAAE nº 80886117.1.0000.5162 e vinculou-se ao projeto “Planos de Educação: direito à qualidade da educação básica e gestão democrática”, com apoio do CNPq (OLIVEIRA, 2020).

(PEE-MS) 2014-2024, aprovado pela Lei n. 4.621, de 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

A escolha de um município, no caso Corumbá, ente federado, com autonomia, conforme atribuição da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), justifica-se apoiando-se no entendimento de Kuenzer (1999, p. 86) de que o local onde a educação acontece é o Município, no movimento dialético entre o geral e o específico, “[...] será ele o ponto de partida para o levantamento de dados que configurará a situação real localizada, em relação a cada uma das prioridades nacionais estabelecidas”.

Trata-se de município fundado em 21 de setembro de 1778, localizado ao oeste do estado de Mato Grosso do Sul². Possui seis distritos (Albuquerque, Amolar, Coimbra, Nhecolândia, Paiaguás e Porto Esperança), fica a aproximadamente 425 km de Campo Grande (capital do estado) e 60% do seu território está no Pantanal Sul-mato-grossense, com área territorial de 64.721,719 Km². Limita-se ao sul com a cidade de Porto Murtinho e o Paraguai; a leste, com os municípios de Miranda, Aquidauana, Sonora, Coxim e Rio Verde de Mato Grosso; a oeste, com a Bolívia e; ao norte, com o estado de Mato Grosso. Sua população, conforme censo do IBGE de 2010, era de 103.703 pessoas, estimada em 2019 de 111.435 pessoas e, em 2021, de 112.669 habitantes (IBGE, 2021). É considerada cidade gêmea com Puerto Quijarro (Bolívia), segundo a classificação do Ministério da Integração Nacional por meio da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016 (BRASIL, 2016).

O percurso metodológico compreendeu a análise bibliográfica e a análise documental, sobretudo dos planos de educação: PNE 2014-2024, PEE- MS 2014-2024, PME de Corumbá 2015-2025, Termo de Adesão à Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação/SASE/MEC, e os relatórios de monitoramento e avaliação do PME de Corumbá-MS, disponibilizados no momento da pesquisa.

² O Estado de MS situa-se na Região Centro-Oeste, foi criado a partir da divisão do estado de Mato Grosso, no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), por meio da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. A instalação do governo Estadual de Mato Grosso do Sul ocorreu em primeiro de janeiro de 1979. Em 2010 a população atingiu 2.449.024 habitantes e conta com uma população estimada em 2021 de 2.839.188 pessoas. (IBGE, 2021).

Entende-se, como acentua Evangelista (2012), que os documentos são produzidos no tempo e suas possibilidades interpretativas são alteradas no tempo. São importantes, em graus diferenciados, e expressam determinações históricas que estão no cerne do corpus documental.

Além disso, foram realizadas três entrevistas de caráter semiestruturado, no período compreendido entre abril e junho de 2018, com membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMMA) do PME de Corumbá 2015-2025. Essas entrevistas correspondem a [...] descrições e posições discursivas que são construídas a partir de uma situação de interação estruturada a partir de pares pergunta-resposta, modelo onde a narração do entrevistado não é automática, e a intervenção do entrevistador não é neutra” (FERREIRA, 2014, p. 176).

A escolha dos sujeitos entrevistados está relacionada à representatividade dos diversos segmentos sociais na Comissão, assim dispostos: representante da Equipe Técnica indicado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED); representante do Sindicato Municipal do Trabalhadores em Educação de Corumbá (SIMTED), membro da categoria do grupo do magistério local, indicado pelo Sindicato; e representante do Conselho Municipal de Educação (CME), indicado pelo CME para compor a mencionada Comissão.

Considera-se a importância do PME, entendendo-se como afirma Horta (1987, p. 209), que “O planejamento, enquanto forma de intervenção do Estado, não se limita apenas ao plano econômico, mas se estende também ao social, no qual a educação está incluída [...], portanto, [...] “se constitui numa práxis que emerge da realidade e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de seu projeto coletivo” (HORTA, 1987, p. 218).

Concorda-se com Dourado (2017, p. 42), que o cenário de proposição de políticas não é o mesmo da materialização ou do Estado em ação, sendo que no processo de materialização do PNE e dos demais planos decenais, “[...] múltiplas são as variáveis e nem sempre coincidentes, ainda que ratifique, por vezes, as concepções em disputa”. Desse modo, a materialização de políticas se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, “marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao

mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas.” (DOURADO, 2017, p. 46).

Cabe aos municípios, na condição de entes federados, a responsabilidade de atender, de acordo com o § 2º do Art. 211 com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, prioritariamente o ‘ensino fundamental’ e a ‘educação infantil’, e aos estados e ao Distrito Federal atuar prioritariamente no ‘ensino fundamental e médio’ (BRASIL, 1996). No que se refere ao ensino fundamental, a EC nº 14/1996, atribui a responsabilidade aos estados e aos municípios no atendimento dessa etapa da educação básica, o que de certa forma os colocam em competências concorrentes e comuns³.

Com a EC nº 59, de 2009, amplia-se a obrigatoriedade do ensino dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade (BRASIL, 2009) e, em decorrência, o dever do Estado para com a educação. Assim, a responsabilidade principal dos municípios é com a oferta de escolarização obrigatória de quatro aos 14 anos de idade.

Diante do exposto, apresenta-se o seguinte questionamento: como o município apreendeu e está se organizando para atingir, até o final dos 10 anos, a Meta 7 do PME, com foco na avaliação, conforme suas responsabilidades e deveres no campo educacional?

Assim, este artigo para melhor compreensão do processo de materialização da Meta 7, parte do processo de formulação do PME, expõe sua tramitação e aprovação na Câmara dos Vereadores de Corumbá-MS, a constituição da CMMA do PME de Corumbá 2015-2025, e discute as políticas de avaliação locais.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PME NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ-MS

A elaboração do PME de Corumbá 2015-2025 teve início no governo de Paulo Roberto Duarte (2013-2016), à época do partido dos Trabalhadores (PT),

³ Segundo Cury (2010, p. 158), “Concorrente, aqui, deve ser tomado no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso da educação escolar, no atendimento das finalidades maiores e comuns dela. Contudo, em sua efetivação, tal sentido pode se degenerar em competitividade”.

mediante o Decreto n. 1.307, de 4 de fevereiro de 2014, que designou 37 membros para compor a comissão para adequação do PME de Corumbá (CORUMBÁ, 2014a).

Chama-se a atenção para o fato de o Decreto referir-se à adequação, o que indica que não se trata da elaboração do PME com amplo debate e novas proposições. Cabe lembrar que o PME de Corumbá havia sido aprovado pela Lei n. 2.091, de 18 de junho de 2009, para o período de 2009 a 2015 (CORUMBÁ, 2009).

O documento descreve que,

A elaboração coletiva do Plano Municipal de Educação tomou como pressuposto a concepção de que não se muda o quadro educacional de uma cidade rapidamente e apenas com leis e decretos, já que a luta em defesa de uma educação pública, laica, gratuita, democrática e de qualidade deve-se dar com a participação efetiva da maioria dos segmentos que concebem a educação como um campo estratégico de desenvolvimento humano e social (CORUMBÁ, 2009).

Para a adequação de um novo PME de Corumbá, a pedido da SEMED, por meio da Comunicação Interna nº 083/2014, o Decreto n. 1.312 de 12 de fevereiro de 2014 do Executivo designou comissão para o que compreende como adequação do PME, composta por 41 membros constituída por representantes do aparelho governamental, entre eles, da Secretaria Municipal de Educação, do gabinete do prefeito, de outras secretarias e subsecretarias do município, da Delegacia da Infância e Juventude, da Promotoria da Infância e Adolescência, de conselhos e fundações; da sociedade civil, como do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Corumbá, do Fórum Municipal de Educação e de instituições públicas e privadas de ensino (CORUMBÁ, 2014b).

Essa comissão teve a função de readequar o PME de Corumbá frente à realidade do município. Os representantes na comissão foram divididos em 10 subcomissões. Cada subcomissão teve a responsabilidade de diagnosticar e elaborar proposta para sua área de trabalho e/ou temática, atendendo as metas definidas no PNE 2014-2024 e no PEE-MS 2014-2024.

Após conclusão do trabalho, o texto-base do PME foi apresentado à SEMED para a análise e, em seguida, a Prefeitura Municipal de Corumbá convocou a Conferência Municipal de elaboração do PME de Corumbá/MS.

A Conferência realizada em 12 de maio de 2015, contou, segundo a Introdução do PME, com a participação de 98 pessoas, dentre elas, os gestores e diretores das escolas públicas e privadas; os trabalhadores em educação das redes federal, estadual, municipal e privada de ensino; e representantes de conselhos, de pais, de alunos, de movimentos sociais e sindicatos (CORUMBÁ, 2015e).

Os participantes-delegados foram divididos em seis oficinas para discutir o texto-base e poderiam acrescentar, suprimir, substituir propostas das Estratégias, porém, não poderiam alterar as Metas pré-definidas, nas oficinas: Oficina 1. Garantia do Direito à Educação Básica com Qualidade, Metas 1, 2, 5 e 6; Oficina 2. Garantia do Direito à Educação Básica com Qualidade, Metas 3, 9, 10 e 11; Oficina 3. Qualidade da Educação e Superação das Desigualdades, Metas 7 e 8; Oficina 4. Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, Metas 15, 16, 17 e 18; Oficina 5. Educação Superior, Metas 12, 13 e 14 e; Oficina 6. Gestão Democrática e Financiamento da Educação, Metas 4, 19 e 20 (CORUMBÁ, 2015e).

Na plenária final da Conferência, foram apresentadas e votadas as estratégias que tinham recebido algum tipo de alteração nas oficinas. A comissão de sistematização/adequação do PME teve o prazo de cinco dias para entregar o relatório final à coordenação-geral do PME, que o encaminhou à Secretária Municipal de Educação, à época, professora Roseane Limoeiro da Silva Pires, que, por sua vez, apresentou ao prefeito municipal, Paulo Roberto Duarte (PT).

Em Mensagem nº 27, de 26 de maio de 2015, o mencionado prefeito enviou à Câmara Municipal de Corumbá a minuta do Projeto de Lei que “Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Corumbá” e solicitou a tramitação em regime de urgência.

Cumpramos ressaltar que o Plano Municipal de Educação constitui um instrumento de resposta às demandas, na área da Educação Pública e Privada do Município de Corumbá, por articular aspirações compartilhadas por toda a sociedade. Expressa um diagnóstico atual de cada nível, etapa e modalidade de ensino, acompanhada por um

conjunto de 20 metas e suas respectivas estratégias, que deverão ser cumpridas em regime de colaboração com o Estado e a União, no próximo decênio (CORUMBÁ, 2015a).

Ao receber a minuta do Projeto de Lei do executivo local, o presidente da Câmara Municipal de Corumbá, José Tadeu Vieira Pereira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), adotou os procedimentos regimentais e legais. O primeiro procedimento foi encaminhar à assessoria jurídica da Casa Legislativa e, posteriormente, às comissões necessárias.

Das comissões – Comissão de justiça e redação; comissão de finanças e orçamento; comissão de obras, serviços públicos e outras atividades e; comissão de educação, cultura e lazer.

Das discussões: uma discussão, votação e redação final. Artigo 186 - § 2º do RI.

Das deliberações – voto favorável da maioria relativa de votos dos membros da câmara municipal, para aprovação, - Art. 198, I, do RI – Votação simbólica, Art. 202, I do RI (CORUMBÁ, 2015b).

Em 22 de junho de 2015, no plenário da casa legislativa de Corumbá, os vereadores apreciaram os pareceres das comissões e votaram pela aprovação do Projeto de Lei nº 034/2015 (CORUMBÁ, 2015c). No dia seguinte, em 23 de junho de 2015, o presidente da Câmara Municipal de Corumbá encaminhou ao poder executivo o ofício nº 1.918/2015, com a deliberação da sessão plenária (CORUMBÁ, 2015d).

A Lei nº 2.484 que “Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Corumbá” foi sancionada pelo prefeito municipal, em 26 de junho de 2015, para o decênio 2015-2025, que assim se manifesta,

Uma cidade que prioriza a educação promove o desenvolvimento de todos os setores. Por isso, a importância de se planejar, por meio de estratégias claras e bem definidas, ações baseadas nas necessidades educacionais de Corumbá. Este é o objetivo do presente documento que, alinhado ao Plano Nacional de Educação (PNE, 2014) e ao Plano Estadual de Educação (PEE, 2014), constitui não um plano de governo, mas, sim, o Plano Municipal de Educação de Corumbá (2015), o qual está integrado, mais ainda, à realidade, à vocação e às políticas públicas de nosso município (CORUMBÁ, 2015e).

O Art. 3º da mencionada Lei estabelece a participação das seguintes instâncias para monitorar, avaliar e acompanhar continuamente o PME 2015-2025 na CMMA, como:

- I – Secretaria Municipal de Educação;
- II - Secretaria de Estado de Educação;
- III - Comissão de Educação do Poder Legislativo;
- IV - Conselhos Municipais e outros órgãos fiscalizadores;
- V - Ministério Público, preferencialmente por meio da Promotoria da Infância e Juventude;
- VI - Fórum Municipal de Educação;
- VII - Conselho Municipal de Educação;
- VIII - Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Corumbá;
- IX - Associação de Pais e Mestres da Reme (APM) (CORUMBÁ, 2015e).

Assim, foi nomeada a CMMA do PME de Corumbá pelo Decreto nº 1.605, de 17 de dezembro de 2015, assinado pelo prefeito municipal de Corumbá, Paulo Roberto Duarte (PT), composta por 26 membros, representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil (CORUMBÁ, 2015f).

Entre a criação da CMMA do PME de Corumbá 2015-2025 e a posse dos membros, em 10 de março de 2016, a Secretaria Municipal de Educação de Corumbá assinou o Termo de Adesão à Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do MEC⁴.

Com o termo de adesão assinado, a SEMED se responsabiliza, conforme teor do documento de:

- (i) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME conforme legislação ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade;
- (ii) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica /SASE/MEC;
- (iii) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no Portal 'PNE em Movimento', e
- (iv) indicar um técnico desta Secretaria como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da SASE/MEC⁵.

⁴ A SASE/ MEC foi criada em 2011, como uma demanda clara da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, e extinta em 2019.

⁵ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/adesao-a-assistencia-tecnica-da-sase-mec>. Acesso em: 27 jul. 2018.

A assinatura do Termo de adesão com os elementos acima relacionados permite considerar, de forma geral, que o monitoramento e avaliação do PME de Corumbá seguiu, como ocorreu em municípios brasileiros orientações oriundas da SASE/MEC, buscando congrega a participação de diversos segmentos sociais, observando-se, porém, os arranjos locais específicos.

Pode-se verificar que essas orientações continuaram sendo observadas, conforme Relatório de Monitoramento do PME de Corumbá, compreendido entre 2018 e 2019, ao afirmar que,

Para este processo, do ponto de vista metodológico, observou-se os procedimentos contidos no Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, em conformidade com o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com o devido suporte da Rede de Assistência Técnica por intermédio das Avaliadoras Educacionais (AEs) (CORUMBÁ, 2020, p. 7).

Ressalte-se, porém, que, conforme o *site*⁶ oficial da Prefeitura Municipal de Corumbá, somente próximo de completar um ano da criação da comissão, em primeiro de novembro de 2016, o prefeito municipal de Corumbá, Paulo Roberto Duarte (PDT)⁷, empossou os 26 membros em solenidade no auditório do paço municipal.

Com a troca do executivo local (prefeitos e secretários de educação), por três vezes, no período de 2015 a 2018, foram alterados os membros das representações dos organismos na Comissão, assim como houve exclusão e inclusão de entidades governamentais e da sociedade civil, mostrando a fragilidade de se manter uma Comissão permanente e que pudesse monitorar e avaliar as 20 Metas e as 285 estratégias definidas no PME de Corumbá.

Essa situação contraria ao que consta no “Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação PME de Corumbá (2016-2017)”⁸, ao afirmar que

[...] o PME deve transcender a perspectiva de um governo que tem o mandato máximo de quatro anos, visto que fora elaborado para dez

⁶ Disponível em: <http://www.pmcorumba.com.br/noticias/empossada-comissao-que-vai-monitorar-e-avaliar-o-plano-de-educacao/20073/>. Acesso em: 4 nov. 2016.

⁷ Paulo Roberto Duarte, prefeito de Corumbá, na referida data já se encontrava filiado ao PDT.

⁸ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 30 dez. 2018.

anos de exercício. Dessa forma, quanto maior o envolvimento dos atores e da população para acompanhar e monitorar a cronologia das estratégias do PME, maior será a eficiência e eficácia no alcance das Metas (CORUMBÁ, 2018).

Para coordenar, preparar e levantar os documentos para a CMMA do PME de Corumbá, foi designada, pela Resolução da SEMED nº 070, de 19 de abril de 2018, uma Equipe Técnica (CORUMBÁ, 2018b). Evidenciou-se o caráter centralizador dessa Equipe Técnica, que pode estar relacionado ao esvaziamento da Comissão, devido às mudanças constantes de seus representantes e consequentes irregularidades de frequência, dificultando a tomada de decisão coletiva em um processo de gestão democrática.

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME DE CORUMBÁ- MS

A Meta 7 do PME de Corumbá 2015-2025 propõe fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com 34 estratégias a serem cumpridas ao longo da década. (CORUMBÁ, 2015e, p. 64).

Assim, o IDEB é assumido como indicador de qualidade da educação, seguindo ao que dispõe o PNE 2014-2024. Na análise situacional do PME de Corumbá referente a essa Meta, encontra-se que

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é medido por meio de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação escolar, obtida no Censo Escolar e o desempenho na Prova Brasil. O Ideb foi criado pelo Inep em 2007 e agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep, a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas (CORUMBÁ, 2015e, p. 65).

Como afirma Dourado (2017, p. 104), essa meta é emblemática e tem como eixo fundante os exames de larga escala e o fluxo escolar, sendo um “caso típico de garantia no texto legal, de política governamental, centrada em exames e índices aspecto que merece a reflexão da sociedade brasileira”.

O Relatório da CMMA do PME 2015-2025 de Corumbá refere-se ao alcance da Meta 7, e apresenta a expectativa de que:

Diante desse panorama, para o alcance dessa meta, espera-se que as redes de ensino públicas e privadas se articulem, por meio de diferentes estratégias e mecanismos, no âmbito do regime de colaboração, para garantir o alcance do nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de estudo, a cada ano e período, nas médias nacionais previstas (CORUMBÁ, 2018, p. 78).

Importa registrar, como afirma Assunção (2013), que a avaliação normativa que tem como peculiaridade a utilização de testes standardizados, utilizados na composição do IDEB, é de natureza seletiva e competitiva, e se baseia no uso estatístico da curva de Gauss, que se caracteriza pela generalização de dados (ASSUNÇÃO, 2013, p. 79).

Essa forma de avaliação foi implantada pelos governos brasileiros, desde a década de 1990, no contexto do neoliberalismo e de redefinição do papel do Estado. Com a Reforma do Estado, que se expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, na gestão do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, e aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os objetivos eram tornar o Estado mais eficiente, descentralizado administrativamente e com um perfil gerencial que pudesse manter relações permissíveis entre o público e o privado (OLIVEIRA; FONSECA, 2005).

Nesse sentido, a educação, segundo os autores,

[...] assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral. (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 59).

Com o avanço da execução do projeto neoliberal no país, a avaliação ganhou centralidade nas políticas educacionais, baseadas nas competências e nas habilidades dos alunos com foco nos resultados da aprendizagem. Assim,

Também a avaliação educacional tem sido desvinculada dos sistemas de regras e da ação pedagógica mais típicos de professores e alunos, em contexto escolar e de sala de aula, para ser transformada num complexo sistema de *expertise* e de regras periciais que, progressivamente, transcende a legitimidade, os saberes e as capacidades dos atores escolares (LIMA, 2011, p. 75).

Destaca-se na Meta 7 do PME de Corumbá, a estratégia 7.9 que propõe, “Orientar, acompanhar e avaliar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem” (CORUMBÁ, 2015e, p. 68-69).

No âmbito da pesquisa, a representante da Equipe Técnica informou, em entrevista, sobre as medidas que o município vem adotando para alcançar a Meta 7 definida no PME. Assim explicou:

Então, nós temos o que chamamos de ação educativa, que é a avaliação que o próprio município elabora para ser aplicada na Rede em observância às questões que os próprios professores da Rede colocam, que essas avaliações de larga escala, elas trazem a realidade do município. Então o que foi feito, nós elaboramos essas questões das avaliações com base no que a Rede vem trabalhando. Os professores foram consultados para que dentro do que eles trabalham com as suas realidades. E foi um ponto positivo, porque nós acabamos identificando que dentro da própria Rede existem não somente formas diferentes de trabalhar, mas como eu vou colocar graus diferentes de uma escola para a outra, nós percebemos que numa determinada escola são trabalhados conteúdos um pouco mais avançados do que em outras escolas e não porque somente os alunos, porque nós sabemos que as salas são mistas, nada homogêneas. Só que, qual é a nossa preocupação que os professores estão, estavam perdidos nesta questão sequencial de conteúdo, do que realmente se deve cobrar para que o aluno seja mais estimulado a desenvolver. Nós percebemos essa diferença de uma escola para a outra dentro de uma própria Rede, o que nos preocupou também. Essa avaliação diagnóstica não só serviu para identificar as dificuldades dos alunos, mas também essa questão de Rede que foi a nossa maior preocupação. Como que uma Rede pode ser tão diferente dentro dela mesma. Quando o aluno sai de uma escola A para escola B dentro de Rede e sente essa diferença ou para menos ou para mais e o aluno não consegue acompanhar até na questão das disciplinas que são da parte diversificada, a linguagem dentro da Rede. As escolas adotam o espanhol outras escolas adotam o inglês. O aluno, ele, não consegue ter uma sequência. Isso foi nossa preocupação também em vários itens nós conseguimos observar só com essa avaliação diagnóstica interna (REPRESENTANTE DA EQUIPE TÉCNICA, ENTREVISTA, 2018).

A representante do CME corrobora a resposta da entrevistada anterior e acentua,

Sim, aqui em Corumbá nós temos as avaliações feitas todo o ano que é uma avaliação que Corumbá coloca. Assim, vem o município todo ano e faz uma prova de caráter igualitário para todas as escolas, o conteúdo é o mesmo para todos onde ele faz do 1º ao 9º ano com todas as escolas. No plano ele fala que tem que ter no mínimo 20 alunos para se aplicar uma prova, no caso aqui em Corumbá nós não damos esse mínimo, o número de alunos que tiver na sala, é uma forma de avaliação todo o ano, como que está a turma, é feita uma vez no início do ano em abril e outra no mês de outubro na semana da criança se faz novamente essa avaliação e se traz um índice de como estão as escolas do município de Corumbá (REPRESENTANTE DO CME, ENTREVISTA, 2018).

A “Ação Educativa” mencionada pelas entrevistadas ganha destaque na Rede Municipal de Ensino e vem sendo aperfeiçoada pela SEMED conforme descrito no “Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação PME de Corumbá (2016-2017)”, ou seja, “Houve aperfeiçoamento do instrumento de avaliação municipal ‘Ação Educativa da REME’” (CORUMBÁ, 2018, p. 76). Esse Aperfeiçoamento refere-se à ampliação dos exames a todos os alunos do ensino fundamental, incluindo os alunos da EJA e, também à aplicação da prova nas disciplinas das Ciências da Natureza e Humanas, além das que vinham sendo aplicadas nas disciplinas de Língua Portuguesa, Produção Textual e Matemática.

Em relação às políticas de avaliação locais, outro instrumento de avaliação efetuado pela SEMED que busca coletar informações dos diretores, coordenadores pedagógicos, professores, funcionários administrativos, alunos, pais e/ou responsáveis de alunos a respeito da educação da Rede de Ensino, é a “Avaliação Institucional”, por meio de um sistema *online* para toda a comunidade interna e externa das escolas municipais, em etapas e que “Vai acontecer a primeira etapa e no final do ano tem a segunda etapa, a programação é para que ela seja semestral também” (REPRESENTANTE DA EQUIPE TÉCNICA, ENTREVISTA, 27/06/2018).

A entrevistada do CME descreve, também, sobre essa Avaliação.

Nós temos a ‘Avaliação Institucional’ que ocorre todo o ano entre o mês de novembro e o mês de dezembro. Essa avaliação institucional, o pai, o aluno, o aluno acima de doze anos de idade, que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, dá essa autonomia de desenvolvimento da fala da criança a partir dos doze anos. Ele faz essa avaliação do professor, da escola, da direção, da coordenação. O aluno avalia a escola em si. O professor de qualquer etapa de ensino, ele também

avalia o coordenador, como é feito o trabalho pedagógico, a participação do coordenador, é uma certa autonomia uma liberdade que dá ao professor, ele avalia se isso realmente acontece. O diretor avalia um todo, ele avalia como é a participação da comunidade dentro da escola, ele avalia como o professor está desenvolvendo o projeto dentro da escola, se ele está seguindo a linha, o norte do desenvolvimento. Agora nós temos a Base Nacional Comum Curricular, ela traz uma nova proposta um resgate do que se via antes, se isso realmente está acontecendo. O secretário também avalia a escola e os próprios funcionários. Os funcionários avaliam o caráter do prédio como está a estrutura escolar, se está tendo investimento por parte da prefeitura e avalia como é a gestão democrática do diretor. (REPRESENTANTE DO SIMTED, ENTREVISTA, 2018).

A resposta da entrevistada remete à crítica de Lima e Sá (2017) concernente à priorização do aspecto técnico da avaliação, como um instrumento gerencialista. Segundo os autores, há uma onda conservadora de modernização do Estado, conseqüentemente chegando às escolas, e que vem sendo proposta e incentivada pelos organismos internacionais, como solução para promover a qualidade da educação numa nova forma de gerenciar as escolas.

Essa forma assenta-se nos pressupostos da Nova Gestão pública, [...] “os quais impõem uma nova narrativa gerencialista que, além de denegar especificidade às organizações educativas, tende a reduzir a complexidade dos problemas educativos a simples problemas de gestão, despolitizando as decisões e as ações organizacionais”, como afirmam Lima e Sá (2017, p. 8).

A representante do Sindicato, por sua vez, se contrapõe e tece críticas às formas de avaliação, especialmente ao instrumento de “Avaliação Institucional”, enfatizando o seu caráter personalista. Nas palavras da entrevistada:

Sim, tem a ‘prova institucional’, a ‘avaliação institucional’, mas aí eles fazem por erros e acertos, mas não dão uma devolutiva, tipo assim, como é que você tem que trabalhar isso, só fala que tiveram esses erros, mas não tem nenhum trabalho efetivo em cima desses erros, no caso é a própria Secretaria de Educação quem faz as questões da prova baseado em que? A gente não sabe, é cada técnico fazendo o seu, então não tem nenhum estudo e nem uma avaliação para se montar esse tipo de trabalho, então é aleatório, a meu ver (REPRESENTANTE DO SIMTED, ENTREVISTA, 2018).

A entrevistada acrescenta que a “Avaliação Institucional”,

Ela é feita pelo diretor, mas eu vejo assim, que cada um de acordo com a sua, 'os seus peixinhos'. Uns são mais avaliados, outros menos avaliados, até porque o diretor, ele, não está diretamente ligado ao professor, a pessoa ligada diretamente ao professor é a coordenação, às vezes também não estão bem-preparados para o cargo. São professores que estão lá, porque não têm onde colocar, porque ele está readaptado ou porque ele é amigo do diretor ou porque ele é amigo do secretário e, assim sucessivamente, não tem um trabalho efetivo em cima da coordenação⁹ para que faça uma avaliação efetivamente dizendo o que é uma avaliação (REPRESENTANTE DO SIMTED, ENTREVISTA, 2018).

Como se verifica, as representantes entrevistadas apresentam posicionamentos diferentes e infere-se que, mesmo que a avaliação seja elemento constitutivo de qualquer planejamento que se queira eficiente (ADRIÃO, 2006), as respostas das entrevistadas podem indicar a padronização de metas e resultados, uma vez que, “A escolha dos instrumentos, métodos e técnicas não está desvinculada do que se quer atingir. Aliás, todo e qualquer meio só se justifica quando em consonância com os objetivos que se quer alcançar” (ADRIÃO, 2006, p. 75).

O Relatório de Avaliação da CMMA período 2016/2017 do PME de Corumbá mostra que o município vem se submetendo aos exames elaborados e aplicados pelo INEP e que as ações realizadas pela SEMED vão ao encontro da política de avaliação em larga escala, por meio de,

-Participação dos estudantes na Prova Brasil.
-Incentivo às Unidades Escolares para implantação e implementação de avaliações internas com base nos resultados das avaliações externas como forma de melhoria nos processos e práticas pedagógicas. (CORUMBÁ, 2018a, p. 45).

As ações desencadeadas pela SEMED, como consta no mencionado Relatório, mostram que o município aderiu ao Sistema Nacional de Avaliação do governo federal proposto pelo INEP, e tem incentivado os alunos e as escolas da Rede de Ensino a participarem dos exames em larga escala, assim como

⁹ “A Prefeitura Municipal de Corumbá tem em seu quadro de cargos e carreiras, o coordenador pedagógico, mas nos últimos anos não tem tido concurso público para a função. E as designações são feitas por meio de um edital publicado semestralmente em Diário Oficial do Município de Corumbá apenas para inscrições. A escolha se dá pelo órgão central e/ou em comum acordo com a direção da unidade escolar” (MONJE, 2019, p. 130).

elaborou e vem adotando instrumento próprio de avaliação, denominado “Ação Educativa”.

Embora a “Ação Educativa” tenha como objetivo diagnosticar o processo de ensino e de aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental e da EJA, observa-se que essa avaliação se aproxima dos exames preconizados pelo INEP, em uma concepção de avaliação restrita, na medida em que tem como foco os resultados da aprendizagem.

Diante do exposto e da concepção de qualidade da educação expressa no PME de Corumbá 2015-2025, segundo os parâmetros do IDEB, considera-se importante destacar o que afirma Afonso (2007, p. 20), quando escreve que “A qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática – e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante reforçar que o monitoramento e a avaliação do PME de Corumbá-MS foram definidos para cumprimento das diretrizes estabelecidas, conforme o Art. 2º, da Lei Municipal nº 2.484, de 26 de junho de 2015, tendo em vista a “melhoria da qualidade da educação” (CORUMBÁ, 2015e, p. 1).

Ao se buscar analisar o processo de materialização da Meta 7 do PME de Corumbá, com foco na avaliação, que propõe fomentar a qualidade da educação básica, verificou-se que o município tem se utilizado dos resultados do IDEB, com metas pré-definidas para definir a qualidade da educação em sua rede de ensino. Além disso, tem se utilizado do instrumento de avaliação, denominado “Ação Educativa”, para mensurar/medir a qualidade da educação. Dessa forma, a avaliação adotada na Rede Municipal de Ensino de Corumbá tem como eixo principal, no período, os testes padronizados e os índices de desempenho, o que pode desmerecer a prerrogativa da escola, especialmente do professor, de avaliar o conhecimento dos alunos, por meio de instrumentos que considere necessários e conforme a realidade de cada unidade escolar, assim como

dificultar a diminuição de desigualdades educacionais e a garantia de o direito à educação, declarado na Constituição Federal de 1988 como direito social.

Tal constatação não invalida o esforço e a tarefa desempenhada pelos membros da CMMA e da Equipe Técnica, por exemplo, ao realizarem Audiência Pública na Câmara Municipal de Corumbá, convocada pela Prefeitura Municipal de Corumbá, por meio da Secretaria Municipal de Educação e da CMMA e apresentarem o 1º Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação PME de Corumbá 2016-2017 (CORUMBÁ, 2018c).

Entende-se que as metas do PME de Corumbá-MS devem ser monitoradas e avaliadas continuamente pelo aparelho governamental e pelos organismos da sociedade civil representados na CMMA do Plano de Educação para sua efetiva materialização como instrumento de política pública educacional.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa, **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**. Itajaí, v. 7, nº 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888>. Acesso em: 19 set. 2016.

ASSUNÇÃO, Mariza Felipe. **O mito da virtuosidade da avaliação**: trabalho docente e avaliação externa na educação básica. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 5 out., 1988. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art3. Acesso em: 16 mai. 2016.

BRASIL. **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. Brasília, 2009.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

Acesso em: 22 mai. 2015.

BRASIL. **Portaria nº 213**, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2016. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CORUMBÁ. **Mensagem nº 27, de 26 de maio de 2015**. Corumbá, 2015a.

CORUMBÁ. Câmara Municipal de Corumbá. **À Assessoria Jurídica para emitir Parecer**. Corumbá, 2015b.

CORUMBÁ. Câmara Municipal de Corumbá. **Projeto de Lei**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Corumbá. Corumbá, 2015c.

CORUMBÁ. Câmara Municipal de Corumbá. **Ofício nº 1.918, de 23 de junho de 2015**. Corumbá, 2015d.

CORUMBÁ. **Decreto nº 1.307**, de 04 de fevereiro de 2014. Designa membros da Comissão para adequação do Plano Municipal de Educação de Corumbá. Corumbá, MS, 2014a. Disponível em:

do.corumba.ms.gov.br/?buscar_diario=ok&data_busca=05%2F02%2F2014#.

Acesso em: 21 set. 2015.

CORUMBÁ. **Decreto nº 1.312**, de 12 de fevereiro de 2014. Acrescenta membros na Comissão para adequação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, designada pelo Decreto nº 1.307, de 4 de fevereiro de 2014. Corumbá, MS, 2014b. Disponível em:

do.corumba.ms.gov.br/?buscar_diario=ok&data_busca=14%2F02%2F2014#.

Acesso em: 21 set. 2015.

CORUMBÁ. **Decreto nº 1.605**, de 17 de dezembro de 2015. Nomeia membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Corumbá. Corumbá, 2015f. Disponível em:

<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba>. Acesso em: 26 jul. 2016.

CORUMBÁ. **Resolução nº 70**, de 19 de abril de 2018. Corumbá, 2018b. Disponível em: <http://do.corumba.ms.gov.br/corumba>. Acesso em: 27 dez. 2018.

CORUMBÁ. **Lei Ordinária nº 2.091**, de 18 de junho de 2009. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, dá outras providências. Corumbá, MS, 2009. Disponível em: http://leis.camaracorumba.ms.gov.br/lei/8?type_view=consolidada. Acesso em: 27 dez. 2018.

CORUMBÁ. **Lei nº 2.484, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Corumbá. Corumbá, 2015e. Disponível em: do.corumba.ms.gov.br/#. Acesso em: 21 set. 2015.

CORUMBÁ. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Corumbá**. Período 2016/2017. Corumbá, 2018a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 30 dez. 2018.

CORUMBÁ. **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME de Corumbá**. Período 2018/2019. Corumbá, 2020. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em 18 jul. 2020.

CORUMBÁ. **Prefeitura apresenta Plano Municipal de Educação em audiência pública**. Corumbá, 2018c. Disponível em: <http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-plano-municipal-de-educacao-em-audiencia-publica/22308/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: **Educação e federalismo no Brasil: combate as desigualdades, garantir a diversidade**: Brasília: Unesco, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L., RODRIGUES, D. S. **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, v. 1, 2012. p. 52-71.

FERREIRA, Vitor Sérgio. Artes de entrevistar: composição, criatividade e improvisação a duas vozes. In: TORRES, Leonor Lima; PALHARES, José Augusto. **Metodologia de investigação em ciências sociais da educação**. V. N. Famalicão, Portugal: Edições Húmus, 2014

HORTA, José Silvério Baia. Planejamento Educacional. In: SAVIANI, Demerval et al. **Filosofia da educação brasileira**. Coordenação de Durmeval Trigueiro Mendes. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil/ Mato Grosso do Sul/Corumbá**. Mato Grosso do Sul, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/corumba/panorama>. Acesso em: 19 jul. 2022.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 4. Ed. São Paulo, Cortez, 1999.

LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio. Introdução sobre o governo das escolas. In: LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio. (Org.). **O Governo das Escolas. Democracia, controlo e performatividade**. Edições Húmus, Ribeirão. V.N. Famalicão, 2017.

LIMA, Licínio Carlos. Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, Maria Palmira; DE KETELE, Jean-Marie. **Do Currículo à Avaliação. Da Avaliação ao Currículo**. Porto. Editora Porto, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Caderno. Campo Grande, MS, 2014.

MONJE, Marco Antonio Oliva. **Plano Municipal de Educação de Corumbá, MS: o processo de materialização da meta 7 – qualidade da educação básica (2015-2018)**. 2019. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande, 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**. Piracicaba, 16 (40), p. 55-65, 2005. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12850/5/Artigo%20%20Jo%C3%A3o%20Ferreira%20de%20Oliveira%20-%202005.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. **Relatório de Pesquisa**. Planos de Educação: direito à qualidade da educação básica e gestão democrática. CNPq, 2020.

REPRESENTANTE DA EQUIPE TÉCNICA NA CMMA DO PME DE CORUMBÁ, 2015-2025. **[Entrevista** concedida a] Marco Antonio Oliva Monje em 27/06/2018. Corumbá, 2018.

REPRESENTANTE DO CME NA CMMA DO PME DE CORUMBÁ **[Entrevista** concedida a] Marco Antonio Oliva Monje em 21/05/2018. Corumbá, 2018.

REPRESENTANTE DO SIMTED NA CMMA DO PME DE CORUMBÁ 2015-2025. **[Entrevista** concedida a] Marco Antonio Oliva Monje em 24/04/2018. Corumbá, 2018.

SOBRE OS AUTORES

MARCO ANTONIO OLIVA MONJE

Doutor em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Professor aposentado da Rede Pública de Ensino de Corumbá-MS.

Orcid nº 0000-0002-0178-1377

E-mail: mmonje@terra.com.br

REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutorado em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão da Educação. Pesquisadora produtividade 2 CNPq.

Orcid <https://orcid.org/0000-0001-5500-7478>

E-mail: reginacestari@hotmail.com

CAPÍTULO IV

PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PMEs DE ARAÇOIABA E IPOJUCA:

Caroline da Silva Cavalcanti

Ana Lúcia Félix dos Santos

Este estudo toma como tema o planejamento educacional e como campo de estudo os planos municipais de educação (PMEs) de dois municípios da Região Metropolitana do Recife: Araçoiaba e Ipojuca.

A ideia de planejamento nacional remonta à década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (movimento reformista da educação). Desde então, a trajetória percorrida por um plano educacional de abrangência nacional “tem sido fortemente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento de cada período” (ABICALIL, 2014, p. 249).

Num contexto atual de instabilidade política e econômica, o novo PNE vigora com metas até 2024. As incertezas sobre o alcance das metas propostas por esse plano são muito preocupantes, contrastando com o sentimento esperançoso do cenário anterior à crise política e econômica do país, considerado favorável à discussão e implementação do Plano. No ano que marca o início da implementação do PNE, Abicalil (2014, p. 249) expressava certo otimismo, compartilhado por muitos autores: “[...] raramente se encontrou condições institucionais tão promissoras quanto na presente geração”. Outros educadores, como Cury (2016), mencionavam o anseio quanto à integração

legal do Sistema Nacional de Educação (SNE) na lei que estabelece o PNE, por acreditarem que dessa forma o direito à educação estaria assegurado e garantido.

O PNE determinou no seu artigo 8º que os estados, o Distrito Federal e os municípios (que totalizam 5.570) deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação – ou adequar os planos já aprovados em lei – em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no novo PNE, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação da referida lei.

O estado de Pernambuco e todos os seus 185 municípios cumpriram o prazo e as respectivas leis foram sancionadas, segundo o mapa estatístico disponibilizado no site do Ministério da Educação (MEC)¹⁰ sobre a situação dos Planos de Educação.

Outro elemento decisivo para a delimitação do nosso objeto de estudo diz respeito à necessária articulação entre os entes federados para o alcance das metas do PNE. Há uma exigência de articulação e colaboração entre os entes da federação para que a educação ganhe as melhorias propostas no plano maior. Assim, há de se afirmar que os Planos Municipais guardam grande relevância no processo de alcance das metas nacionais, já que é em nível local que várias metas devem se materializar. Logo, procurou-se olhar para o âmbito local, especificamente para os Planos Municipais, na busca de visualizar como funcionam ou deveriam funcionar na prática essas relações de articulação/colaboração entre os entes federados para a execução das metas e estratégias dos seus respectivos planos. Dessa forma, foi-se construindo o interesse por investigar as relações entre os entes federados para a execução dos planejamentos educacionais. Nesse sentido, voltamos nosso olhar para o estado de Pernambuco, especificamente, para a Região Metropolitana do Recife.

No entanto, essa região, ao mesmo tempo em que historicamente tem ganhado destaque econômico, demográfico e institucional, vem sofrendo a agudização de problemas sociais. Isso porque apresenta problemas que

¹⁰ Site: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>.

expressam as relações entre os territórios e a segmentação social, cuja manifestação se dá nos índices de desemprego, pobreza, miséria, violência, baixa escolarização, entre outros (AZEVEDO; SANTOS, 2012).

Azevedo e Santos (2012) trazem o dado de que quase 90% do Produto Interno Bruto (PIB) da RMR é produzido em cinco dos quatorze municípios; entre esses, está a capital Recife com 49,1% e Olinda com 5,2%. Segundo as autoras, são muitas as disparidades e desigualdades encontradas na RMR, quando se focaliza a produção de riquezas que nela se realiza. Destaca-se o desempenho do município de Ipojuca, dentro dessa mesorregião, que no ano 2015 detinha o maior PIB per capita da região, sem que isto significasse uma efetiva melhoria na distribuição da renda, pois seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dentro da RMR era o penúltimo, ficando atrás apenas de Araçoiaba. Já Araçoiaba, por ser um município novo - até 1995 era parte de Igarassu - possui uma população pequena, com um pouco mais de 20.046 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a renda voltada para o setor de administração e serviços públicos. Ou seja, os setores da indústria e da agricultura possuem uma representação muito pequena no município, o que não contribui para o aumento do PIB per capita dele, sendo esse um dos menores do estado, a 171ª de 185 posições no ano de 2017¹¹.

Esses dados foram relevantes para esta pesquisa, pois tratamos das propostas, articulações e colaborações dos Planos Municipais de Educação para a efetiva melhoria da educação pública, partindo da relação desses dados com a necessidade maior ou menor da colaboração dos demais entes federados. Dessa forma, Ipojuca e o município de Araçoiaba, avaliados em 2010 com os menores IDHM da RMR, foram escolhidos como campo empírico desta pesquisa.

Diante do conhecimento da proposta do novo PNE de melhorar a articulação entre os entes federados, questionamos: como estão propostas as articulações/colaborações entre os entes federados (município, estado e União)

¹¹ Segundo os dados mais recentes apresentados, que estão de acordo com o levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em dezembro de 2019, tendo como referência o ano de 2017, a atual posição de Araçoiaba é a 129ª. Já Ipojuca, encontra-se na 3ª posição entre todos os municípios do estado de Pernambuco.

no que diz respeito à execução das metas e estratégias propostas nos PMEs, PNE e PEE? E que tipo de colaboração/articulação é necessária para a garantia do oferecimento educacional proposto nos PMEs dos municípios de Ipojuca e Araçoiaba?

Assim, nesta pesquisa, analisamos os PMEs dos municípios de Ipojuca e Araçoiaba procurando identificar as propostas de articulação/colaboração entre os entes federados para a execução das metas e estratégias indicadas.

Para dar conta do nosso objetivo, optamos por uma abordagem qualitativa de pesquisa, que proporciona um aprofundamento maior com o objeto de estudo e “ênfata o ponto de vista dos sujeitos” (BRYMAN, 1999, apud FLICK, 2009, p. 121).

Em relação aos procedimentos técnicos, trabalhamos com a pesquisa documental e a entrevista. Assim, analisamos os planos educacionais nos três âmbitos (municipal, estadual e federal) e com dados de indicadores (IBGE, INEP, Censo Escolar), que colaboraram para um estudo mais sólido. A aplicação das entrevistas aconteceu através de um roteiro previamente elaborado com perguntas que nos auxiliaram a o objetivo da pesquisa, uma vez que, segundo Manzini (2003), o roteiro também serve como um meio para o pesquisador se organizar no processo de interação com o informante.

Ao todo, seis sujeitos foram entrevistados, três em cada município, a maioria deles ocupando cargos de gestão nos seus respectivos municípios, sendo que apenas dois deles eram professores de escolas municipais. Os entrevistados apresentaram formação e especialização em diversas áreas (História, Geografia, Pedagogia...), a maioria relacionada à Educação. O critério principal para a escolha dos entrevistados foi ter participado da elaboração/reestruturação do PME no seu município. Um deles não participou do processo de elaboração do PME, mas durante a pesquisa estava à frente do processo de monitoramento das metas do Plano, logo pôde contribuir com a nossa pesquisa. Optamos por dar nomes fictícios aos sujeitos e enumerá-los na ordem de entrevistas concedida, a fim de manter o sigilo sobre a identidade dos entrevistados. Os nomes fictícios dados aos entrevistados iniciam com a primeira letra do nome dos municípios, “A” e “I”.

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: AS QUESTÕES DO FEDERALISMO E DO REGIME DE COLABORAÇÃO

O surgimento da discussão sobre o planejamento educacional no Brasil começou na década de 1950, em decorrência da afirmada relação entre educação e desenvolvimento econômico, e tomou impulso na década de 1960 (HORTA; FÁVERO, 2014). Esses autores destacam a Conferência de Punta del Este, em agosto de 1961, e a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina, realizada em Santiago no Chile, em março de 1962, como marcos importantes nessa discussão. Em termos legais, a necessidade e a importância do planejamento na área da educação, no caso brasileiro, foram postas após a promulgação das primeiras Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 4024/61), período em que se passou a exigir dos estados a elaboração de planos de manutenção e expansão do ensino primário (atual Ensino Fundamental) e médio, para o recebimento dos recursos financeiros (HORTA; FÁVERO, 2014).

Após a Constituição Federal Brasileira de 1988, o Estado brasileiro passou a se organizar em um regime federalista específico, expresso no art. 1º, que afirma que o nosso regime republicano tem a forma federativa “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Ou seja, somos uma federação cujos elementos da cooperação e da articulação entre os entes federados são estruturadores das ações no país. A palavra “federação” provém do latim e significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar. Assim, a federação política envolve entes federados unidos, formando uma entidade soberana chamada de Estado Nacional (CURY, 2010).

Abrucio (2010) conceitua federalismo como uma forma de organização territorial do Estado que, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem às demandas dos cidadãos. Cury (2010, p. 151), por sua vez, ao se reportar especificamente à educação, completa dizendo que, conseqüentemente ao federalismo, cabe apontar a existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a

jurisdição direta da União. No entanto, o autor atenta para o não esquecimento do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, pois isso poderia prejudicar substancialmente a caracterização das análises das políticas educacionais.

Desse modo, a discussão sobre o federalismo no Brasil, na área da educação, está associada à discussão sobre centralização e descentralização do poder nas políticas, fruto da organização federada do estado brasileiro.

Segundo Cury (2010, p. 158), a CF/1988 faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Para o autor, além de representar o caráter democrático e participativo do texto constitucional, a nova organização federativa expressa na CF/1988 representou a elevação dos municípios a entes federativos.

Embora conste na Constituição a necessidade de cooperação entre os entes na área educacional, para Abrucio (2011), o processo de descentralização seguinte foi marcado pela fragmentação e descoordenação. Ou seja, faltou um modelo intergovernamental que organizasse a municipalização e o relacionamento entre União, estados e municípios.

No que se refere à educação e ao regime de colaboração, além da discussão sobre a distribuição de recursos, é importante questionar a falta de institucionalização de fóruns federativos, mencionados por Abrucio (2010, p. 64) como meios capazes de atuar em prol do regime colaborativo, pois a escassez desses fóruns de negociação federativa fragiliza a efetivação de um regime de colaboração de fato. Mesmo ocorrendo melhorias nos últimos governos no que se refere à coordenação federativa e mesmo com a maior municipalização e responsabilização no Ensino Fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles (ABRUCIO, 2010, p. 65).

Entendemos que o PNE aparece como uma política indutora desses processos de colaboração, pois, seguindo a lógica do seu próprio processo de elaboração, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece:

Art. 8º, § 2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. (BRASIL, 2014a).

O plano passou a ser considerado o articulador de um possível sistema nacional de educação em regime de colaboração, com previsão de um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Por essa razão, ele é a base para a elaboração dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução (BRASIL/MEC, 2014d). Para Dourado (2014) a importância da nova proposta de financiamento para o PNE (2014-2024) parte da constatação da não efetivação do Plano anterior (2001), causada pelos vetos ao financiamento.

Dourado (2014, p. 232) acredita que, se o PNE for entendido como epicentro da política educacional, ele pode propiciar avanços importantes na educação, enfrentando questões centrais, como:

o analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade, uma formação mais ampla, humanística, científica, cultural e tecnológica, a valorização dos profissionais, o respeito aos direitos humanos, à diversidade, sustentabilidade ambiental e ao princípio da gestão democrática.

No entanto, só o PNE não é suficiente para enfrentar essas questões, é necessário um sistema nacional de educação que dê força a esse Plano.

Também é fundamental considerar que o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. O Plano é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes nele (BRASIL/MEC, 2014b). Para isso, são distribuídas responsabilidades durante o processo de elaboração do PME. Assim, cabe à

Comissão Coordenadora, ao Fórum ou ao Conselho Municipal de Educação, que assumem essa tarefa – caso não sejam instituídos, uma comissão precisa ser nomeada –, realizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta do Plano. (BRASIL/MEC, 2014b)

Na construção de metas com corresponsabilidade entre os entes federados, existem algumas metas de responsabilidade direta do município, como a expansão da oferta da Educação Infantil. Mas a responsabilidade não é só municipal; o Plano deve indicar que ações o município poderá desenvolver com apoio da União e do estado para garantir o direito das crianças à creche e à pré-escola (BRASIL/MEC, 2014b).

No caso do Ensino Fundamental, o município e o estado têm responsabilidade direta na oferta. A Meta 2 do PNE (2014-2024) objetiva:

universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. (BRASIL, 2014a)

No entanto, temos como realidade o intenso processo de municipalização ocorrido nos últimos anos, que, segundo Oliveira (2003), fez com que, desde 2000, a esfera municipal seja a maior responsável pela oferta do Ensino Fundamental e, a partir de 2002, responsabilize-se por mais de 50% da matrícula total dessa etapa da educação básica, incluindo o setor privado. Logo, o cumprimento dessa meta também será uma responsabilidade direta do município.

Por fim, segundo o caderno de orientações (BRASIL/MEC, 2014b), o acompanhamento do processo de elaboração ou adequação do PME pelo prefeito e a presença ativa dos secretários municipais são importantes para que o PME seja valorizado e definido com base na realidade do município, considerando suas fragilidades e potencialidades.

PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE ARAÇOIABA E IPOJUCA: CONTEXTO DE PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

Para Ferreira e Nogueira (2015), que entendem que o efeito da participação é o princípio do pertencimento da coisa pública, quando o Plano é elaborado com a efetiva participação de toda a sociedade, a possibilidade de não se tornar um Plano concreto, associado à realidade local é maior, pois a implementação irá trazer cobranças. E, para essa participação ser realmente efetiva, os sujeitos precisam estar informados sobre o Plano e sensibilizados de sua real necessidade e potencialidade. Assim, a capacitação e mobilização são esferas, segundo os autores, que levariam a esse sentimento de pertencimento, que faz com que a política pública seja eficaz e eficiente.

Ao longo dos nossos estudos, percebemos que essa participação da sociedade na elaboração dos planos de educação é recente em nosso país. Assim, é relevante contextualizar o cenário em que os PMEs foram elaborados. Embora tais municípios estejam relativamente distantes um do outro no que se refere à localização territorial dentro da RMR, eles se aproximam quando o assunto é o PME, pois ambos já possuíam um plano ou um esboço de plano educacional.

No caso de Araçoiaba, o município possuía um documento elaborado pela equipe técnica em 2011, porém esse documento não chegou a se tornar lei, pois não foi encaminhado para a Câmara dos Vereadores. Logo, o primeiro PME oficial desse município é justamente o instituído pela lei nº 317 de 22 de junho de 2015, após a convocação da lei federal (lei 13.005/2014). Vale salientar que muito conteúdo do documento antigo foi aproveitado e atualizado para esse atual.

Já Ipojuca possuía legalmente um primeiro PME (2010-2020), aprovado pela Lei Municipal nº 1.585, de 1º de fevereiro de 2011 e, por essa razão, passou por um processo de atualização do plano, que veio atender ao que estabeleceu a lei 13.005 de 5 de julho de 2014, PNE 2014-2024. Ou seja, legalmente, o PME analisado é o segundo do município de Ipojuca.

A construção ou adequação de planos é algo que precisaria de um tempo razoável para que todas as etapas do processo fossem contempladas com qualidade, porém esse tempo estipulado no PNE, como previsto no caderno de orientações, foi curto e, para os municípios pesquisados, não foi o suficiente, como podemos perceber nas falas de entrevistados dos dois municípios:

Na minha visão, ainda poderia ser feito mais. Mas o tempo era o nosso inimigo. Porque, quando o MEC de fato começou a exigir dos municípios esse cumprimento do prazo da lei federal, foi algo muito em cima. Quando essa rede de assistência do MEC foi criada para dar assistência aos municípios, foi meses antes, poucos meses. Para se organizar comissão, diagnóstico, organização de conferência municipal. (Afonso – Araçoiaba)

Foi um trabalho que não foi feito dentro do prazo previsto, convocaram a comissão no mês de maio, para que em junho esse plano estivesse pronto [...]. O tempo foi curto, basicamente um mês e meio de discussão. Eu entendo que deveria ter sido um trabalho muito mais discutido amplamente com a sociedade. (Igor – Ipojuca)

No entanto, o município de Araçoiaba, mesmo relatando a dificuldade do curto espaço de tempo para cumprir as etapas necessárias para a implementação do PME, conseguiu fazer duas conferências públicas, nos dias 24 e 25 de maio de 2015, um mês antes do prazo para a aprovação da lei. Ipojuca, por outro lado, passou por uma mudança de gestão política, o que aparentemente dificultou o processo de discussão do PME. O entrevistado deste município relata a sensação de que o PME deveria ter sido mais discutido com a sociedade e os diversos segmentos, pois entende a importância da realização de conferências.

A partir dessas primeiras observações, buscaremos analisar os PMEs conforme estabelecido nos nossos objetivos específicos.

PROPOSTAS DE ARTICULAÇÃO/COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS PARA A EXECUÇÃO DA META E ESTRATÉGIAS NOS PMES

Primeiramente, faz-se necessário entender como deve ser e como está organizado o sistema de ensino nos municípios. A CF/1988 deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos na organização dos seus sistemas de ensino, para que o trabalho aconteça de forma colaborativa. Logo, a oferta do

Ensino Fundamental, por exemplo, é de responsabilidade do município e do estado. No entanto, nesse sentido, os entrevistados mostraram outra realidade. Segundo eles, os municípios se encontram obrigados a arcar com todo o Ensino Fundamental público.

Para o entrevistado Afonso, do município de Araçoiaba, isso se torna uma dificuldade, pois “a obrigação do município é a Educação Infantil, o Ensino Fundamental é concorrente”. Ciente da responsabilidade que o município deveria ter, ele faz uma crítica à forma como o estado “sobrecarrega” essa função para o município:

O estado em um ato de imposição diz o seguinte: “oh, ano que vem, a rede estadual em Araçoiaba não vai ter mais do 6º ao 9º ano, o município se vire!”. Aí veja: não aumenta o número de alunos no Censo? Tá certo, aumenta! Mas a quantidade em valores que eu recebo por esse aumento, não é suficiente para custear os compromissos que o município tem. (Afonso – Araçoiaba)

Ou seja, o município fica com mais despesas e pouco auxílio por parte do estado. Em algumas cidades, como Ipojuca, o estado tenta diminuir o impacto da ação de não ofertar o Ensino Fundamental oferecendo seus servidores ao município, como verificamos nas falas a seguir:

O Ensino Fundamental está totalmente com a prefeitura, até o 9º ano todo, só o município. É uma despesa muito grande. Esse colégio ao lado, é compartilhado, o prédio é do município e **os professores é o estado quem paga**. Aqui a gente tem uma receita muito boa, comparando aos outros municípios, e está dando para cobrir. Mas a gente está vendo aí muitas prefeituras estão sem ter como manter essa despesa. (Iolanda – Ipojuca)

É o regime de colaboração a partir da “cedência” dos servidores, esse com a rede estadual, então existe uma parceria, o município disponibiliza servidores para o estado e o estado também disponibiliza para o município. E nesse regime de reciprocidade são as duas redes que ganham. Porque há uma permuta de servidores de acordo com o interesse de ambas as partes. (Igor – Ipojuca)

Ainda sobre a corresponsabilidade dos entes federativos, no texto do Plano Estadual de Educação de Pernambuco é apresentada a etapa do Ensino Fundamental como “incumbência prioritária dos estados e dos municípios” (art. 211 § 2º e 3º da Constituição), podendo a esfera estadual definir com os Municípios formas de colaboração, “respeitadas as distribuições proporcionais

das responsabilidades e dos recursos financeiros em cada uma das esferas do Poder Público (LDB, 1996, art. 10, inciso II)” (PERNAMBUCO-PEE, 2015). Para Abicalil (2014, p. 255), no caso da meta 2 e suas estratégias 2.1 e 2.2, referentes à universalização do Ensino Fundamental de nove anos, ficamos diante de uma tarefa constitucionalmente atribuída à prioridade de estados e municípios, ratificando a responsabilidade conjunta desses entes federados.

No entanto, como justificativa para a meta 2, o PEE diz que:

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe que os municípios devem ‘oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental’ (art. 11, inciso V), e os governos estaduais devem ‘**assegurar** o ensino fundamental e **oferecer, com prioridade, o ensino médio**’ (art. 10, inciso IV). (PERNAMBUCO-PEE, 2015, *grifo nosso*).

Ainda assim, parece que a oferta do Ensino Médio, na prática, também está comprometida. No município de Ipojuca, além de possuir poucas escolas do estado ofertando o Ensino Fundamental, há pouca oferta no Ensino Médio, responsabilidade dita prioritária do estado. A entrevistada Iolanda – Ipojuca avalia essa questão como consequência da situação econômica do país:

Olha só, na atual conjuntura, a gente vê que está tudo muito difícil. O Estado está sem recurso. Veja bem, aqui mesmo nós tínhamos escolas do estado... estamos com grande problema agora com o número pequeno, porque na distribuição ficou o município responsável pelo Fundamental e o estado pelo Ensino Médio.

De fato, a desigualdade regional na participação do PIB brasileiro é uma realidade que aparece entre os municípios, inclusive nos que estamos usando como referencial: Araçoiaba e Ipojuca. Essa desigualdade, de acordo com Cara (2012), compõe uma espécie de desigualdade federativa horizontal, ou seja, expressa entre entes subnacionais do mesmo tipo. Mas também há a desigualdade vertical, considerada pelo autor a mais representativa em termos federativos. É que as políticas sociais, como resultado da lógica de municipalização, ficam essencialmente a cargo dos municípios e tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior

qualidade. Assim, cabe ao ente federado mais frágil, em termos orçamentários, custear o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

Como alternativa para o problema, Cara (2012), a partir da análise dos desafios para a implementação do SNE, entende que é preciso estabelecer mecanismos urgentes de coordenação federativa. Nesse sentido, ele pensa no Fundeb sendo aperfeiçoado à luz das contribuições da Conferência Nacional de Educação (Conae), pois, assim, o Brasil daria um grande passo rumo ao fortalecimento da educação básica.

A COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVA – APONTAMENTOS ELENCADOS A PARTIR DE METAS RELACIONADAS AO PROCESSO COLABORATIVO

Ao tratarmos da colaboração interfederativa nos planos municipais, estaduais e nacional, não encontramos elementos explícitos na meta 2, referente ao Ensino Fundamental, que revelassem estratégias de colaboração. No entanto, a aproximação textual entre as estratégias que compõem essa meta (nos diferentes planos) nos leva a inferir sobre a necessária colaboração entre os entes federados para fazer o plano se materializar na prática.

De todo modo, buscamos elementos em outras metas dos diferentes planos que nos ajudassem a entender melhor o processo colaborativo. Assim, foi possível identificar uma série de medidas colaborativas plenamente explicitadas nos diferentes planos. Por exemplo, no plano de Araçoiaba, é possível destacar a meta 5 e sua respectiva estratégia 15:

Meta 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.
[...]

5.15. Planejar e acompanhar as intervenções a partir de resultados da Provinha Brasil, para os alunos do 2º ano, Avaliação Nacional da Alfabetização, para os alunos do 3º ano e outras avaliações destinadas a todos os anos do Ensino Fundamental;

Como se pode ver, há uma necessidade de colaboração entre a União e o município já que esse último pretende utilizar os dados da Provinha Brasil e da ANA para avaliar seus estudantes do Ensino Fundamental.

Ainda no PME de Araçoiaba, na meta 7, que se refere à melhoria da qualidade da educação, encontramos as seguintes estratégias:

7.3. Formalizar e executar o Plano de Ações Articuladas (PAR) dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de educação, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e a melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.9. Assegurar em regime de colaboração com a União e o Estado, até o quinto ano deste PME, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade;

7.10. Aderir, executar programas e aprofundar ações de atendimento à criança da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

7.28. Fomentar a realização de estudos e análises dos dados referentes às avaliações externas e/ou internas de todas as escolas do ensino fundamental para subsidiar a elaboração de plano de intervenção pedagógica nas escolas que não atingiram a meta do IDEB. (PME – Araçoiaba, 2015)

Esta meta e principalmente as estratégias destacadas aqui revelam que há interesse genuíno do município em manter uma colaboração intergovernamental, seja com o estado, seja com a União. Quando Araçoiaba utiliza “formalizar” e “executar” o PAR, mostra a necessidade de colaboração com a União, já que o PAR é um programa elaborado pelo governo federal. Essa necessidade também é expressa pela entrevistada Amália, quando explica a existência de parcerias entre município e União: “construir geralmente é pelo PAR, aí o PAR manda dinheiro para construir creches... porque aí até para construir prédios os municípios não têm tanto recurso e principalmente o nosso que só vive de repasse”.

Quando o PME revela na estratégia 7.9 “Assegurar em regime de colaboração com a União e o Estado o acesso à rede mundial de computadores”, Araçoiaba reafirma a necessidade de colaboração, que não consegue fazer sozinho e que precisa da ajuda. Sobre a existência de parcerias entre município e União em relação ao EF, alguns entrevistados afirmaram que existe, porém Afonso – Araçoiaba questiona o modo como vem ocorrendo essa parceria:

Em valores reais, só 30 centavos para refeição? A maior parte para o transporte escolar é do município, da merenda escolar, é do município! Quando deveria ser o contrário. Porque se é um programa federal, eu penso que dessa parceria a União que é mais rica aportar com mais valor para a merenda, para o transporte. Um município que vive apenas do repasse paga a maior parcela para transporte, para alimentação e quando acontece algum imprevisto, o tribunal de contas está com seus auditores instalados aqui para perguntar “Por que não está dando merenda, por que não está dando transporte?”. Percebe? (Afonso – Araçoiaba)

Na estratégia 7.10 “Aderir, executar programas”, fica subentendido que os programas elencados não são elaborados pelo município – que só faz a adesão –, e sim pelo estado ou pelo governo federal, ou seja, é uma ação colaborativa.

Tal como já foi apontado em outras pesquisas, como a de Arruda (2013), a colaboração vai acontecendo muito mais no sentido de cima para baixo, configurando-se numa ação mais de indução do que de colaboração, o que resulta numa situação de subserviência do município em relação à União. Tal situação é problemática uma vez que pode fragilizar a autonomia do poder local e não colocar em ação uma colaboração efetiva entre os entes federados. Ao estudar a implementação do PAR em municípios pernambucanos, Arruda (2013, p. 141) afirma o seguinte:

Foi possível constatar no decorrer da pesquisa que a ação colaborativa expressa nessa política, foi marcada predominantemente pela subordinação das municipalidades à esfera central de poder, o que não significa que a colaboração não tenha ocorrido, mas que se revestiu de uma tônica de imposição por parte da esfera central de poder.

Vieira (2011) também destaca que o debate sobre esse processo está relacionado ao movimento de descentralização dos encargos educacionais relativos à escolaridade obrigatória. O papel do poder local é ampliado no que se refere à oferta de serviços. No entanto, para a autora:

tal ampliação não corresponde, necessariamente, à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços. Ao contrário, há um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local. (VIEIRA, 2011, p. 128)

Para a entrevistada Amália, o município possui “parcerias pontuais”:

A gente trabalha com o programa Alfabetizar com Sucesso, e aí a gente aderiu parceria com o estado, Pernambuco. Então tem todo um monitoramento. Agora do 6º ao 9º, é algo mais interno do próprio município, fica a par da própria coordenação. O Alfabetizar com Sucesso já é todo organizado e é padrão, né? Aí há colaboração. A gente fez essa adesão. (Amália – Araçoiaba)

Na estratégia 7.28 do PME de Araçoiaba, o IDEB aparece como um elemento-chave, um indicador que é elaborado em nível nacional e que é utilizado colaborativamente pelo município e pela União. O município de Ipojuca também traz em seu texto o uso desse indicador nacional, mas relacionado ao indicador estadual e municipal, como destacamos na estratégia 7.5:

7.5 – Orientar o planejamento das atividades pedagógicas a serem desenvolvidas nas escolas do Ensino Fundamental, utilizando como ferramenta os resultados da avaliação institucional, de forma a buscar atingir as metas do IDEB/IDEPE/IDEMI para diminuir a diferença entre as escolas com os menores índices, garantindo equidade da aprendizagem no município. (PME – Ipojuca, 2015)

Aqui também encontramos elementos de colaboração que impactam a qualidade do Ensino Fundamental, já que o IDEB tem sido utilizado, entre outras questões, como balizador para a implementação de determinados programas (em sua maioria de origem federal), ainda revelando o lado centralizado do processo colaborativo.

Outra estratégia que destacamos no PME de Ipojuca é a 19.8, “Consolidar o Programa de Formação de Gestores Escolares, compreendendo 3 etapas: certificação, especialização e mestrado e ofertar vagas para diretores e diretores adjuntos”, que faz parte das ações do PDE; ou seja, é relacionada ao governo federal. Nas falas dos entrevistados sobre a existência de parcerias entre município e União em relação ao EF, dos três entrevistados de Ipojuca, só Iolanda disse não saber. Já dos outros entrevistados destacamos as seguintes falas:

Essa colaboração ela existe, tanto com o governo federal quanto com o governo estadual, principalmente no tocante ao transporte escolar, a questão do PDE... então, todos esses programas, que na verdade são ofertados pelo Ministério de Educação, que também é aberto para as parcerias com o governo estadual... dos programas mais comuns que existem na rede realmente é o do transporte escolar. O estado entra com uma cota mínima, o município é quem arca com a maior parte da despesa, mas existe uma boa relação com o governo do estado nesse regime. Outro ponto é o regime de colaboração a partir da “cedência” dos servidores, esse com a rede estadual, então existe uma parceria, o município disponibiliza servidores para o estado e o estado também disponibiliza para o município. E nesse regime de reciprocidade são as duas redes que ganham. Porque há uma permuta de servidores de acordo com o interesse de ambas as partes. (Igor – Ipojuca)

Então no momento em que essas parcerias se fortalecem e que a União ela tem em contrapartida um investimento exatamente na ampliação da rede, isso possibilita ou sinaliza a capacidade de um atendimento e de universalização do Ensino Fundamental. (Igor – Ipojuca)

Bom, a questão da União, até onde eu sei, essa coisa do transporte, merenda... tem uma verba federal. (Ilmar – Ipojuca)

Por fim, o que podemos inferir é que o texto presente nos planos (nacional e municipais) não revela avanços relevantes no que diz respeito ao processo de colaboração intergovernamental. O que nos parece é que os processos de indução governamental via programas e projetos gestados pela União continuarão sendo o ponto forte do processo colaborativo. Decerto, essa estratégia traz grandes contribuições para a educação municipal, fortalecendo a escola e o serviço educacional oferecido para as comunidades municipais. No entanto, é possível supor que haverá sempre lacunas no que se refere ao fortalecimento da autonomia e do poder local, o que pode reverberar em pouco fortalecimento do contexto e da cultura local no que diz respeito à educação das crianças do município.

De todo modo, não podemos deixar de destacar a relevância do planejamento educacional e da necessária articulação e parceria reveladas entre os planos nacional, estadual e municipais. Assim, concordamos com Nazário (2014, p. 53), que, ao destacar a importância do regime de colaboração, informa que se utilizar desse mecanismo “na educação justifica-se pela necessidade que nossa política educacional tem de reduzir as assimetrias regionais e locais,

buscando amenizar as disparidades sociais e educativas resultantes de um processo de desenvolvimento desordenado no nosso país”. É com esse sentido que enxergamos os avanços presentes na elaboração dos PME estudados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Rezende (2010), no caso brasileiro, disparidades regionais e sociais aumentam a complexidade das soluções possíveis para conciliar a descentralização fiscal com o equilíbrio federativo e a eficiência da gestão pública. O autor comenta que os desequilíbrios horizontais de recursos e o modo com que esses recursos financeiros são administrados por seus governantes dificultam as soluções de problemas como a falta de investimento em educação. Realmente evidenciamos nos municípios estudados que quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios.

Estudamos dois municípios que, apesar de estarem com os menores IDHM da Região Metropolitana de Recife, fazem parte de uma região de muitas disparidades e desigualdades quando se focaliza a produção de riquezas, como já mencionado nesta pesquisa por Azevedo e Santos (2012). O município de Ipojuca dentro dessa mesorregião detinha o maior PIB per capita em 2015, mas isto não significou que encontramos na fala dos entrevistados questões muito diferentes das do município de Araçoiaba, que possuía grandes limitações tributárias.

Os resultados revelaram o aligeiramento na elaboração dos planos municipais. Como foi visto, acreditamos que essa questão do tempo para elaboração do PME seja uma questão nacional. O prazo de um ano dado pelo Plano Nacional pressionou os municípios a tomarem uma ação, mas não pareceu suficiente para os vários processos que a elaboração de um Plano Municipal exige. É certo que uma boa parte dos municípios brasileiros carecem de pessoal técnico especializado para a realização desse tipo de atividade e outros problemas técnicos e políticos que possam ter interferido nessa tarefa.

É importante ressaltar que, mesmo que os PMEs não deixem clara a busca pela colaboração com a União, eles revelam uma preocupação com o oferecimento da educação e a vontade de atingir metas de cobertura total no atendimento. Também se observa uma articulação, uma convergência entre o PNE, o PEE e os PMEs, o que mostra que os entes federados estão trabalhando de forma a alcançar a meta do Plano Nacional. Essa convergência dá indícios da necessidade de colaboração, mesmo ela não estando explícita muitas vezes.

Sobre a percepção dos entrevistados em relação ao regime de colaboração, não identificamos em suas falas o alinhamento entre os planos educacionais. A colaboração intergovernamental aparece de forma muito superficial, não há uma referência direta ao regime de colaboração entre os municípios e a União e muito menos entre municípios e estado. O que aparece são ações colaborativas entre esses entes ou “parcerias pontuais”, como denominou uma das entrevistadas.

Acreditamos que, como nação, demos um passo muito importante quando tornamos legal o Plano Nacional de Educação e, por consequência, induzimos a elaboração de planos subnacionais. Entretanto, ainda precisamos avançar como sociedade participativa e desenvolver o que Ferreira e Nogueira (2015, p. 8) denominam de “princípio do pertencimento da coisa pública” para que tenhamos sucesso em nossos planejamentos.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, jul./dez. 2014.

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A importância e os desafios do regime colaborativo**: a consolidação do sistema nacional de educação. Congresso Internacional – Educação: uma agenda urgente. Parceiros realizadores: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed). Brasília, 13 a 16 de setembro de 2011.

ARRUDA, Cleciana Alves de. **Colaboração Intergovernamental ou Indução de Ações Pela União?** Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

AZEVEDO, Janete M. Lins de.; SANTOS, Ana Lúcia Felix. Influências do Poder Central no Planejamento da Educação dos Municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **[Plano Nacional de Educação (PNE)]**. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano Municipal de Educação**: Caderno de Orientações. Brasília: MEC, 2014b. Disponível em: pne.mec.gov.br Acesso em: 20 de jan. 2017.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 39-70, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no Sistema Nacional de Educação. In: FERREIRA, Naura Carapeto. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação: desafios e compromissos**. Vol. II. Curitiba: CRV, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Dossiê PNE 2014 – 2014: desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel; NOGUEIRA, Flávia Maria de Barros. Impactos das políticas educacionais do cotidiano das escolas públicas – Plano Nacional de Educação. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, jan.-jul. 2015.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Bookman & Artmed, 2009.

HORTA, José Silvério Baía.; FÁVERO, Osmar. O planejamento educacional na pós-graduação em educação no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 494-521, jul./set. 2014.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE: Maria Cristina.; ALMEIDA, Maria Amélia; OMOTE, Sadão. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, p. 11-25, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PNE em Movimento: situação dos Planos de Educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em: 14 de fev. de 2017.

NAZÁRIO, Márcia Aurélia. **A política de educação municipal e o tratamento da educação de jovens e adultos**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 99-106, jul./dez. 2003.

PERNAMBUCO. Plano Estadual de Educação, **Lei nº 15.533**, de 23 de junho de 2015. Pernambuco, 2015.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 71-88, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBPAE**, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

SOBRE AS AUTORAS

CAROLINE DA SILVA CAVALCANTI

Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora de Educação Infantil da rede privada.

E-mail: carol_silva5@hotmail.com.

ORCID: 0000-0002-0179-9331.

ANA LÚCIA FÉLIX DOS SANTOS

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE.

E-mail: ana.fsantos@ufpe.br.

ORCID: 0000-0002-1040-2156.

CAPÍTULO V

MOVIMENTOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO DA META 19 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE/MS (2014/2018)

Evelyn Iris Leite Morales Conde

INTRODUÇÃO

O presente texto¹ tem como objetivo analisar os movimentos do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande (CME/CG), Mato Grosso do Sul, no processo de materialização da Meta 19, Gestão Democrática, do Plano Municipal de Educação (PME/CG) 2015/2025, aprovado pela Lei nº 5.565, em 23 de junho de 2015, no governo de Gilmar Antunes Olarte (2014/2015), do então Partido Progressista (PP).

O CME/CG foi criado pela Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998, no governo de André Puccinelli (1997-2000), do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Apreende-se o colegiado como um espaço de representação e participação dos sujeitos de diferentes instituições e segmentos sociais, com objetivo de discutir e deliberar em defesa dos direitos educacionais (CURY, 2006). Na mesma direção, Conselhos Municipais de Educação têm articulações e mediações junto aos gestores municipais, atuando, também, no campo das políticas educacionais, formuladas no âmbito do Estado a partir dos interesses e disputas de grupos e forças sociais e econômicas (AZEVEDO,

¹Os dados apresentados neste capítulo fazem parte da Tese de Doutorado homônima, defendida em fevereiro de 2021, no Programa de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, Mato Grosso do Sul (CONDE, 2021), com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2001). Entende-se que o planejamento educacional é parte do instrumento da função política, econômica e social de cada gestão governamental para a racionalidade científica no campo da educação, contribuindo, de forma concreta, na definição de valores e benefícios à sociedade (FONSECA, 2016).

Ao considerar essa racionalidade, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, no governo de Dilma Vanna Rousseff (2014/2016), do Partido dos Trabalhadores (PT), que se configurou a partir de um movimento de expressiva participação popular na elaboração de suas 20 metas e 256 estratégias, que, conforme Souza (2016), está diretamente relacionado ao controle social jamais visto na história educacional brasileira, até então.

Aborda-se neste trabalho a Meta 19, Gestão Democrática, orientada no PNE aos estados, municípios e Distrito Federal. A maioria dos entes federados inseriu o teor da meta em seus documentos, com adequações pontuais, como ocorreu com a Meta 19 do PME/CG 2015/2025 e suas oito estratégias.

META 19 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

ESTRATÉGIAS

19.1 aprovar lei específica para o sistema de ensino e disciplinar a gestão democrática da educação pública, no prazo de dois anos contados da data da publicação do PME, adequando à legislação local já adotada com essa finalidade;

19.1.1 elaborar normas que orientem o processo de implantação e implementação da gestão democrática, com a participação da comunidade escolar, a partir de dois anos da vigência deste PME;

19.2 ampliar a oferta dos cursos de formação continuada, na modalidade EaD, em parceria com os entes federados, voltados para os conselheiros (Formação pela Escola), com objetivo de subsidiá-los no acompanhamento e controle social dos programas em que são vinculados;

19.2.1 garantir, no prazo de três anos de vigência deste PME, recursos financeiros e espaço físico adequado para as reuniões desses conselhos e fóruns de educação, com mobiliário, equipamentos, materiais de consumo e meios de transporte;

19.3 assegurar a constituição do Fórum Municipal de Educação e, por meio deste, coordenar as conferências municipais de educação e acompanhar a execução do PME, a partir da vigência deste PME;

19.4 incentivar a criação de grêmios estudantis e fortalecer a Associação de Pais e Mestres/APM, e Conselhos Escolares/CE viabilizando espaços adequados e condições de funcionamento nas unidades escolares, a partir do primeiro ano de vigência deste PME;

19.5 assegurar o fortalecimento dos Conselhos Escolares/CE como instrumento de participação e acompanhamento da gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, proporcionando condições de funcionamento autônomo, durante a vigência do PME;

19.6 criar espaços virtuais de consulta e de construção coletiva, destinados aos profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, incentivando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7 implementar e fortalecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos públicos de ensino, a partir do segundo ano de vigência deste PME;

19.8 participar de programas nacionais de formação de diretores e gestores escolares, bem como da prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento das funções;

19.8.1 promover, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), cursos de formação continuada e/ou de pós-graduação para diretores e gestores escolares, a partir do primeiro ano de vigência deste PME (CAMPO GRANDE, 2015a).

Importa destacar os elementos contraditórios na Meta 19, especialmente na associação da gestão democrática com os critérios de mérito e de desempenho. Fernandes (2018) assevera que condicioná-la à meritocracia é um retrocesso, uma perda na correlação de forças sociais aos que anseiam a educação como canal de participação popular. Em suas palavras, “a meritocracia, movida pela competição e pelo individualismo, descaracteriza e deslegitima a gestão democrática como processo coletivo de tomada de decisões” (FERNANDES, 2018, p. 101).

Depois do PME/CG aprovado e em vigência, o CME/CG participou, em certa medida, dos percursos para a materialização da Meta 19, entre 2014 e 2018, em um processo com arranjos entre as instituições e, também, relações de força entre os sujeitos (CONDE, 2021). E, concordando com Dourado (2017), essa materialização é parte de um percurso não linear que reconhece a diferença entre a proposição, a execução e os resultados das políticas educativas. Nesse sentido, buscou-se entender como o órgão se articulou em distintos contextos e variadas interdependências.

Assim, interessou-se em responder quais as formas de participação do CME/CG no processo de materialização da Meta 19, Gestão Democrática, do PME/CG 2015/2025. Foram analisados dois mandatos do Conselho: 2014/2016 e 2016/2018, período que compreende um ano antes da aprovação do PME/CG e a publicação dos primeiros documentos sobre seu monitoramento e avaliação.

O recorte temporal perpassa quatro governos municipais distintos: Alcides Peralta Bernal (janeiro de 2013 a março de 2014), do PP; Gilmar Antunes Olarte (março de 2014 a agosto de 2015), também do PP; Alcides Peralta Bernal (agosto de 2015 a dezembro de 2016) e parte do governo de Marcos Marcello Trad (2017/2020), do Partido Social Democrático (PSD). Neste período, foram identificadas cinco diferentes nomeações ao cargo de Secretário Municipal de Educação, colaborando assim para distintas formas de relações entre as representações da Secretaria e do CME/CG. Entende-se que estes momentos políticos podem interferir no posicionamento dos conselheiros, na formulação das políticas educacionais e nas proposições encaminhadas, discutidas e deliberadas pelo Conselho.

A metodologia abrange revisão bibliográfica e análise documental, por meio de portarias, resoluções, publicações oficiais de instituições do governo municipal, notadamente, do campo educacional; além da legislação referente ao Conselho e as atas das reuniões das Câmaras e Plenária do colegiado, do período 2014 a 2018, consultadas *in loco*.

As seções deste trabalho abordam a caracterização do CME/CG, considerando as composições e suas respectivas representações desde a sua criação, em 1998, até o final do recorte temporal de análise, 2018; e os movimentos que demonstram as formas de participação do Conselho no processo de materialização da Meta 19 do PME/CG 2015/2025.

CARACTERIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE

O CME/CG é um dos conselhos mais antigos de Mato Grosso do Sul, orientado desde a Lei Orgânica do Município (LOM), em 1990, como um “órgão colegiado, integrante da estrutura do poder público municipal, [que] exercerá

funções consultiva, normativa e deliberativa. (Emenda nº 28, de 14/07/09)” (CAMPO GRANDE, 1990).

Integra o Sistema Municipal de Ensino (SME), desde 1997, proporcionando o abrigo legal para a organização dos órgãos de gestão da educação no município e direcionando ao CME funções para a execução do planejamento, enquanto instrumento-guia da gestão no sistema.

Embora criado pela Lei nº 3.438/1998, o Conselho iniciou suas atividades em 2002, por meio do Decreto Municipal nº 221, de 7 de março de 2002. É um colegiado com competência para participar das discussões e definições da Política Municipal de Educação e da proposta do PME/CG, bem como apresentar o seu posicionamento acerca da execução dos planos, programas, projetos e experiências pedagógicas (CAMPO GRANDE, 2018a).

Interessa destacar, sinteticamente, o contexto da gestão educacional do município, de 1998 a 2018, que apresentou elementos do gerencialismo, compreendido, conforme Newman e Clark (2012), pelas características que emergem para produzir alterações na gestão governamental assimilada como ineficiente e pouco eficaz, estabelecendo processos de autoridade gerencial sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa.

Entre estes, menciona-se a adesão ao Programa Escola Campeã (PEC), junto ao Instituto Ayrton Senna (IAS), de 2001 a 2004, durante a gestão de André Puccinelli (1997-2000; 2001-2004), do PMDB. A intenção dessa adesão, segundo os termos da parceria, era melhorar o desempenho das escolas municipais. Constava, ainda, a definição de responsabilidade da Prefeitura Municipal para a viabilização de seleção dos diretores da Rede Municipal de Ensino (REME), tendo como critérios uma prova de competência técnica aos candidatos (OLIVEIRA; BOLSON; DANTAS, 2010).

Nos dois mandatos de Nelson Trad Filho (2005/2008; 2009/2012), também do PMDB, foram registrados convênios e contratos com organizações não governamentais como a Sociedade Caritativa e Humanitária (SELETA) e a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), formalizando a responsabilidade de execução de parte dos serviços da educação básica ao

setor privado (FERNANDES, 2012). Mesma opção de parceria dos governos de Alcides Bernal (2013/2014; 2015/2016), do PP, e de Gilmar Olarte (2014/2015), também do PP.

Outros elementos que marcam as gestões supramencionadas se referem à meritocracia, à seletividade e à exclusão no contexto da gestão escolar, com a obrigatoriedade de cursos de capacitação de gerenciamento escolar aos candidatos à função (CAMPO GRANDE, 2002); e a indicação de diretores e diretores-adjuntos nas unidades escolares da REME, pelo prefeito de cada época (CAMPO GRANDE, 2003), que perdurou até junho de 2018, atinente à primeira metade do governo de Marcos Trad (2017/2020), do PSD.

A composição inicial do CME/CG está disposta no Art. 3º da Lei nº 3.438/1998, sendo: dois representantes da Secretaria Municipal de Educação; dois professores representantes da educação infantil do município que estejam em efetivo exercício das suas atividades docentes; dois professores representantes da educação infantil do ensino privado; dois professores representantes do ensino fundamental que estejam em efetivo exercício das suas atividades docentes; dois representantes da entidade classista dos professores; um representante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; dois representantes dos estudantes, escolhidos entre as entidades representativas da categoria (CAMPO GRANDE, 1998a).

Desde sua criação, em 1998, até o ano de 2018, foram registrados sete mandatos, sendo um de quatro anos (CAMPO GRANDE, 1998b), entre 2002 e 2006, e os demais por dois anos cada. Nesse período, o Poder Executivo Municipal modificou por cinco vezes a estrutura inicial do colegiado, sendo a última revogada.

A análise sobre a composição dos mandatos do CME/CG, nesta pesquisa, apreende o Estado no sentido amplo, isto é, para “[...] além do aparelho governamental, também aparelho ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil” (GRAMSCI, 1976, p. 147), acepção que reconhece a sociedade civil como integrante ativo do Estado. Assim, ao examinar os segmentos representativos do Conselho, constatou-se que a composição inicial foi a única em que a sociedade civil apresentou maior número de representantes. Nos demais anos,

a representação se inverteu, com mais membros do aparelho governamental. Isto é, composição sempre sem paridade (CONDE; OLIVEIRA, 2020), conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese sobre as composições do CME/CG de 1998 a 2018

Legislação Municipal	Composição
Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998	Sete segmentos e treze conselheiros; sendo sete representantes da sociedade civil e seis do aparelho governamental.
Lei nº 3.439, de 13 de março de 1998	Supressão de uma representação do segmento estudantil e inclusão do segmento educação especial no ensino público municipal, com um representante. Conselho com oito segmentos e treze conselheiros, sendo seis representantes da sociedade civil e sete do aparelho governamental.
Lei nº 4.377, de 18 de abril de 2006	Supressão do segmento estudantil, uma representação do ensino fundamental público e uma da educação infantil privada. Inclusão dos segmentos ensino superior privado, com uma representação, e do Conselho de Diretores e Diretores Adjuntos das Escolas Municipais e Diretores de Centros de Educação Infantil de Campo Grande (CONDAEM), também com uma; e mais uma representação da Secretaria Municipal de Educação. Conselho com nove segmentos e treze conselheiros, sendo cinco representantes da sociedade civil e oito do aparelho governamental.
Lei nº 4.847, de 27 de maio de 2010	Inclusão dos segmentos Organização não-governamental Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP) e administração municipal, com uma representação para cada. Conselho com onze segmentos e quinze conselheiros, sendo seis representantes da sociedade civil e nove do aparelho governamental.
Lei nº 4.876, de 20 de julho de 2010 (Vigente no recorte temporal da pesquisa, 2014/2018)	Inclusão do Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Grosso do Sul (FORUMEI/MS) e adição de mais uma representação ao CONDAEM. Conselho com doze segmentos e dezessete conselheiros, sendo sete representantes da sociedade civil e dez do aparelho governamental.
Lei nº 5.088, de 20 de julho de 2012 (Revogada pela Lei nº 5.131, de 27 de dezembro de 2012)	Inclusão de duas representações da inspeção escolar da SEMED. Conselho com onze segmentos e dezenove conselheiros, sendo sete representantes da sociedade civil e doze do aparelho governamental.

Fonte: Elaborado pela autora com informações das leis que alteraram a composição inicial do CME/CG.

Os conselhos de educação reúnem segmentos e organizações com concepções distintas acerca do projeto de educação e podem ser identificados como “partidos ideológicos”. Assim, de modo geral, esses “partidos” utilizam determinadas estratégias que podem variar conforme as conjunturas ou se revestir com características de relativa permanência, conforme analisa Saviani (2002). Se estruturado de modo desigual, neste caso, com representações mais pendentes ao aparelho governamental, o campo das negociações e da mediação entre Governo e a sociedade pode ser alterado.

Não se trata meramente de inferir que é na paridade e na igualdade numérica da composição que resida a solução para as decisões do colegiado, pois nessa observação estão outros elementos na esteira do diálogo e das negociações de um colegiado plural. A falta de paridade, sobretudo quando o aparelho governamental está em maior número, infere a ausência de igualdade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil (GOHN, 2000).

Portanto, estar em igualdade de condições é garantir, também, a igualdade de participação para com o que se disputa. É um elemento de equiparação de diferentes vozes. Na análise em tela, as indicações de novos segmentos e suas respectivas representações demonstram que o órgão colegiado esteve administrativa e politicamente inclinado ao Poder Executivo, logo, a expressão da voz do Governo (BORDIGNON, 2009).

Infere-se que a falta de paridade do CME/CG, de certa maneira, possa ter influenciado as relações do colegiado, sobretudo por parte dos conselheiros do aparelho governamental; por isso a atenção sobre o que e como discutem e deliberam sobre a educação/ensino municipal, e como são as inter-relações com os demais órgãos e instituições no processo de materialização da Meta 19 do PME/CG².

² Ver (CONDE, 2021).

PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO NO PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO DA META 19

Relacionam-se nesta seção, as ações do CME/CG, entre 2014 e 2018, no movimento que abrange o processo de materialização da Meta 19 do Plano Municipal de Educação de Campo Grande. Para isso, são priorizados dados oficiais registrados e divulgados no período de análise.

ESTUDOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Os conselheiros do biênio 2014/2016 articularam discussões sobre a gestão democrática da educação e escolar, e, ainda, sua participação na elaboração do PME/CG. A partir da análise das atas de reuniões do CME/CG, constataram-se quatro reuniões da Câmara de Legislação e Normas e da Câmara Conjunta para conhecimento e diálogos sobre a política de gestão escolar da REME e estudos sobre a gestão democrática (CAMPO GRANDE, 2014). Sobre a apreensão das metas do PNE 2014/2024, inclusive a Meta 19, Gestão Democrática, os conselheiros da Câmara Conjunta tiveram treze encontros entre os anos de 2014 e 2015 (CAMPO GRANDE, 2015f).

Interessa demonstrar a atenção do órgão sobre temas daquele período, especialmente, na gestão do prefeito Alcides Bernal (2015/2016), que praticava a indicação dos diretores das unidades de ensino da REME, com base no Decreto nº 8.508, de 7 de agosto de 2002; ou seja, contrário à eleição direta por meio de consulta à comunidade, uma das dimensões da gestão democrática (LIMA, 2014).

Sobre o planejamento educacional local, no ano de aprovação do PME/CG, em 2015, registrou-se a indicação de três conselheiros do CME/CG (CAMPO GRANDE, 2015b) para participação como delegados na Conferência Municipal de Educação, realizada em 14 de abril de 2015, no Espaço de Formação da SEMED. O evento discutiu o teor e a construção do texto referente às metas e estratégias do Plano a ser apresentado para apreciação e votação na Câmara Municipal, no mês de junho daquele ano. A presença dos

conselheiros se efetivou e foi reportada ao colegiado em reunião posterior, sem detalhes sobre a forma de participação (CAMPO GRANDE, 2015d).

A presença nos espaços de discussão e elaboração do PME é parte fundamental do movimento referente ao projeto de educação municipal a ser materializado. Embora os planos possam atender em primeira instância aos interesses hegemônicos do Estado, “[...] não se pode negar que constituem formas concretas de definir valores e benefícios a serem distribuídos para a sociedade e os meios para a sua consecução” (FONSECA, 2016, p. 26).

Após a sistematização do texto-base do PME/CG, iniciaram-se os trâmites para o processo junto ao legislativo municipal. Observou-se que o Conselho acompanhou o movimento do Plano em diferentes etapas, conforme registro da reunião da Câmara Conjunta, em 2 de junho de 2015. A conselheira presidente do biênio 2014/2016 se posicionou acerca do andamento do PME/CG, cobrando do Poder Executivo os prazos para envio do Plano ao legislativo municipal, tendo recebido retorno com explicações sobre os encaminhamentos efetuados (CAMPO GRANDE, 2015e).

Foi um posicionamento concreto do órgão colegiado, pronunciando-se com antecedência, conforme suas competências, por movimento próprio, com autonomia (CURY, 2006), questionando a ação do governo municipal e sua responsabilidade na tramitação do PME/CG.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Os fóruns são instrumentos essenciais da gestão democrática, pois possibilitam que as vozes de diferentes organizações se expressem para além dos órgãos instituídos pelo Poder Executivo local (GADOTTI, 2014). É uma instância para a “materialização do princípio constitucional da gestão democrática e reconhece a participação social como direito de todos e todas” (FNE, 2018).

A constituição e a efetivação do Fórum Municipal de Educação (FME) são indicadas na estratégia 19.3 da Meta 19 do PME/CG 2015/2025, com a função

de coordenar as conferências municipais de educação e acompanhar a execução do Plano a partir de sua vigência (CAMPO GRANDE, 2015a). Em Campo Grande, foi criado pelo Decreto nº 12.020, de 22 de novembro de 2012, tendo o CME/CG como integrante.

O artigo 3º do Regimento Interno do FME/CG dispõe que: “As decisões do Fórum poderão transformar-se em Deliberações pelo Conselho Municipal de Educação - CME” (FME/CG, 2013, p. 4); assim, compreende-se que CME e FME devem estar em inter-relação contínua, como instrumentos para proporcionar diferentes caminhos à avaliação do planejamento educacional, com propostas para sua materialidade, a partir de olhares e vozes que já estão ambientados com as peculiaridades da educação local.

Em 2015, o Fórum solicitou a indicação de representantes do Conselho para participação ativa nos trabalhos do órgão. A solicitação foi acatada pelo colegiado com a indicação de um membro (CAMPO GRANDE, 2015c). Entretanto, a presidência do colegiado no biênio 2016-2018 demonstrou preocupação com a forma de participação no Fórum, uma vez que não estavam sendo reportadas pelos representantes do Conselho as discussões naquele espaço, devido à recorrente ausência dos membros indicados nas reuniões do FME/CG (CAMPO GRANDE, 2017a).

A contradição sobre a representação do CME/CG no Fórum e a falta de participação ativa corrobora a assertiva de uma representação formal, para mero registro, o que não contribui para o exercício da cidadania e da gestão democrática. Essa participação, conforme Gohn (2011), exige relações como sujeitos políticos em interpelações recíprocas, discutindo suas demandas e construindo, coletivamente, soluções.

PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS DE EDUCAÇÃO

A participação na Conferência Municipal de Educação se faz necessária para a prática do controle social e o exame dos resultados das ações do Estado. São instâncias para se “educar o consenso”, como definem Dourado e Araújo (2018, p. 211), pois oportunizam o debate e a avaliação de temas de interesse

público, reunindo diferentes representações da sociedade política e sociedade civil.

O CME/CG integrou a comissão de organização da etapa intermunicipal da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), realizada no Centro de Formação da SEMED, em Campo Grande, entre 8 e 9 de dezembro de 2017; e participou da etapa estadual, realizada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e na Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS), entre 9 e 10 de março de 2018.

Na conferência municipal, a Meta 19 foi discutida no Eixo 3, intitulado Planos decenais, Sistema Nacional de Educação (SNE) e gestão democrática, referente à participação popular e controle social, e teve como coordenadoras duas representantes da Associação Campo-Grandense de Professores (ACP). Não houve identificação de representantes do CME/CG no grupo de discussões deste eixo (CONAPE, 2017).

Na etapa estadual, com o tema 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, houve a participação de diversas representações sociais. As discussões sobre a Meta 19 ocorreram na sala do Complexo Multiuso da UFMS, com debates acerca do resultado das etapas intermunicipais, realizadas em datas anteriores, em todo o estado. Após a apresentação dos itens relacionados às estratégias da meta, os participantes, em consenso, finalizaram o documento sobre a gestão democrática, que foi apresentado em plenária final para aprovação, com orientação e escolha dos delegados para a Conferência Nacional (CONAPE/MS, 2018). Foram identificados 24 delegados neste Eixo, nenhum do CME/CG.

A ausência nos debates sobre as estratégias da gestão democrática nas conferências infere a falta de participação ativa nestes espaços e inviabiliza encontros e aproximações necessárias para possíveis proposições sobre as estratégias executadas pelos governos, notadamente sobre a Meta 19.

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Monitorar e avaliar uma política são ações que subsidiam a análise e o direcionamento para sua materialização. Para Vieira (2001, p. 11), “as políticas sociais devem sempre passar por avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória quando custeadas com recursos pertencentes às sociedades”.

A Lei nº 5.565/2015, que aprovou o PME/CG 2015/2025, orienta à instituição da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA), com atuação periódica. Em 2016, a SEMED solicitou a indicação de membros do CME/CG para representação na CMMA/PME/CG. Entretanto, em razão do fim do mandato do biênio 2014/2016, o Conselho se manifestou contrário à indicação, alegando que esta ação se daria na nova composição, referente aos anos 2016/2018 (CAMPO GRANDE, 2016a).

Esse movimento de não indicação tem relação, também, com a situação da administração pública municipal entre 2015 e 2016, que apresentou mudanças súbitas de prefeitos³ e de secretários de educação. Esse período configurou certa instabilidade política e de transitoriedade das representações nas superintendências da SEMED, influenciando nas relações entre o Conselho e os órgãos do SME.

Neste ínterim, a Secretaria nomeou, por meio da Resolução nº 787, de 14 de setembro de 2016, a comissão que elaborou o documento intitulado 1º Monitoramento do Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande/MS 2015/2024 (sic), publicado em maio de 2017, quase dois anos após a aprovação do PME/CG 2015/2025, e mais de um ano depois do prazo para a primeira avaliação sobre o andamento do Plano. A publicação contraria a orientação do inciso III, do artigo 5º, do Regimento Interno do CMMA/PME/CG,

³Os mandatos do então Partido Progressista (PP) na chefia do executivo municipal são identificados em três momentos distintos: Alcides Jesus Peralta Bernal (2013/2014) foi eleito pelo voto popular nas eleições municipais de 2012, teve o governo interrompido em virtude da cassação do seu mandato, depois do acolhimento pela Justiça de nove denúncias envolvendo contratos emergenciais sobre fornecimento de merenda escolar e combustíveis. Gilmar Antunes Olarte (2014/2015), vice-prefeito à época, assumiu o governo municipal. A partir de agosto de 2015, Alcides Bernal (2015/2016) foi reconduzido ao cargo por decisão judicial (TJ/MS, 2015).

sobre a divulgação pública anual dos resultados do monitoramento (CAMPO GRANDE, 2016b).

Na composição seguinte do CME/CG, referente ao biênio 2016/2018, o pedido de indicação feito pela SEMED foi discutido em reunião Plenária, resultando na indicação de dois conselheiros à CMMA/PME/CG. Entretanto, a posse dos conselheiros não ocorreu na data prevista, em 9 de maio de 2017. O Conselho reivindicou a posse, que veio a ocorrer por meio da Resolução SEMED nº 1.022, de 1º de novembro de 2017. Marcou-se, assim, a representação efetiva do Conselho na Comissão, por meio do posicionamento do colegiado, com a possibilidade de ter parte sobre as decisões relacionadas ao cumprimento das metas do PME/CG.

O CME/CG participou, então, da elaboração do segundo documento, intitulado Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação PME de Campo Grande/MS 2016/2017, publicado em janeiro de 2018. Foram analisadas as 20 metas do PME/CG, sendo as 18 primeiras com suas estratégias comentadas e as duas últimas, Metas 19 e 20, sem comentários de suas respectivas estratégias (CAMPO GRANDE, 2018b).

Após sistematização e compilação das informações, publicou-se o Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação/PME de Campo Grande/MS, em 26 de março de 2018. Ao analisar a metodologia descrita no relatório, constatou-se a ausência ou inconsistência dos dados apresentados e, no que se refere à Meta 19, os demonstrativos eram técnicos e numéricos, inferindo em um trabalho com pouca articulação analítica e propositiva diante do andamento da gestão democrática. O documento assemelhou-se a uma compilação quantitativa, com indicação de cumprimento ou não de ações, de caráter técnico, em uma abordagem que valoriza a tomada de decisão corporativa, por meio do estabelecimento da autoridade gerencial em processos estruturais calculistas (NEWMAN; CLARK, 2012).

Mesmo com a reivindicação de representação do Conselho na Comissão Monitoramento, em 2017, o que houve foi uma participação com pouco espaço e oportunidade para deliberações propositivas à gestão democrática,

observadas diante da característica tecnicista do relatório, sem quaisquer proposições às políticas educacionais, sobremaneira, às estratégias da Meta 19.

ELABORAÇÃO DA LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

A Lei nº 5.565/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação de Campo Grande 2015/2025, estabeleceu no Art. 11 a aprovação de lei específica para o sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública; orientação disposta, também, na estratégia 19.1 da Meta 19 (CAMPO GRANDE, 2015a).

Para a elaboração da lei, designou-se uma comissão, por meio do Ofício nº 2.781/AJUR/SEMED, de 26 de maio de 2017, com representantes da SEMED, ACP, CONDAEM e da Comissão de Educação da Câmara Municipal. Foram realizadas diversas reuniões e audiência pública, entre os anos de 2017 e 2018, culminando na aprovação e homologação da Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018 (CAMPO GRANDE, 2018c). A lei provoca uma ruptura na indicação política, ao definir a eleição como critério para escolha de diretores e diretores adjuntos na Rede Municipal de Ensino (OLIVEIRA; CONDE, 2020).

Importa destacar que, na audiência pública para apresentação do então Projeto de Lei nº 8.811, realizada na Câmara Municipal, em 21 de março de 2018, o CME/CG participou do debate, não como membro designado oficialmente à comissão, mas como parte da comunidade educacional, dos demais interessados, de observadores locais. Teve ação naquele momento de discussão, confirmando seu posicionamento, em querer fazer parte, reforçando naquele espaço o que havia reivindicado anteriormente ao governo municipal: “[...] viabilizar a participação deste Conselho Municipal de Educação na elaboração das Políticas de Gestão Democrática da Rede Municipal de Ensino” (CAMPO GRANDE, 2017b). O que não tinha sido acatado pelo Poder Executivo daquele período.

Apreende-se que o Conselho não deveria esperar por convocatórias, sejam do Poder Executivo ou dos outros órgãos do SME, mas agir para a efetivação de sua participação, tendo como prerrogativa a autonomia enquanto

órgão colegiado, com a finalidade de promover a Política Municipal de Educação. Isto é, agir por si e se posicionar na direção de sua legitimidade (CURY, 2006).

Acerca das participações mencionadas, cumpre destacar que os documentos analisados não apresentaram outros elementos de aproximação entre o Conselho e a comunidade educacional, para oportunizar a mediação e o debate sobre a educação local no período investigado, seja por meio de audiências públicas promovidas pelo CME/CG ou em eventos com tal finalidade. Salvo a realização de um seminário realizado em 2016, com o tema A nova Base Nacional Comum Curricular: implicações para o trabalho docente, que reuniu a comunidade acadêmica, conselheiros municipais da capital e do interior de Mato Grosso do Sul e demais interessados nas discussões sobre a nova BNCC (NOGUEIRA; PASSOS; PEREIRA, 2018). Ou seja, oferecendo interação, para além do espaço do Conselho, acessando outros sujeitos, que também podem e desejam ter parte nas ações do Estado, no que se refere à política educacional.

Registra-se, também, a ausência de comunicações oficiais das ações do órgão em seu *site* (CME, 2022), entre 2014 e 2018, não oportunizando a percepção menos técnica sobre os atos do colegiado e a interação ainda mais próxima aos cidadãos, considerando que esse mecanismo gera visibilidade ao Conselho, logo, o conhecimento sobre sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, desde sua criação, em 1998, foram marcados por contradições, caracterizados pela falta de paridade entre as representações da sociedade civil e do aparelho governamental e pela conjuntura em que estava inserido.

A forma como o CME/CG se posicionou em determinadas situações foi resultante dos consensos entre seus pares e da tensão com os órgãos do Sistema Municipal de Ensino, principalmente com a Secretaria Municipal de Educação, reivindicando espaços para a tomada de decisão sobre a gestão democrática da Rede Municipal de Ensino. No entanto, não se desenvolveu mecanismos mais ativos de participação, por meio da continuidade de

discussões e de ações conjuntas entre o Conselho e as demais instituições do Sistema, entre 2014 e 2018, referentes à materialização da Meta 19 do Plano Municipal de Educação de Campo Grande 2015/2025.

Dessa forma, apreende-se que o colegiado não demonstrou acompanhar a totalidade que sua competência requer, inferindo em uma atuação, muitas vezes, dependente das intenções centralizadas no governo local e dos limites que lhe são impostos. Limites de uma democracia liberal que interferem nos projetos de sociedade, seja em razão da hierarquia, do patrimonialismo, dos elementos de uma gestão pública de matriz gerencial e da coerção do Estado capitalista.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

CAMPO GRANDE. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande**. Campo Grande, MS, 1990. Disponível em: <http://www.campogrande.al.leg.br/wp-content/uploads/2018/08/LEI-ORGANICA-CAMPO-GRANDE-1.pdf>. Acesso: 20 jul. 2022.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998a**. Dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/cme/downloads/lei-n-34381998-criacao-composicao-e-funcionamento-do-conselho-municipal-de-educacao>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 3.439, de 13 de março de 1998b**. Altera dispositivos da lei 3.438, de 13 de janeiro de 1998 que "dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do conselho municipal de educação", e dá outras

providências. Disponível em: <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/249319/lei-3439-98>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CAMPO GRANDE. Decreto nº 8.508, de 7 de agosto de 2002. Dispõe sobre o provimento de cargo de direção escolar e dá outras providências. In: **Legislação Educacional de Campo Grande**. Gestão 1997/2003, Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003. Campo Grande, 2003.

CAMPO GRANDE. **Resolução SEMED nº 59, de 16 de maio de 2003**. Institui o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande Ano VI, n. 1.320, de 20 maio de 2003.

CAMPO GRANDE, Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 75 da Reunião da Câmara de Legislação e Normas, de 1 de outubro de 2014**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2014-2, p. 102.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 5.565, de 23 de junho de 2015a**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande - MS e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande. DIOGRANDE, Ano XVIII n. 4.299, 24 jun. 2015.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 30 da Reunião da Câmara Conjunta, de 7 de abril de 2015b**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2015-1, p. 55.

CAMPO GRANDE, Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 31 da Reunião Plenária, de 8 de abril de 2015c**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2015-1, p. 57.

CAMPO GRANDE, Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 39 da Reunião Plenária, de 7 de maio de 2015d**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2015-1, p. 71.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 47 da Reunião da Reunião Plenária, de 3 de junho de 2015e**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2015-1, p. 85.

CAMPO GRANDE, Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 38 da Reunião da Câmara Conjunta, de 2 de setembro de 2015f**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2015-2, p 68.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 47 da Reunião Plenária de 3 de junho de 2016a**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2016-1, p. 87.

CAMPO GRANDE. **Regimento interno da comissão municipal de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação/2015-2024**. Campo Grande, MS, out. 2016b. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/pme/downloads/regimento-cmma-pme/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 63 da Reunião Plenária de 3 de agosto de 2017a**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2017-2, p. 115.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Ata nº 87 da Reunião Plenária de 7 de novembro de 2017b**. Campo Grande, MS, consulta local, Livro 2017-2, p. 162.

CAMPO GRANDE. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Deliberação CME nº 2.170, de 4 de maio de 2018a**. Aprovação do regimento interno do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/cme/downloads/regimento-interno/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CAMPO GRANDE. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS. Período 2016/2017**. Campo Grande, MS, jan. 2018b. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/pme/downloads/relatorio-de-monitoramento-2017-pme/>. Acesso em 10 jul. 2022.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018**. Institui a Gestão Democrática e dispõe sobre a eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos centros de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. Diário Oficial de Campo Grande. Ano XVIII n. 5.265, 18 de jun. 2018c.

CONAPE. Conferência Nacional Popular de Educação. Etapa intermunicipal. **Relatório 2017**. Arquivo do Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. [Digitalizado]

CONAPE/MS. Conferência Nacional Popular de Educação – Mato Grosso do Sul. **Convite [2018]**. Disponível em: <https://faed.ufms.br/conape-ms/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CONDE, E. I. L. M. **Movimentos do Conselho Municipal de Educação no processo de materialização da Meta 19 do Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS (2014-2018)**. 2021. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, 2021.

CONDE, E. I. L. M.; OLIVEIRA, R. T. C. Análise da paridade dos segmentos representativos do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, MS. **Anais do 9º Seminário Internacional Fronteiras Étnico e Fronteiras da Exclusão: Diferença, Democracia e Resistência**. Campo Grande/MS: UCDB, 2020. v. 9. p. 1813-1822.

CME/CG. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande. **Deliberações**. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cme/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CURY, C. R. J. C. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. ANPAE, v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006. p. 41-67.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F.; ARAUJO, W. Do FNE ao FNPE: a Conape como resistência. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out. 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/861/pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

FERNANDES, M. D. E. Gestão da educação infantil: entre a herança assistencial e o atendimento educacional tardio. **Anais do III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**, Zaragoza, Espanha, 14 a 17 nov. 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDilneiaFernandes_res_int_GT7.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

FERNANDES, M. D. E. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2018.

FME/CG. Fórum Municipal de Educação. **Regimento Interno**. Campo Grande, MS, 2013. Documento impresso. 18 p.

FNPE. Fórum Nacional Popular de Educação. **Manifesto Conape 2018**. Disponível em: <http://fnpe.com.br/documentos/>. Acesso em 23 mar. 2018.

FONSECA, M. Concepções e práticas de planejamento educacional: reflexões a partir da experiência brasileira. In: SCAFF, E. A. S.; FONSECA, M. **Gestão e planejamento da educação básica nos cenários nacional e a internacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2016.

GADOTTI, M. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: **CONAE 2014**, site. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

GOHN, M. G. O Papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. (org.). **Repensando a Experiência Urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões de nossa época, v. 32).

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

NEWMAN, J.; CLARK, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NOGUEIRA, K. F. P.; PASSOS, T.M. T. S.; PEREIRA, P. S. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande/MS: uma possibilidade real de conhecimento. **Anais eletrônicos** da III Jornada Brasileira de Educação e Linguagem/ III Encontro dos Programas de Mestrado Profissionais em Educação e Letras e XII Jornada de Educação de Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), 6 a 8 de jun. 2018.

OLIVEIRA, R. T. C.; BOLSON, H. S. P.; DANTAS, L. C. L. Política de Gestão da Educação Municipal: implicações para a direção escolar. **Série-Estudos**, Campo Grande, n. 30, p. 325-338, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, R. T. C; CONDE, E. I. L. M. Gestão democrática da educação: tensões no processo de elaboração da lei em um município de Mato Grosso do Sul. **Revista Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, p. 1-20, Universidade Federal do Paraná, 2020.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 5 ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

TJ/MS. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **TJ mantém decisão que suspendeu cassação de Alcides Bernal [2015]**. Disponível em: <https://tj-ms.jusbrasil.com.br/noticias/223934957/tj-mantem-decisao-que-suspendeu-cassacao-de-alcides-bernal>. Acesso em: 29 jun. 2022.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano 21, n. 55, nov. 2001. p. 9-29.

SOBRE A AUTORA

EVELYN IRIS LEITE MORALES CONDE

Doutora em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Professora Adjunta da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Membro da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG). Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão Rádio, Educação e Cidadania (REC/UNIR).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4315-6465>.

E-mail: evelyn.morales@unir.br

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO BRANCO/AC: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS METAS 1, 2 NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

*Mark Clark Assen de Carvalho
Joanna Maria Franca Mansour*

INTRODUÇÃO

As questões que aqui se apresentam resultam da análise do Plano Municipal de Educação da cidade de Rio Branco/AC (PME/RBR), instituído pela Lei nº 2.116, de 29 de junho de 2015. Intenciona-se aqui, examinar as metas 1 e 2 as quais se voltam para assegurar a ampliação do acesso à Educação Infantil e anos iniciais do ensino fundamental de modo a registrar como tais ações vêm sendo cumpridas e os resultados alcançados nos cinco anos de sua implantação. Trata-se de uma pesquisa documental, considerando a referida normativa do PME/RBR, atas das sessões da Câmara de Vereadores, jornais locais e informações constantes do portal da Prefeitura de Rio Branco.

Nesse sentido, são apresentados alguns dos passos que envolveram o processo de formulação do PME de Rio Branco, sua promulgação sob forma da Lei, implementação, além da análise do cumprimento das metas executadas, até o ano 2019, com vistas a demonstrar alguns dos resultados obtidos em articulação com as determinações do contexto político educacional do período analisado.

A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE RIO BRANCO

Conforme informa o IBGE (2019), o município de Rio Branco, capital do Estado do Acre, possui uma área de 8.834,942 (oito mil, oitocentos e trinta e quatro, novecentos e quarenta e dois) km² e uma população estimada de 407.319 (quatrocentos e sete mil, trezentos e dezenove) mil habitantes.

Considerando os dados levantados, por ocasião do estudo, a rede municipal de ensino de Rio Branco dispunha de 89 (oitenta e nove) escolas de educação infantil (creches e pré-escola) e 198 (cento e noventa e oito) escolas de ensino fundamental, das quais 164 (cento e sessenta e quatro) ofertam os anos iniciais do ensino fundamental, além de outros 14 (catorze) espaços comunitários. E pertinente destacar que, desde 2015, a rede municipal de ensino de Rio Branco não oferece mais os anos finais do ensino fundamental.

De acordo com a Gerência de Recursos da Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco/SEME/RBR, o corpo docente da rede é composto por 1.784 (mil setecentos e oitenta e quatro) professores efetivos, sendo 165 (cento e sessenta e cinco) professores da Educação Infantil – creche; 403 (quatrocentos e três) professores da Educação Infantil – pré-escola e 339 (trezentos e trinta e nove) professores dos anos iniciais do ensino fundamental que atuam na zona urbana da cidade e mais 31 (trinta e um) docentes que atuam em escolas situadas na zona rural do município.

Pontudas essas informações preliminares tratar-se-á, na sequência, do processo de formulação do PME de Rio Branco (PME/RBR) e as propostas voltadas para a ampliação do acesso à Educação Infantil e para anos iniciais do Ensino Fundamental.

A formulação e aprovação do PME/RBR se deu ainda na vigência do primeiro mandato do então Prefeito Marcus Alexandre (2013-2016), tendo à época, na gestão da SEME/RBR, o Professor Márcio Batista que, seguindo às determinações da Lei n. 13.005/2014, deu início às discussões que vieram a originar o atual PME/RBR.

Como ações inerentes teve-se a Pré-Conferência Municipal de Educação, em 2011, seguida, no ano de 2013, da II Conferência Intermunicipal de

Educação, ocasião em que houve a participação dos municípios circunvizinhos de Porto Acre e Bujari. O referido evento teve como temática “*O PME na Articulação do Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração*”.

A II CONFEME serviu de parâmetro para a Conferência Estadual de Educação que também foi realizada naquele ano. Entretanto, a consolidação dos estudos sobre o Plano Municipal de Educação de Rio Branco só veio a ocorrer posteriormente à promulgação da Lei n. 13.005/2014 que instituiu o atual PNE.

Importante constar, que a hoje extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), através de um corpo de Avaliadores Educacionais encarregou-se de realizar o assessoramento aos estados e municípios na elaboração ou adequação dos planos estaduais e dos planos municipais de educação.

Naquelas circunstâncias, o primeiro passo foi criar a Comissão de Elaboração do PME/RBR pelo Decreto nº 1.166/2014. A comissão foi composta por diversos representantes, dentre os quais, a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Acre, o Poder Judiciário do Estado do Acre, os Representantes das Escolas Particulares, os Representantes das instituições de Ensino Superior dentre outros.

Sobre a questão vale observar o que indica Hofling (2001) em relação as políticas públicas, pois segundo indica as sociedades refletem conflitos de interesses e arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam do Estado e da sociedade. Ademais, não se deve distanciar do entendimento de que as políticas públicas são construídas de acordo com as necessidades locais, culturais, seu desenvolvimento, sua história, conquistas sociais, dentre vários outros fatores.

A comissão foi responsável por fazer o levantamento da situação educacional do município e, em ação conjunta com a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação de Rio Branco, fez o encaminhamento da versão preliminar do PME o qual constava, inicialmente, com treze metas e estratégias. Posteriormente, o documento foi encaminhado

à Câmara de Vereadores de Rio Branco para que a casa desse início aos debates (atas 46, 47 e 48, de 18, 23 e 24 junho de 2015, respectivamente).

Em sessão na Câmara Municipal de Vereadores o então Secretário de Educação Municipal ressaltou que

(...) os estudos, no âmbito nacional e local, a respeito do PNE. O plano terá duração de dez anos e será o norteador da Educação no País. Haverá muitos debates, em todas as esferas do Governo e segmentos da sociedade até chegar a um denominador comum. Após aprovado o Plano sofrerá, ajustes, no decorrer desses dez anos de implantação e concluiu convidando os pares a participar e contribuir nessa minuta (RIO BRANCO, Câmara Municipal de, 2015, ata 46, p. 1).

No dia 24 de junho de 2015, houve a votação do documento-base preliminar do PME/RBR, aprovado por unanimidade, porém, sem a parte do texto que se referia à questão da identidade de gênero e orientação sexual. Registramos, por oportuno, que a exclusão dessa parte do texto se deu por força de grupos religiosos, o que foi prontamente atendido pela bancada de vereadores, independentemente da questão partidária ou ideológica.

Dessa feita, com a lei aprovada pela Câmara dos Vereadores de Rio Branco, nasceu o então PME/RBR Lei nº. 2.116, de 29 de junho de 2015. Abaixo, consta um quadro síntese de suas metas.

QUADRO 2 – Metas do Plano Municipal de Educação de Rio Branco

Metas	Descrição
Meta 01	Educação Infantil–Universalizar o atendimento às crianças de 04 e 05 anos até 2016 na pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches para atender 50% (cinquenta por cento) da população até 03 anos ao final de 2025.
Meta 02	Ensino Fundamental – Universalizar o Ensino Fundamental para a população de 6 a 14 anos até o segundo ano de vigência do plano para garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.
Meta 03	Ensino Médio – Universalizar até 2016, o atendimento escolar público e gratuito para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

(Continua)

(Conclusão)

Metas	Descrição
Meta 04	Educação Especial – Assegurar o pleno desenvolvimento para alunos com deficiência, TEA, Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) e altas habilidades /superdotação e ainda aos alunos com transtornos funcionais: Déficit de Processamento Auditivo Central (DPAC), dislexia, discalculia, disortografia, dislalia, na rede regular de ensino, garantindo sua permanência no sistema educacional inclusivo, com salas de recursos multifuncionais, profissionais administrativos, serviços especializados, públicos ou conveniados.
Meta 05	Alfabetização das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental
Meta 06	Educação em Tempo Integral – Oferecer educação em tempo integral, em no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da rede pública de Rio Branco até o final da vigência deste PME, atendendo a 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da referida escola.
Meta 07	Resultados do IDEB – Estabelecer políticas para a melhoria do ensino e da aprendizagem em níveis adequados e do fluxo escolar.
Meta 08	Elevação da escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano.
Meta 09	Elevação da taxa de alfabetização da população maior de 15 (quinze) anos para 94% (noventa e quatro por cento) até 2025, e reduzir o índice de analfabetismo funcional em 50% (cinquenta por cento).
Meta 10	Assegurar a universalização da Educação Básica para população de 04(quatro) a 17 (dezessete) anos e elevar a escolaridade média da população rural para 12 (doze) anos de estudo até o final da vigência do PME.
Meta 11	Assegurar aos professores e profissionais não docentes da educação do município de Rio Branco, até o final do oitavo ano de vigência deste PME, programa de valorização profissional que garanta: formação considerando a legislação vigente, condições de trabalho satisfatórias para o bom desempenho, carreira e salário compatível com as demais carreiras de nível superior e dos outros técnicos do município de Rio Branco.
Meta 12	Gestão Democrática – Assegurar até o final do segundo ano de vigência do PME, a construção de instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática das escolas públicas da rede municipal de Rio Branco, vinculando-a ao alcance de metas de aprendizagem.
Meta 13	Financiamento – Modernizar a gestão das políticas educacionais e assegurar que até o final da vigência do PME, no mínimo 20% (vinte por cento) dos recursos sejam destinados a investimentos em manutenção e desenvolvimento da educação.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PME/RBR – 2015/2025.

Considerando o interesse de estudo, na sequência, tem-se a análise das metas 1, 2 que estão mais diretamente relacionadas à questão da ampliação do acesso e do direito à educação.

ANÁLISE DA META 01: O CONTEXTO DE AMPLIAÇÃO DAS VAGAS EM CRECHE E O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA

De início se reconhece que, até metade da década passada, foi estabelecido um plano de ação que visava criar mecanismos para efetivar o regime de colaboração entre o Governo do Estado do Acre e o município de Rio Branco, com a divisão de responsabilidades e formas de colaboração para aprimorar o atendimento da população em idade escolar. Essa medida consistiu em adequar a oferta de vagas às necessidades do município, sendo definido que em cada região da capital deveria haver a oferta de educação infantil, ensino fundamental (anos iniciais), ensino fundamental II (anos finais) e ensino médio, conforme o tamanho da área geográfica e de sua densidade demográfica (CF. Relatório de Diagnósticos, Metas, Estratégias, Ações e Avaliações e Monitoramentos da Prefeitura de Rio Branco, 2015)

Estas medidas possibilitaram a realização do reordenamento da rede, favorecendo a oferta de novas matrículas sem deixar de considerar as necessidades do município, além de proporcionar uma melhor identificação pedagógica das unidades de ensino com a clientela a ser atendida e uma otimização dos espaços físicos, dos recursos humanos e financeiros, na medida em que evitou a concorrência pelo mesmo perfil de alunos (CF. Relatório de Diagnósticos, Metas, Estratégias, Ações e Avaliações e Monitoramentos da Prefeitura de Rio Branco, 2015). Esse processo de reordenamento das redes municipal e estadual favoreceu o aumento de 45% das matrículas, no período de 2005 a 2012.

A Meta 01, definida no PME Rio Branco, guarda relação com a meta 01 dos Planos Nacional e Estadual, que são voltadas para a educação infantil. De acordo com a legislação vigente é dever do Estado aqui compreendidos os diferentes entes federados: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, oferecer educação básica gratuita e de qualidade.

Essa mudança na legislação trouxe repercussões na organização da política educacional haja vista que a educação infantil se tornou parte integrante da educação básica, mesmo sem o caráter obrigatório para as crianças de 0 a 3

anos. Assim, as creches passaram a ser incluídas na oferta da educação, assumindo o caráter pedagógico, indo muito além da dimensão do cuidar.

No caso de Rio Branco, por conta de arranjos político-administrativo em decorrência do alinhamento político entre as gestões do Governo do Estado do Acre e a do Município, foi estabelecido um compartilhamento de responsabilidades. Uma das primeiras decisões tomadas e implementadas, ainda no ano de 2005, foi a de dividir responsabilidades pela oferta da educação básica em Rio Branco.

Pode-se dizer, então, que o PME/RBR foi elaborado, discutido e aprovado assentado em um desenho de compartilhamento de responsabilidades que vigora até o momento. A partir de então o município ficou com uma das etapas mais desafiadoras da educação básica em termos de oferta. Neste sentido, o Município de Rio Branco no diagnóstico elaborado para subsidiar a construção do PME apresentou a direção da política para creche, priorizando os aspectos pedagógicos.

Nessa perspectiva, as creches que antes eram de responsabilidade do Departamento de Assistência ao Educando, passaram para o Departamento de Ensino, oportunidade em que foi oferecido aos professores, coordenadores de creche e equipe de Educação Infantil da SEME, formação continuada específica, ou seja, que considera as necessidades e especificidades da criança com até 3 (três) anos de idade, sob o foco das dimensões de Educar e Cuidar, indissociáveis no atendimento à criança pequena. (RIO BRANCO, 2015, p. 23)

Assim, o PME/RBR dispôs da seguinte meta: *Universalizar o atendimento às crianças de 04 e 05 anos até 2016 na pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches para atender 50% (cinquenta por cento) da população até 03 anos ao final de 2025.* O objetivo era o de ampliar a oferta de educação infantil e das iniciativas governamentais voltadas para sua manutenção e ampliação, de modo a consagrar o direito fundamental à educação, estabelecido na CF/88 e na LDB Lei nº. 9394/96.

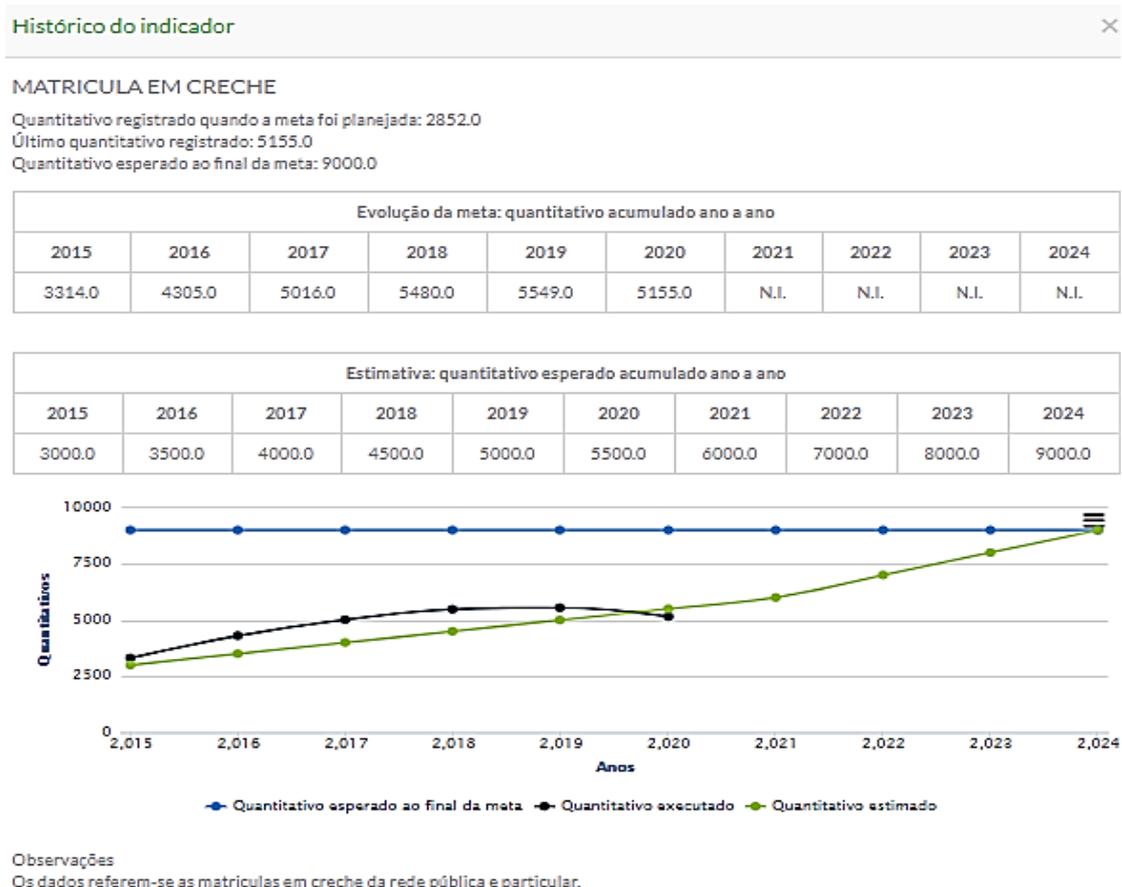
Ao analisarmos os relatórios de avaliação do PME/RBR, fornecidos pela SEME e demais relatórios obtidos juntos ao TCE/AC, depreendemos que o município de Rio Branco não mediu esforços para dar significado ao Plano,

empreendendo ações no sentido de não somente cumprir as metas relativas para universalizar o acesso das crianças de 04 e 05 anos, na pré-escola e, ainda, na oferta de vagas em creches à população de até 03 anos.

Podemos observar nos gráficos abaixo que o município de Rio Branco saiu de um atendimento de 2.852 matrículas, no ano de 2014, para 5.155 em 2020, o que representa um crescimento excepcional de 80% (oitenta por cento).

No relatório de avaliação do PME é apresentado o histórico do atendimento em creche. Para alcançar a meta de 50% de atendimento da população de 0 a 3 anos (estimada em 18000), seria necessário a abertura de 9000 vagas em creche na cidade.

FIGURA 1 – Histórico do atendimento em creche em Rio Branco 2015-2020



Fonte: SEME (2020).

Ao se observar o atendimento exclusivo da população de 0 a 3 anos se evidencia que a cidade de Rio Branco obteve uma taxa líquida de atendimento

de 15% da população estimada, pois houve um incremento de mais de 1000 novos atendimentos. Ressalte-se que o desempenho deste indicador poderia ser melhor se houvesse um ajuste no processo de matrículas. Pelos dados apresentados se identifica que existem muitas crianças maiores de 3 anos que poderiam ser atendidas em instituições de Educação Infantil.

FIGURA 2 – Histórico do atendimento da população de 0 a 3 anos em creche em Rio Branco 2015-2020

Matrícula de crianças de 0 a 3 anos

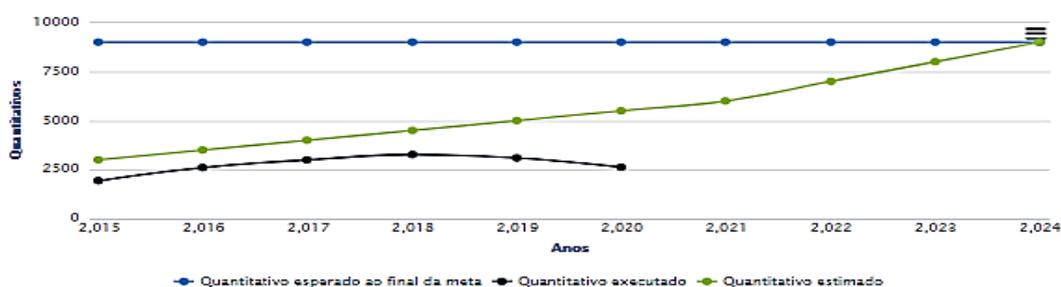
Quantitativo registrado quando a meta foi planejada: 1564.0

Último quantitativo registrado: 2625.0

Quantitativo esperado ao final da meta: 9000.0

Evolução da meta: quantitativo acumulado ano a ano									
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1937.0	2604.0	2997.0	3267.0	3097.0	2625.0	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.

Estimativa: quantitativo esperado acumulado ano a ano									
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3000.0	3500.0	4000.0	4500.0	5000.0	5500.0	6000.0	7000.0	8000.0	9000.0



Observações

Estes dados referem-se aos alunos matriculados em creche por idade até os 3 anos de idade das redes pública e particular.

Fonte: SEME (2020).

Depreende-se da análise dos dados que Rio Branco realizou um grande esforço para assegurar a oferta de creche: foram construídas 14 novas unidades com recursos federais e com recursos próprios.

Vale ressaltar que o crescimento apresentado se deu em decorrência do momento político positivo que se vivia na Educação, no período de 2011 a 2014, na esteira da aprovação do atual PNE (2014/2024), além de se ter a *publicação da Lei 12.858/2013* que destinava parte dos *royalties do petróleo para a educação*, colaborando com o financiamento das políticas educacionais. No mais, as políticas desenvolvidas nos Governos Lula e Dilma prestigiavam a expansão e o acesso à educação pelas camadas populares.

Uma das iniciativas apresentadas aos governos municipais pelo Governo Federal foi o Programa Pró infância. Instituído, em 2007, pela Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constitui-se em uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, que tinha como um dos objetivos prestar assistência técnica aos municípios para a expansão de vagas na educação infantil a partir da construção de prédios e aquisição de equipamentos e mobiliários com o propósito de assegurar um padrão mínimo de qualidade.

Uma segunda ponderação a ser feita é que o movimento de crescimento de expansão de vagas em creches começou a perder força a partir do golpe em 2016, ou seja, com a saída da então Presidente Dilma e, conseqüentemente, da política por ela desenvolvida, tivemos uma ruptura da política de desenvolvimento do país, com a mudança de perspectiva no desenvolvimento das políticas educacionais que se materializou com E.C. n. 95/16, que impôs o congelamento dos investimentos nas políticas sociais, sobretudo as de educação.

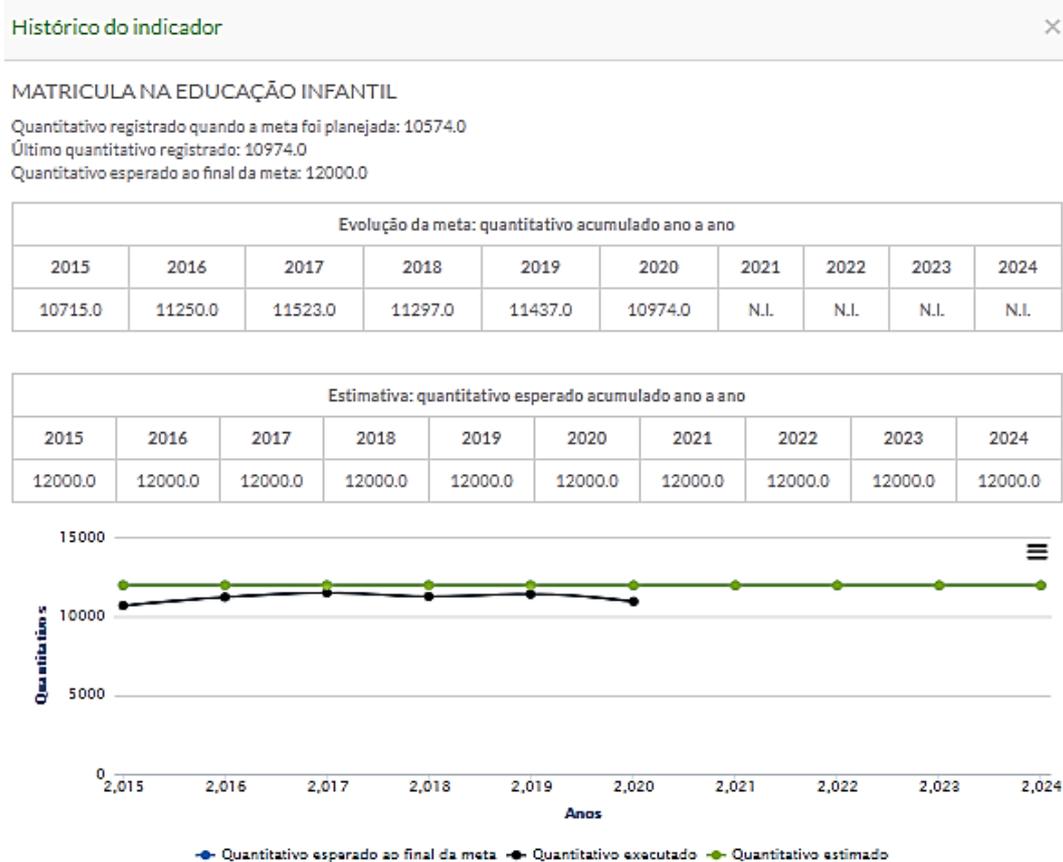
Com a concentração de impostos na União, os estados e municípios, que ofertam a educação básica, majoritariamente, tem a sua capacidade de ampliação e melhoria do atendimento comprometida.

Os tributos são as contribuições compulsórias pagas por todos os cidadãos ao efetuar compras ou pagar contas. Os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições de melhoria. Os impostos incluem, por exemplo, Imposto sobre Exportação, Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos industrializados, e são os recursos destinados obrigatoriamente à educação. Atualmente, a União deve investir 18% dos impostos na educação. Os estados e municípios devem destinar pelo menos 25% cada e esses recursos devem ser investidos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O problema desse sistema é que a União arrecada mais e é a que menos investe efetivamente na educação básica. Além disso, a arrecadação dos estados e municípios é muito menor que a da União, gerando desigualdade no acesso à educação básica. Quando os municípios assumem a responsabilidade pela Educação Infantil e ensino fundamental, a União se isenta da responsabilidade constitucional de garantir acesso à educação básica. Além disso, a Educação Infantil e ensino fundamental somam o maior número de matrículas, e recebem menos verbas, já que são mantidos por meio dos recursos dos estados e municípios. Com as desigualdades dos municípios do Brasil, muitos apresentam condições financeiras baixas para investir efetivamente em educação. Outra pertinente observação repousa na necessidade de efetivação do Regime de Colaboração entre os Governos Federal,

Estadual e Municipal no que diz respeito à expansão das vagas em creches, vez que o atendimento desta faixa etária da população requer um grande investimento em custeio operacional (SILVA; MEI 2018, p. 295).

Com essa opção o governo nacional amplia as dificuldades dos municípios para assegurarem, plenamente, o direito à educação. Quando se observa os dados relativos ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos que deveria ser universalizado em 2016, verifica-se que Rio Branco acompanha a tendência nacional de não atingir o que foi definido na meta do PNE, pois no relatório de avaliação do PNE (INEP, 2020), o país possuía uma taxa de atendimento de 93,8% das crianças de 4 e 5 anos em escolas de pré-escolas. Rio Branco possuía, em 2020, uma taxa de 83%. (CENSO ESCOLAR-INEP, 2020; PNAD, 2018). A cobertura apresenta uma estabilidade nos primeiros 5 anos de vigência do PME.

FIGURA 3 – Histórico da matrícula de pré-escola em Rio Branco 2015-2020



Observações

Estes dados referem-se às matrículas das redes pública e particular na pré-escola.

Fonte: SEME (2020).

Verificamos que o atendimento de pré-escola não apresentou avanços significativos quando comparados com o que fora planejado considerando o contingente de crianças de 4 e 5 anos fora da escola é de pouco mais de 1000 crianças. A explicação para essa situação está presente no diagnóstico que apoiou a elaboração do PME que identificou:

No processo de municipalização verificou-se que as escolas que ofertam Educação Infantil estavam concentradas em conjuntos habitacionais e em bairros tradicionais. Isto provocou dois fenômenos: a desigualdade na oferta, excluindo as crianças de baixa renda e a diminuição da matrícula, pois a densidade demográfica dos bairros historicamente atendidos diminuiu sensivelmente (RIO BRANCO, 2015, p. 21).

A estratégia 1.5, por exemplo, previa a construção do plano de reordenamento até o sexto mês de vigência do PME e demonstrava a urgência desta medida. Essa estratégia não foi implementada em sua plenitude, ficando restrita a um estudo preliminar que apontava que a readequação de 20 escolas estaduais, que atendiam os anos iniciais do ensino fundamental, e que tinham menos de 80% de ocupação poderiam ampliar 4500 novas vagas, o que seria mais do que suficiente para universalizar o atendimento para a população de 4 e 5 anos (RIO BRANCO, 2020).

Neste sentido, a universalização do atendimento à população de 4 e 5 anos nos parece viável nos próximos 5 anos, desde que as autoridades públicas pensem na forma de organizar o direito à educação com um olhar para a cidade e não para as demandas manifestas no período de matrículas. Em cotejo com a meta nacional, a universalização prevista para 2016 não alcançou o objetivo proposto, mas a estimativa é que se alcance entre os anos de 2020 a 2024 (CF. Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, 2020).

No que diz respeito à população de 4 a 5 anos de idade, o Brasil atingiu, em 2018, 93,8% da meta 1 (previsão era 100% em 2016), sendo necessário atender, ainda, mais de 330 mil crianças na Educação Infantil. No tocante ao Estado do Acre, observamos da tabela 2, constante da página 44 do Relatório, que houve um crescimento de 10,3% entre os anos de 2013 a 2018, saindo de uma taxa de matrícula de 69,6% para 79,9% (CF. relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, 2020).

Já o atendimento para a população de 0 a 3 anos, exigirá do município de Rio Branco a realização de um grande investimento acaso pretenda alcançar o percentual de 50% da população a ser atendida. Os dados apresentados indicam que Rio Branco possui capacidade instalada para atender 29% da população de 0 a 3 anos estimada pelo município em 18000 crianças.

Ao observarmos o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, destacamos uma forte desigualdade entre as regiões do país, em especial na cobertura de creche para crianças de 0 a 3 anos. Segundo o relatório, a Região Norte apresentou uma cobertura de 19,2 %, configurando-se como a menor dentre as regiões brasileiras, ao passo que a região Sudeste apresentou uma cobertura de 42,5%. (CF. relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, 2020).

De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento observamos que o Estado do Acre está entre as Unidades Federadas que teve um avanço na cobertura de 0 a 3 anos no período de 2013 – 2018. Em âmbito nacional pode não ser tão significativo, mas em âmbito estadual e municipal representou uma conquista visto que em Rio Branco houve um crescimento em mais de 1000 atendimentos para o ano de 2020.

ANÁLISE DA META 02: UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA POPULAÇÃO DE 06 A 14 ANOS

A meta 2 do PME/RBR refere-se à universalização do ensino fundamental para a população de 6 a 14 anos e que pelo menos 95% da população conclua esta etapa da escolarização na idade recomendada (14 anos). A meta está assim formulada: Universalizar o ensino fundamental para a população de 06 a 14 anos até o segundo ano de vigência do Plano e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

Para o desenvolvimento das estratégias seria necessário a constituição de instrumentos de colaboração entre as redes estadual e a municipal. A matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental é distribuída entre as redes estadual (61%), municipal (26,7%), particular (11,9%) e federal (0,4%). Nos anos

finalis o atendimento concentra-se na rede estadual e particular com uma pequena participação da rede federal.

Quando se observa os indicadores apresentados verifica-se que a universalização do atendimento para a população está praticamente alcançada. A população estimada para Rio Branco pela PNAD (2018) é de 61000 pessoas na faixa etária de 6 a 14 anos. A capacidade de atendimento da população pelo sistema de ensino está compatível com a demanda.

FIGURA 4 – Matrícula no Ensino Fundamental em Rio Branco (2014-2020)



A discussão referente a esta etapa da educação básica se refere às condições de permanência e de aprendizagem. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), medido bianualmente indica que há uma melhoria nos indicadores de aprendizagem, porém, é fundamental enfrentar os desafios da desigualdade entre as escolas na cidade. No IDEB de 2019, por exemplo, percebe-se que as escolas municipais tiveram um desempenho melhor que as

escolas da rede estadual; as primeiras obtiveram nota de 6.7 enquanto que as segundas de 6.4 (CF. INEP/2020).

As escolas da periferia de Rio Branco e as de zona rural obtiveram resultado bem abaixo da média da cidade. É urgente pensar políticas específicas para combater as desigualdades, pois corre-se o risco de ampliar a disparidade entre os grupos sociais. Deve-se destacar que há uma ausência de políticas públicas para atender certas regiões da cidade nas quais as crianças são mais vulneráveis social e culturalmente falando, o que implica dispor para essas regiões programas e equipamentos públicos que favoreçam a ampliação do universo cultural (CF. INEP/2020).

O IDEB revelou, ainda, a necessidade de repensar os anos finais do ensino fundamental visto que os resultados indicam que há uma estagnação na aprendizagem dos alunos. Os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), 2019, apresentam que o desempenho dos alunos finalistas dos anos iniciais é bem superior ao dos anos finais do ensino fundamental visto que, aproximadamente, 50% das crianças encontram-se nos padrões de proficiência adequado e avançado em Língua Portuguesa ao passo que, nos anos finais, somente 20% alcançam os níveis mais elevados de proficiência (CF. SAEB/INEP, 2020).

Em Matemática, este indicador chega a 62% nos anos iniciais e nos finais cai para menos de 17%. Estes indicadores reforçam a necessidade de se desenvolver ações específicas para a melhoria da aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental. O baixo nível de aprendizagem nessa etapa implica em problemas no percurso dos alunos no ensino médio, o que trará repercussão mais graves no acesso aos níveis superiores de escolarização e no acesso ao mercado de trabalho. (SAEB/INEP, 2020). Quando se observa somente os estudantes da rede municipal mais de 52% deles encontram-se nos níveis adequados e avançados em Língua Portuguesa e 65% em Matemática.

Quanto à questão da permanência verifica-se que em Rio Branco há uma significativa melhora nos indicadores de rendimento (aprovação, reprovação e abandono). O quadro a seguir apresenta a evolução dos indicadores de rendimento do ensino fundamental no período de 2000 a 2018.

QUADRO 3 – Indicadores de Rendimento Rio Branco 2000-2018 – Rede Pública

Indicador	2000	2010	2018
Aprovação EF	69,2	85,8	91,3
Reprovação EF	10,3	5,6	4,0
Abandono EF	12,3	2,1	0,8
Distorção EF	43,8	17,4	14,5

Fonte: Censo escolar/INEP 2018.

Deve-se considerar, no entanto, que quase 10 % dos estudantes matriculados na rede municipal de ensino de Rio Branco no ensino fundamental não consegue concluir/prosseguir o seu percurso de formação sem algum tipo de retenção. Embora as taxas de distorção idade-série venham caindo nos últimos anos, observa-se que há uma tendência de estagnação próxima de 15%, o que indica que se não houver adoção de medidas para atacar o problema, não se terá como alcançar a meta de 95% de conclusão na idade certa. As estratégias para a meta estão direcionadas para a melhoria do aprendizado e do acesso a escola na idade certa. Não há indicações de ações para o combate a este problema.

Ao olharmos somente para a rede municipal observamos que o desafio se concentra em eliminar a reprovação escolar e assegurar que os alunos aprendam dentro dos padrões adequados. Os indicadores demonstram que há uma necessidade de observar cada um dos alunos, para que se evite que por falta de cuidados pedagógicos não se concretize o direito à educação para todos os estudantes.

QUADRO 4 –Indicadores de Rendimento da Rede Municipal de Rio Branco
2014-2019

Ano	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Abandono (%)
2014	94,8	4,5	0,7
2015	94,6	4,8	0,6
2016	94,6	4,9	0,5
2017	95,7	4	0,3
2018	95,8	3,8	0,4
2019	97,7	2,1	0,2

Fonte: Censo escolar/INEP 2020.

A qualidade da aprendizagem e o cuidado com todos os estudantes devem constituírem-se em pauta das políticas públicas a serem adotadas pelas autoridades educacionais. A meta 2 do PNE 2014-2024 estabelece que, até o final de sua vigência, devemos alcançar a universalização do acesso ao ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade. Segundo o monitoramento e relatório do terceiro ciclo, a Região Norte permanece com menor cobertura durante todo o período (97,4%), porém, mesmo diante do menor percentual, foi a segunda região com maior progresso entre 2013 e 2019.

O Estado do Acre aparece com 97,3% da meta alcançada, em 2019 (CF. Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, 2020). O município de Rio Branco, vem alcançando, satisfatoriamente, bons resultados e, conforme demonstrado anteriormente, possivelmente atingirá sua meta até o final do PME Rio Branco, em 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo a educação brasileira, em diferentes contextos, distintas determinações políticas, econômicas, sociais e ideológicas, passou por significativas mudanças e transformações que caminham na direção do seu reconhecimento como direito.

Nesse sentido é que são particularmente importantes referenciarmo-nos ao texto Constituição Federal de 1988, à aprovação da atual LDB, Lei 9.394/96 e à aprovação do PNE (Lei 13.005/2014) em perspectiva nacional enquanto que no sentido da realidade local tivemos aportes nas leis que aprovam, respectivamente, o PEE/AC e o PME/RBR, os quais se materializaram nas Leis 2.965/2015 e na Lei 2.116/2015.

Neste sentido é que defendemos a educação pública estatal como um dos mais importantes vetores para construção de uma sociedade justa e igualitária, menos competitiva, mais humana e solidária, cujo objetivo seria o de alcançar o maior número de pessoas.

Assim, foi a partir destas circunstâncias que chegamos à construção do atual Plano Nacional de Educação (Lei 13005/2014) que trouxe aos Estados e Municípios a necessidade de implementação de seus respectivos planos para que fossem alinhadas as metas e estratégias em favor de uma educação inclusiva, de qualidade, gratuita e destinada à população como parâmetro para se alcançar justiça social.

Sendo assim, o objetivo do presente estudo foi o de analisar o Plano Municipal de Educação de Rio Branco, instituído pela Lei n. nº 2.116, de 29 de junho de 2015 (DOE n. 11.586, 1/07/15), no que tange ao efetivo cumprimento das metas destinadas à ampliação do acesso à Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, em especial as metas 1, 2, de modo a registrar como tais metas vêm sendo concretizadas, bem como os resultados alcançados nos primeiros cinco anos de sua implantação.

Nesse lastro analisamos o percurso de discussão, construção e aprovação do PME/RBR de modo a palmilhar os meandros desse processo para podermos expor concordâncias e dissonâncias políticas que permearam sua formulação e homologação.

Assim, ao tratarmos das metas 1, 2 do PME/RBR, aqui apresentadas como meio de garantia de acesso ao direito à educação com qualidade social, trouxemos a descrição das mesmas, bem como os meios que o município de Rio Branco possa dispor de condições para garanti-las, além das ações para sua concretização.

Podemos inferir que o PME/RBR, ainda que possa se constituir em objeto de críticas, buscou contemplar a essência da educação municipal, atendendo a uma parcela significativa da população local. Neste cenário, há um reconhecimento dos diversos avanços na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental no município de Rio Branco com a materialização das ações voltadas para melhoria da educação.

É importante registrar que os dados coletados que fundamentaram a presente reflexão são aqueles disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco em fevereiro de 2020, tendo como ano referência os números de 2019, pois os dados de 2020 ainda não estavam consolidados por ocasião do término desse estudo.

Por outro lado, é extremamente necessário registrar o grande problema que estamos enfrentando, desde março de 2020, que é a pandemia da COVID-19. Observamos que tal pandemia vem aterrorizando o mundo todo e extirpando milhares de vidas humanas. E mais, afetou, e ainda afeta, as relações sociais, além de causar sofrimento, adoecimento e transformações sociais e econômicas.

O cenário nos impôs a necessidade do chamado isolamento social e o distanciamento físico entre as pessoas, como meio de preservar vidas e evitar a disseminação do vírus. Assim, tivemos a redução da circulação de pessoas em alguns lugares e, em outros, como aqui no Acre, mais especificamente, Rio Branco, tivemos o confinamento obrigatório em nossas casas por um período de quase 8 meses. Infelizmente, a pandemia “parou” o Brasil em 2020 e, no Acre, não foi diferente. Em março de 2020 entramos em bandeira vermelha e tudo parou. O comércio fechou. O serviço público presencial virou remoto enquanto que as escolas fecharam suas portas e os alunos foram “obrigados” a estudar de casa.

Então, no que diz respeito aos dados de execução do PME/RBR a análise incidiu sobre informações referentes até o ano de 2019, cujos dados foram colhidos junto à Secretaria de Educação do Município de Rio Branco (SEME), o que nos permite reiterar que o município, em relação à meta 1 alcançou uma taxa de matriculados em torno de 24.387 alunos em sua rede de ensino. Desse quantitativo 9.454 crianças estão na pré-escola, o que representa uma taxa de cobertura de 38,76%; enquanto que em creches foram matriculadas 4.962 crianças, o que nos dá um total de 20,35%.

Diante destes dados identificamos que o município de Rio Branco apresentou a segunda melhor taxa de cobertura de atendimento entre as capitais da Região Norte. Destacamos, ainda, na meta 2, o fato de se ter 9.064 crianças matriculadas no ensino fundamental I (anos iniciais), o que representa 37,17% do total das matrículas, em 2020. Por fim, registra-se a matrícula de 907 alunos na educação especial, representando o total de 3,72% das matrículas.

Podemos dizer que, em 2015, quando da elaboração do diagnóstico que antecedeu à construção do PME/RBR, por exemplo, o atendimento em creche era o setor que mais recebia “pressão” sob o poder público, porque, mesmo que à época a frequência à escola, no período de faixa etária de 0 a 3 anos, houvesse crescido, estes números representavam um pouco mais de 11% da população a ser atendida. E, no período sobre o qual incidiu nossa análise se percebeu que o município de Rio Branco saiu de um atendimento de 2.852 matrículas em creche, no ano de 2014, para 5.155 em 2020, o que representou um crescimento excepcional de 80% na oferta nesse segmento.

Por certo, entre os grandes desafios postos à política educacional voltados para a primeira infância em Rio Branco, está presente a necessidade de consolidação de um padrão de qualidade, a articulação dos vários organismos interinstitucionais que atuam na defesa dos direitos da criança e adolescente e, principalmente, a organização e articulação do sistema municipal de educação com o Estado do Acre como estratégia de definição de mecanismos de gestão e financiamento das políticas voltadas para ampliar o atendimento educacional às crianças no território da capital acreana.

De toda essa análise observamos que o atendimento de creche a crianças com até 3 anos de idade, situa a educação como estratégica para o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, porque, de um lado, proporciona a inclusão da criança aos primeiros passos na educação; mas, de outro, permite que a mulher (ou a mãe) possa buscar sua inclusão no mercado de trabalho, tendo em vista que nos dias de hoje, somos boa parte do sustento de nossas famílias. A pré-escola com atendimento a crianças de 4 e 5 anos, é a etapa da educação que representa a base para o desenvolvimento dos aprendizados de alfabetização, letramento e interpretação, fundamentais para o desenvolvimento da primeira infância.

Diante dessas questões é notório que o PMERBR contribuiu sobremaneira para a melhoria da educação no município, aquilatando, consideravelmente, seus índices no atendimento à Educação Infantil e primeiros anos do ensino fundamental, de forma a prestigiar o direito à educação, consagrado, constitucionalmente, como fundamental do indivíduo, e instrumento de dignidade humana e cidadania. No mais, e por fim, boa parte das conquistas do Estado do Acre, relatadas no relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, 2020, são provenientes de Rio Branco, capital do Estado e detentor da maior concentração populacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Histórico das Cidades**, 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de **Amostras de Domicílios Contínua - PNAD contínua**. Brasília: IBGE, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: INEP, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do terceiro Ciclo de Monitoramento da Metas do PNE - 2020**.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-57, nov. 2001.

RIO BRANCO, Câmara Municipal de. **Ata da 46ª Sessão Ordinária**, da 3ª Sessão Legislativa da 13ª Legislatura da Câmara Municipal de Rio Branco, realizada no dia 18/06/2015.

RIO BRANCO, Câmara Municipal de. **Ata da 47ª Sessão Ordinária**, da 3ª Sessão Legislativa da 13ª Legislatura da Câmara Municipal de Rio Branco, realizada no dia 23/06/2015.

RIO BRANCO, Câmara Municipal de. **Ata da 48ª Sessão Ordinária**, da 3ª Sessão Legislativa da 13ª Legislatura da Câmara Municipal de Rio Branco, realizada no dia 24/06/2015.

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. **Relatório de execução do Plano Municipal de Rio Branco**. Rio Branco, 2020.

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. **Diagnóstico para a elaboração do PME: Relatório de Diagnósticos, Metas, Estratégias, Ações e Avaliações e Monitoramentos**. Rio Branco, 2015

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. Lei nº 2.116 de 29 de junho de 2015. **Plano Municipal de Educação de Rio Branco/AC**. 2015.

SILVA, João Paulo de Souza da; MEI, Danielle Scheffelmeier. O desmantelamento do direito à educação no pós golpe. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 289-306, jul./out. 2018.

SOBRE OS AUTORES

Mark Clark Assen de Carvalho

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com Estágio Pós-Doutoral realizado na UFPA. Professor Titular do Centro de Educação, Letras e Artes da UFAC; Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAC e do Doutorado em Educação na Amazônia da Rede Educanorte/UFPA. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, Gestão e Financiamento da Educação (Nupgefe) da Universidade Federal do Acre (Ufac). Rio Branco, AC. Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0672-343X>

E-mail: markassen@yahoo.com.br

Joanna Maria Franca Mansour

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Acre/UFAC. Especialista em Direito Público e Graduada em Direito pela Universidade do Oeste Paulista. Professora do Centro Universitário UVERSE. Rio Branco, AC. Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-4653-1328>.

E-mail: Mansour.joana@gmail.com

CAPÍTULO VII

A GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ/MS

Jaqueline Jociete Ledur

Andréia Vicência Vitor Alves

INTRODUÇÃO

A Educação Infantil no Brasil tem ganhado espaço enquanto direito educacional, a partir dos anos de 1980, sendo objeto de discussão frequente nos dias que seguem. Se anteriormente as instituições de atendimento a criança pequena tinham caráter assistencial, hoje há o entendimento de que esses espaços são de incumbência dos sistemas municipais de ensino, daí porque se faz necessário realizar estudos sobre as normativas legais que firmam o direito a essa Educação, principalmente como ela está garantido nos planos de educação.

Entendidos como um importante instrumento de planejamento do estado brasileiro, tais planos têm em vista arquitetar metas e estratégias educacionais para um decênio, e também têm apresentado metas e estratégias para a Educação Infantil, em busca da melhoria de sua qualidade. E nesse estudo buscamos apreender como a Educação infantil vem sendo garantida no Plano Municipal de Educação (PME) de Ponta Porã, estado de Mato Grosso do Sul (MS), isso por meio de pesquisa documental, tendo como fontes documentais a normatização educacional nacional e de Ponta Porã que tratam dessa Educação a partir de 1988 (quando ela passa a ser vista como um direito da criança), em

especial os Planos Nacionais de Educação e os Planos Municipais de Educação de Ponta Porã.

Ponta Porã é um município localizado na fronteira do Brasil com o Paraguai, sendo parte das cidades-gêmeas Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que são limitadas apenas pela Avenida Internacional: de um lado o município brasileiro sul mato-grossense Ponta Porã e do outro lado, Pedro Juan Caballero, município paraguaio pertencente ao departamento de Amambay, considerado um espaço multicultural, sendo de suma importância apreender o planejamento educacional do sistema municipal desse município para a Educação Infantil diante de tal contexto.

Iniciamos abarcando a Educação Infantil na normatização educacional brasileira, apresentando as principais iniciativas para tanto, a partir da Constituição Federal de 1988, explanando como essa Educação vem sendo tratada no plano nacional de educação brasileiro. Num segundo momento, tratamos da Educação Infantil na legislação educacional de Ponta Porã a partir de 1988, buscando evidenciar como essa Educação vem sendo garantida no PME de Ponta Porã.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ÂMBITO NORMATIVO BRASILEIRO: PRINCIPAIS INICIATIVAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PNE (2014-2024)

Conforme Kuhlmann Jr. (2011), a discussão a respeito do atendimento a criança pequena no Brasil (Educação Infantil) tem se dado mais entusiasticamente nos últimos anos motivada pela manifestação e participação da sociedade civil e do governo em movimentos para o reconhecimento dos direitos da criança e da importância desse atendimento no desenvolvimento dela.

Como resultado dessa movimentação, surgiram, no decorrer do tempo, ações do Estado brasileiro voltadas para ele, sendo a principal delas, considerada marco, a garantia do direito a educação a criança pequena na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pois essa normatização define como dever do Estado o atendimento em instituições públicas, de forma gratuita

e de qualidade para a criança de zero a seis anos de idade.

Esse atendimento passou a ser visto, assim, como um direito de toda criança, independentemente de seu grupo social, preconizando a ideia de criança cidadã, sujeito de direitos, e rompendo com a função de creche apenas como alternativa pública ou filantrópica para suprir as necessidades maternas (PINTO, 2015).

Praticamente invisível antes dessa Constituição, a criança menor de seis anos agora figura no rol de maior importância, já que o artigo 208 dessa Constituição firma como dever do Estado garantir o atendimento à criança de zero a seis anos em creches ou pré-escolas e o Artigo 2011 que cabe aos municípios atuarem prioritariamente nesse ensino.

Outro marco relevante foi a denominação de Educação Infantil a esse atendimento na Lei 9.394, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, e passou a normatizar a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, abarcando em seus artigos 29 e 30:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até seis anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - Creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - Pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos de idade (BRASIL 1996, s. /p).

A partir deste momento, o objetivo maior da Educação Infantil passou a se indissociar o ato de cuidar e o ato de educar, pois teria finalidades pedagógicas e alguns critérios a serem respeitados, conforme o artigo 31 da LDB:

I - Avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II - Carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - Atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - Controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - Expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança (BRASIL, 1996 s./p).

Com a aprovação das leis supracitadas, a Educação Infantil foi integrada aos sistemas de ensino, a fim de transferir as creches do sistema de assistência social para o sistema educacional, com vistas a garantir o processo de desenvolvimento e ensino-aprendizagem da criança. A LDB também estabeleceu que o professor que atua nessa Educação deve ter formação específica:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996, s/p.).

A partir desta normativa, houve também a aclamação da importância da Educação Infantil e o papel que a mesma desenvolve integralmente no ser humano, instaurando-se, dessa maneira, uma Educação Infantil que não deve mais atender à necessidade da mãe trabalhadora, pois toda criança tem direito a ela.

Juntamente com toda a reorganização e o reconhecimento que a LDB impõe sobre a Educação Infantil, são necessárias uma série de demandas de políticas públicas para que seja possível a ampliação do acesso e atendimento de qualidade para que ocorra de fato a garantia do direito fundamental a educação de milhares de crianças brasileiras (SOUZA, 2019).

Considerada primeira etapa da Educação Básica, em 2001, a Educação Infantil passa a fazer parte do planejamento educacional nacional, tendo diretrizes, metas e estratégias a seu respeito contempladas na Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010).

O PNE (2001-2010) traz um diagnóstico sobre a Educação Infantil, abordando que além de sua baixa oferta, a maioria dos ambientes das instituições que a oferta não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, bem como não dispõe de mobiliário,

brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados (BRASIL, 2001).

Propôs um conjunto de orientações, totalizando 25 metas para a Educação Infantil, com o intuito de ampliar a oferta de vagas nesta etapa de ensino; elaborar padrões de infraestrutura adequados; fornecer materiais pedagógicos; garantir alimentação escolar; admitir profissionais na educação infantil com titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência a profissionais graduados em curso específico de nível superior; estabelecer um Programa Nacional de Formação desses profissionais; buscar a elaboração de proposta pedagógica e a criação de conselhos de educação (BRASIL, 2001). Tais ações também concorreram para a superação da indissociação entre o cuidar e o educar da criança de zero a seis anos.

Dentre suas metas, o PNE (2001-2011) previa ampliar a oferta da Educação Infantil de forma a atender em cinco anos 30% da população de até três anos de idade e 60% da população de quatro e seis anos; e até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro e seis anos.

No ano de 2006, foi aprovada a Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, que ampliou para nove anos a duração do Ensino Fundamental, e deste modo, a Educação Infantil passou a ter duração de cinco anos, sendo o atendimento realizado em creches de zero a três anos e na pré-escola de quatro a cinco anos (BRASIL, 2006) e não mais na pré-escola de quatro a seis anos, reduzindo assim esse atendimento a criança na Educação Infantil.

Em 2009, foram estabelecidas pela Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009, as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Trata-se de um documento que orienta a organização das propostas pedagógicas por três fundamentos norteadores: princípios éticos, políticos e estético.

As DCNEI ainda estabelecem a importância da identidade da unidade escolar e os agentes que a compõem (criança, famílias, professores e outros), além de trazerem muito claro a questão de que jamais se deve separar a educação do cuidado durante a prática pedagógica com a criança, rompendo com a ideia de Educação Infantil assistencialista e também renovando os

conceitos da Educação Infantil e criança (BRASIL, 2009).

E a partir de um grande debate a respeito do currículo da Educação Infantil, foram elaborados o Parecer n. 20/2009, com revisão das DCNEI, e a Resolução n. 5/2009, publicada em 2010, que fixou as DCNEI em vigência, apresentando em seu artigo 9º que as práticas pedagógicas que compõem a proposta curricular da Educação Infantil devem ter como eixos norteadores as interações e a brincadeira, reforçando o argumento de Kishimoto (2000) de que a criança expressa nas brincadeiras o mundo real, com seus valores, modos de pensar e agir e o imaginário do criador do objeto.

Outro fato marcante na trajetória da Educação Infantil brasileira foi a promulgação da Emenda Constitucional n. 59, em 2009, que firma como obrigatória a Educação Básica dos quatro aos dezessete anos, tornando obrigatória a etapa pré-escola da Educação Infantil (BRASIL, 2009). E, a partir dela, ficou nítido que se atribuiu muito mais responsabilidades aos municípios em prol de uma educação de qualidade.

Neste sentido, Santos (2018, p. 110) afirma que esse movimento proporcionou o surgimento de novas demandas para os municípios, dentre elas: a oferta da pré-escola, contratação de professores e investimento em infraestrutura. Com isso, muitos municípios desassociaram a pré-escola da creche, passando a atender o público infantil em escolas municipais com espaços, materiais e instalações físicas inadequadas para o seu atendimento de forma qualificada. Desta feita, tal Emenda é fato marcado pelo avanço ao garantir o atendimento à criança de quatro e cinco anos; e ao mesmo tempo pelo retrocesso ao direito à Educação Infantil, devido a ausência de sua oferta em instituições educacionais com espaços adequados para tanto.

Anos mais tarde, em 2014, foi aprovada a Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014), que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que apresenta como meta para a Educação Infantil:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014 s./p).

O referido Plano apresenta como estratégias dessa meta para o acesso e permanência da criança na Educação Infantil: a equalização das taxas de frequência das crianças nas redes públicas de Educação Infantil; o estabelecimento de normas, procedimentos e prazos no que concerne a definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; a verificação periódica da demanda por creche a ser realizada pelo município e a promoção de busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância; a estimulação do acesso à essa Educação em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos; “[...] matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014, s./p.).

Apresenta como estratégia para o acesso a essa Educação à criança do campo e à quilombola: o atendimento a criança das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na Educação Infantil nas respectivas comunidades, conforme as especificidades das mesmas. É estratégia dessa meta ainda a oferta de Educação Infantil e do atendimento educacional especializado complementar e suplementar a criança com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, buscando assegurar a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da Educação Básica; e o fortalecimento do acompanhamento e do monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil (BRASIL, 2014).

Apresentam-se como estratégias dessa meta para organização e infraestrutura das instituições de Educação Infantil,: a expansão das redes públicas de educação infantil, conforme o padrão nacional de qualidade, levando em consideração as especificidades locais; a manutenção e ampliação de programa nacional de edificação e reestruturação de escolas, assim como de aquisição de equipamentos, para a melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil; a implantação de avaliação nessa Educação, “[...] para a aferição da infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, dentre outros indicadores

relevantes”; a preservação das peculiaridades da Educação Infantil na organização das redes escolares, em busca de garantir o atendimento da criança de zero a cinco anos em instituições educacionais que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, bem como a articulação com o ensino fundamental (BRASIL, 2014, s./p.).

Também são estratégias dessa meta: a promoção de formação inicial e continuada dos profissionais que nela atuam, bem como a busca pela articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, para a edificação de currículos e propostas pedagógicas; além da implantação de programas de orientação e apoio às famílias, realizados em articulação entre as áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral da criança de até três anos de idade (BRASIL, 2014).

Tal meta, e suas estratégias, têm em vista principalmente o acesso a creche e a pré-escola (em especial implementar a obrigatoriedade da pré-escola, garantida na Emenda Constitucional n. 59). Santos e Flores (2017) chamam a atenção para o fato de que garantir vaga na creche e pré-escola não é suficiente para a efetivação do direito educacional, pois este implica em políticas públicas que articulem acesso e qualidade, sendo a sua oferta um desafio para os municípios levando em consideração que, para tanto, é necessário fornecer condições financeiras, materiais, técnicas e humana para que seja alcançada esta universalização de forma qualitativa.

Mesmo sendo um desafio, a inserção da Educação Infantil na normatização educacional brasileira, principalmente enquanto etapa da Educação Básica, constitui-se em um avanço significativo no que concerne à garantia do direito a educação da criança de zero a cinco anos no Brasil após a aprovação da Constituição Federal de 1988, tendo um processo de reconhecimento de sua importância no âmbito da educação nacional, mesmo que a passos lentos.

Considerando que a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação os municípios brasileiros precisaram implantar ou adequar seus planos de ensino a ele, abarcamos como o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã

abarca o direito a Educação infantil.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NA NORMATIZAÇÃO EDUCACIONAL DE PONTA PORÃ PÓS 1988

O município de Ponta Porã, parte das cidades-gêmeas, como mencionado anteriormente, foi criado em 1912, possuindo 88.164 habitantes (CENSO, 2010) e uma área de 5.328,621 km. Já Pedro Juan Caballero, criado em 1899, tem uma área de 4.733 km e cerca de 115.583 habitantes (GOBERNACIÓN DE AMAMBAY, 2016).

Como fato normal e diário, é possível perceber um grande fluxo de ida e vinda de pequenos meninos e meninas que atravessam a “fronteira seca” pela extensa avenida internacional, com suas famílias, em busca de lazer, serviços de saúde ou educação ou para visitação de familiares que moram do “outro lado”, quer seja Ponta Porã ou Pedro Juan Caballero.

Desta feita, dois dos grandes desafios enfrentados pelos sistemas públicos dessas cidades são a saúde e educação, pois a demanda populacional registrada nos bancos de dados oficiais do IBGE não é real. Muitas famílias *pedrojuninas* buscam pelo sistema de ensino de Ponta Porã, havendo um quantitativo de alunos advindos de Pedro Juan Caballero para frequentar Escolas em Ponta Porã, que não são computados no Educacenso.

Um dos requisitos para matrícula na Rede Municipal de Ensino de Ponta Porã é a apresentação de comprovante de residência e muitas famílias paraguaias se utilizam desses comprovantes emprestados de moradores ou familiares que residem em Ponta Porã, geralmente para garantir alguns benefícios do governo brasileiro, como o Bolsa Família, hoje Auxílio Brasil.

Portanto, há indícios de que o número de alunos estrangeiros é bem maior do que o apontado no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Com isso, podemos perceber a realidade multicultural que as cidades-gêmeas fronteiriças supracitadas apresentam, sendo esta um desafio para o Sistema Municipal de Ensino de

Ponta Porã (SME), bem como para o sistema de ensino de Pedro Juan Caballero dada à diversidade cultural, econômica, linguística e educacional.

Apesar de não haver muitos registros e nem dados suficientemente comprovados ou documentados, importa destacar que a história da educação em Ponta Porã se iniciou na primeira década do século XX. E as primeiras iniciativas de atendimento à criança pequena no estado de MS estava a cargo de sua Secretaria de Assistência Social e ocorriam junto às iniciativas no âmbito nacional, com ênfase em ações voltadas à infância, relacionadas a moldes caritativos e filantrópicos de caráter privado e assistencial, o que em Ponta Porã não foi diferente.

Com o propósito de atender à criança desde seu nascimento até os seis anos de idade, na década de 1980 foram implementados em Ponta Porã, os Programas Creches Domiciliares e Creches do Projeto Casulo, em duas instituições existentes no município: a Casa da Criança Dona Sebastiana e a Casa da Criança Coração de Jesus. Essas instituições¹ tinham cunho assistencialista e atendiam criança de todas as idades, em galpões ou barracões alugados, sem divisões de grupo por idade ou espaços adequados à faixa etária da criança (Peixoto, 2009).

Dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Educação Infantil passa a estar a cargo dos municípios sul-mato-grossenses, com a aprovação da Resolução da SEE/MS n. 1.222, que, em seu art. 6, firmou que “a unidade escolar independente do ensino fundamental em ciclos solicitará a desativação da Educação pré-escolar” (MATO GROSSO DO SUL, 1998, s./p.).

Mas, em Ponta Porã, ainda existiam no período de 1998 a 2001 somente quatro creches mantidas com recursos repassados pela Assistência Social e por filantropia (PONTA PORÃ, 2018). Até então, a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã (SEMEPP) administrava apenas a pré-escola em salas de aula

¹ Esses espaços obstinavam cuidar, alimentar e higienizar crianças de mães tanto brasileiras quanto paraguaias que comprovassem o vínculo empregatício, sem direcionamento pedagógico, sendo a criança cuidada por mães crecheiras sem capacitação, que estabeleciam rotinas limitadas à alimentação, brincadeiras, banho e sono. O atendimento à criança se caracterizava, pois, mais como direito da mãe pobre e trabalhadora do que como direito à educação da criança pequena (PEIXOTO, 2009).

instaladas em prédios destinados ao Ensino Fundamental (PONTA PORÃ, 2008).

A partir de 2001, a Educação Infantil passou a ser de incumbência total do município, seguindo preceitos específicos para ela, conforme exposto na LDB, e Ponta Porã passou a desenvolver ações no sentido de gradativamente ampliar a oferta de matrículas nas creches e melhorar sua qualidade.

No entanto, tal decisão de agregar a Educação Infantil ao Sistema Municipal de Educação (SME) não envolvia apenas aspectos relacionados ao atendimento à demanda por meio da oferta de matrículas, mas também questões vinculadas à qualidade do atendimento com diversas implicações para o município, como:

- Criação de espaços físicos, por meio da adequação de creches e pré-escolas em Centros de Educação Infantil (CEINF's);
- Aquisição de recursos materiais próprios para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos;
- Definição de normas para o funcionamento da Educação Infantil;
- Exigência de formação específica para concurso público de professores que atuam em Educação Infantil;
- Convênio com instituição pública de ensino superior para formação em área específica;
- Formação continuada de professores, por meio de treinamentos e capacitações;
- Elaboração de propostas pedagógicas pelas unidades escolares (PONTA PORÃ, 2008a, p. 22).

Assim, seis anos após a aprovação da LDB, a SEMEPP iniciou um processo de organização da Educação Infantil em consonância com o exposto nessa normatização e na Constituição Federal de 1988. Em 2003 foram criados três Centros de Educação Infantil (CEINFs) denominados: Centro de Educação Infantil Professor Conrado Canteiro, Centro de Educação Infantil Professora Joana Ferreira Franco Barrios e Centro de Educação Infantil Mario Ocaris Rosa e em 2005 foi inaugurado o Centro de Educação Infantil Professora Eurora Ramos de Oliveira.

Contudo, apenas em 2007, por meio da Lei Municipal n. 3.560, promulgou a reorganização do SME, ficando, então, oficialmente responsável por ofertar a Educação Infantil, garantindo acesso e permanência nas unidades educacionais à criança de zero a cinco anos, tendo como objetivo o desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, social, com vistas a

complementar a ação da família e da sociedade, indissociando o ato de cuidar e educar, conforme estabelece a LDB (PONTA PORÃ, 2007a).

Neste mesmo ano, a SEMEPP criou a Resolução n. 039/2007, que visa orientar os CEINFs de Ponta Porã (PONTA PORÃ, 2007b). Segundo essa Resolução,

Art. 2º. A Educação Infantil tem como objetivo proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, intelectual, moral e social, a ampliação de suas experiências e estimular o interesse da criança pelo processo do conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.

Art. 3º. Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a cinco anos, a Educação Infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: cuidar e educar (PONTA PORÃ, 2007b, s./p.).

Tal Resolução assegura, ainda, a matrícula da criança somente perante apresentação de documentos dela e de seu responsável; também firma que para atuar na Educação Infantil os docentes deviam ter graduação em Pedagogia ou no mínimo a modalidade normal (magistério); e que a avaliação de desempenho da criança se daria por meio de acompanhamento e registro diário. Além dos artigos citados, que estão em consonância com a LDB, ainda em seu capítulo II, o Documento apresenta como deveria ser o agrupamento das crianças, abarcando que a Educação Infantil ficaria dividida em cinco subgrupos: na creche, Berçário e Maternal; e na pré-escola, Jardim I, II e III², após o início do ano letivo.

Ainda em 2007, para atender a Resolução CNE n. 03, de 3 de agosto de 2005 (BRASIL, 2005), a SEMEPP criou a Resolução n. 038/2007, implantando o ensino de nove anos na Rede Municipal de Ensino (PONTA PORÃ, 2007c) e, a partir de então, o atendimento em creche seria para criança de até três anos de idade e na pré-escolar para criança de quatro e cinco anos de idade.

²Art 6º - A Educação Infantil será oferecida em: I-Creches. Berçário, alunos de três meses até um ano e onze meses de idade. Maternal, alunos de idade de dois anos até dois anos e 11 meses de idade. II-Pré-Escola. Jardim I, para alunos até de três anos até três anos e 11 meses de idade. Jardim II; para alunos de quatro anos até quatro anos e onze meses de idade. Jardim III; para alunos de cinco anos que vierem a completar seis anos de idade após o início do ano letivo (PONTA PORÃ, 2007b, s. /p.).

Mesmo que tardiamente, o município de Ponta Porã vem buscando normatizar a Educação Infantil em consonância com a normatização educacional nacional sobre essa Educação.

No ano de 2008, Ponta Porã elaborou seu primeiro PME, que mesmo aprovado sete anos depois da aprovação do PNE (2001-2011), é considerado um avanço dado que a maioria dos municípios sul-mato-grossenses não realizou a elaboração do PME, consoante com o referido PNE. Considerando a importância do plano de educação para o planejamento e organização da Educação Infantil, abarcamos na próxima seção como ela é firmada nos planos de educação de Ponta Porã.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ

O primeiro PME do município de Ponta Porã foi aprovado por meio da Lei n. 3.633 (PME (2008)) (PONTA PORÃ, 2008a). E vale destacar que o mesmo não estabelecia anseios, estratégias e metas específicas para nortear a educação local; partia exclusivamente do PNE (2001-2010) e do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS), aprovado em 2003. Porém, apresentou um diagnóstico da Educação Infantil do município, com dados esclarecedores quanto à forma de como era garantido o cumprimento deste dispositivo constitucional (PONTA PORÃ, 2008a).

Mostrou que a Educação Infantil de Ponta Porã apresentava problemas de diversas ordens, tais como:

vagas insuficientes (zona urbana e rural); crianças de 0 a 3 anos não têm oportunidade de matrícula na zona rural; localização dos CEINFs atende parcialmente necessidade da demanda; creches e pré-escolas funcionam em locais inadequados; salas de aula com mobiliário inadequado; salas de aula inadequadas e com espaço insuficiente; área de lazer inadequada; ventiladores inadequados e em número insuficiente; material pedagógico escasso; percentual elevado de professores sem formação específica ou mal preparada e desmotivada; incompatibilidade do início e término do horário escolar dos filhos com o horário de trabalho dos pais; calendário escolar incompatível com o dos pais trabalhadores (pontes e feriados) (PONTA PORÃ, 2008a, p. 26).

E registrou interesse em superar os problemas assinalados no prazo de dez anos, já que, assim como o PNE (2001-2011), apresenta em seu PME (2008) metas e estratégias buscando ampliar a oferta de vagas nesta etapa de ensino; elaborar padrões de infraestrutura adequados; fornecer materiais pedagógicos; garantir alimentação escolar; admitir profissionais na educação infantil com titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência a profissionais graduados em curso específico de nível superior e estabelecer um Programa Nacional de Formação desses profissionais; buscar a elaboração de proposta pedagógica e a criação de conselhos de educação (PONTA PORÃ, 2008a).

Para tanto, uma das estratégias utilizadas para a superação de falta de vagas para criança de zero a cinco anos no SME, foi a criação de mais dois CEINFs na zona urbana: o Centro de Educação Infantil Professora Laureana Palermo Fernandes e o Centro de Educação Infantil Elpidio Peluffo (PONTA PORÃ, 2008a).

Outra estratégia foi a criação da Deliberação n. 005, em 24 de novembro de 2008, pelo Conselho Municipal de Educação de Ponta Porã (CME), que dispunha sobre a Autorização e Credenciamento para o Funcionamento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Ponta Porã (PONTA PORÃ, 2008b), que:

- regulamentou a oferta da Educação Infantil em instituições criadas e mantidas pelo poder público municipal ou pela iniciativa privada, instituindo que creches ou entidades equivalentes fossem destinadas a criança de zero a três anos e onze meses de idade e pré-escolas a criança de quatro a cinco anos e onze meses de idade;
- assegurou que a instituição de Educação Infantil deveria priorizar em sua ação educativa a integração com a família, ofertando palestras, encontros para pais, mães e responsáveis, e mantendo atividades permanentes de interação e envolvimento familiar;
- alterou a composição das turmas expressa na Resolução n. 039/2007 citada anteriormente, de modo que a creche ficou composta por Berçário

I e II; Maternal I e II; e Jardim I e II³ e estabeleceu estrutura⁴ mínima às instituições que ofertam Educação Infantil;

- normatizou a construção de uma Proposta Pedagógica, responsabilizando a instituição de Educação Infantil pela elaboração e execução da mesma, que seria analisada e autorizada pela SEMEPP (PONTA PORÃ, 2008b);

Foi a partir desse momento que as instituições de Educação Infantil de Ponta Porã passaram a ter condições de atendimento adequado para a criança, que se constitui em uma das estratégias do PNE (2001-2010) e do PME (2008), a fim de melhorar a infraestrutura dos Centros de Educação Infantil.

Também edificou a Proposta Pedagógica, considerada indispensável, pois, segundo Barbosa (2006), é nela que se estabelecem os objetivos e metas que se pretende atingir com a criança, desde que respeitando sua faixa etária, uma vez que as rotinas estão presentes em quase todas as propostas pedagógicas para a Educação Infantil. Possibilitam a edificação de um currículo

³ Berçário I (contendo de oito a doze crianças de zero a onze meses, sendo atendidas por dois professores por turno), Berçário II (tendo de doze a quinze crianças de um ano a um ano e onze meses, sendo atendidas por dois professores por turno), Maternal I (contendo de quinze a vinte crianças de dois anos a dois anos e onze meses, sendo atendidas por dois professores por turno) e Maternal II (tendo de quinze a vinte crianças de três anos a três anos e onze meses, sendo atendidas por dois professores por turno); e a pré-escola, por Jardim I (tendo até vinte crianças de quatro anos a quatro anos e onze meses, sendo atendidas por um professor por turno) e Jardim II (tendo até vinte e cinco crianças de cinco anos a cinco anos e onze meses, sendo atendidas por um professor por turno).

⁴ I – salas para professores, serviços administrativos, pedagógicos e de apoio; II – salas para as atividades das crianças, com boa ventilação e iluminação, adequadas para o número de crianças a serem atendidos, em consonância com a Proposta Pedagógica, exigida a dimensão mínima de 1,50m², para a Educação Infantil. III – banheiros com sanitários e lavatórios, separados por sexo e específicos à faixa etária, respeitada a relação de um para cada vinte crianças da Educação Infantil; IV – área destinada à secretaria, com espaço suficiente para abrigar adequadamente, o mobiliário, os equipamentos e o pessoal responsável; V – área para atividades e recreação ao ar livre, contendo parque infantil com equipamentos adequados a idade das crianças e mantidos em bom estado de conservação, fixado em áreas gramadas ou cobertas, com areia e não sobre área cimentada, espaços livres especialmente preparados para brinquedos, jogos, pinturas, dramatização e outras atividades lúdico educativas; VI – sala de banho com espaço apropriado para enxugar e vestir; VII – berçário com área mínima de 2m² por criança, provido de berços individuais para repouso, áreas livres para movimentação das crianças, locais para lactação, higienização com balcão e pia; VIII – espaço apropriado para refeição; IX – bebedouros ou torneiras, ambos com filtro, dispostos próximos às salas de aula e aos ambientes de recreação; X – mobiliários adequados à faixa etária; XI – solário (PONTA PORÃ, 2008b, p. 8);

que leva em consideração as especificidades da criança e o contexto da instituição em que ela está inserida.

Em 2012, o CME estabeleceu em caráter mandatório a deliberação n. 074, que fixou as Diretrizes Curriculares para Educação Infantil do SME, seguindo as mesmas premissas e redação das DCNEI, a fim de orientar o trabalho pedagógico realizado com criança de até três anos em creches, bem como assegurar práticas junto à criança de quatro e cinco anos (PONTA PORÃ, 2012).

Nota-se, que Ponta Porã vem buscando organizar uma política para a Educação infantil no município, conforme os preceitos da normatização educacional nacional, em especial, buscando materializar as metas e estratégias do PME (2008) que estão totalmente consoantes ao PNE (2001-2011).

A partir da aprovação do PNE (2014-2024), começa a discussão e elaboração nos estados e municípios dos planos estaduais e municipais de educação que devem estar em consonância com o referido Plano, o que não foi diferente no município de Ponta Porã que aprovou em 2015 a Lei Municipal n. 4.100, que estabelece o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã (PME (2015-2025)).

Quanto à Educação Infantil, o PME (2015-2025) estabeleceu ser este o nível que mais requer estratégias no que tange a políticas públicas para a educação. E, assim como o PNE (2014-2024), apresenta como meta a universalização de escolas para criança de quatro e cinco anos e o oferecimento de 50% de vagas para criança de zero a três anos (PONTA PORÃ, 2015).

Para tanto, estabelece 24 estratégias: ofertar atendimento a 30% da demanda manifesta para creche; estabelecer mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por CEINFs; realizar reforma física e equipar os CEINFs com mobiliário e materiais; realizar anualmente levantamento da demanda manifesta para Educação Infantil em pré-escola; ampliar o acesso à Educação Infantil em tempo integral; reelaborar e implantar as Propostas Pedagógicas das instituições de Educação Infantil; promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de Assistência Social e Saúde; implementar programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de Educação, Saúde e

Assistência Social, com foco no desenvolvimento integral da criança de até três anos de idade; promover o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas na Educação Infantil, nas respectivas comunidades; promover a formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Infantil; aplicar nas instituições de Educação Infantil avaliação nacional, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade; realizar periodicamente levantamento da demanda por creche no que diz respeito a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; e, por fim, assegurar concurso público para professores da Educação Infantil (PONTA PORÃ, 2015).

Tal meta e estratégias relacionadas a Educação Infantil, estão em consonância com a meta e estratégias apresentadas no PNE (2014-2024) para tanto, acrescentando a garantia de concurso público para professores da Educação infantil.

Dentre as estratégias apresentadas, no âmbito normativo, Ponta Porã procurou atender parcialmente a estratégia que abarca o atendimento à criança do campo e das comunidades indígenas na Educação Infantil, por meio da Deliberação n. 158/2018, criada pelo CME, que visa regulamentar a Educação Infantil no campo (PONTA PORÃ, 2018), firmando que as propostas pedagógicas das instituições localizadas no campo tenham vinculação à realidade dessas populações, suas culturas, tradições e identidades, assim como à práticas ambientalmente sustentáveis. Além disso, em 2019, por meio da Resolução n. 006, Ponta Porã criou a Central de Matrículas Digital Professora Adyles Guimarães Caimar, a fim democratizar, dinamizar e facilitar a matrícula da criança atendida nos CEINFs (PONTA PORÃ, 2019).

Segundo o Relatório de Avaliação e Monitoramento do PME (2015-2025), elaborado em 2020, que apresenta um panorama da Educação, sobretudo da Educação Infantil, dos anos de 2018 e 2019, Ponta Porã está em processo para atingir a meta 1 do PME/2015, que trata da universalização da oferta em 100% da Educação Infantil na pré-escola para criança de quatro e cinco anos, pois atualmente atende somente uma média de 70,1% (PONTA PORÃ, 2020).

Já para a etapa da Creche, destinada a crianças de zero a três anos de idade, o relatório apresenta dados mais difíceis de serem cumpridos, uma vez que não há a quantidade exata da população desta faixa etária. Mesmo assim, o resultado de monitoramento apresenta que apenas 33% das crianças frequentam a Educação Infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1988, a normatização educacional brasileira vem buscando garantir o direito da criança de zero a cinco anos de idade a Educação Infantil, o que se constitui em um avanço, principalmente com a introdução dessa Educação nos Sistemas Municipais de Ensino e a garantia do direito de sua oferta a criança de zero a cinco anos; a aprovação da Emenda Constitucional n. 59, que firma a obrigatoriedade da pré-escola; e a busca pelo planejamento da oferta dessa Educação nos planos de educação supracitados.

O que vem sendo reafirmado em Ponta Porã, que mesmo tardiamente, tem buscado apresentar sua legislação educacional em consonância com a normatização educacional nacional, principalmente no que diz respeito a seus Planos Municipais de Educação.

Nota-se que estes planos de educação são estritamente consoantes aos planos nacionais de educação, havendo apenas o acréscimo de uma estratégia no PME (2015-2025) que diz respeito a realização de curso público para professores da Educação Infantil. Mesmo o PME possibilitando que os municípios apresentem estratégias que contemplem as suas especificidades, Ponta Porã não apresenta nenhuma estratégia relacionada à suas peculiaridades, dentre elas a sua singularidade de ser parte de cidades-gêmeas, com famílias flutuantes e uma realidade multicultural, dada à diversidade cultural, econômica, linguística e educacional.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. C. S. **Por Amor e por Força**: Rotinas na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE nº 3, de 3 de agosto de 2005**. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de novembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **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 [...]. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> acesso em 13 jan 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [...]. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação –PNE e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. *In*: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (org.). **Educação Infantil Pós-LDB**: rumos e desafios. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 19-49.

GOBERNACIÓN DE AMAMBAY. 2016. Disponível em: <http://www.amambay.gov.py/index.php/2014-04-24-19-00-38/2014-04-24-19-16-04/pedro-juancaballero>. Acesso em: 18 mar. 2022.

KISHIMOTO, T. M. **Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

KUHLMANN JR, Moysés. Educando a Infância Brasileira. In: LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte, Autêntica, 2011. p. 469-496.

SOUZA, K. R. **Direito à educação nos países membros do Mercosul**: um estudo comparado. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Resolução nº 1.222**, de 11 de fevereiro de **1998**. Campo Grande-MS, 1998.

PEIXOTO, E. F. E. **Reelaboração do PPP do Centro de Educação Infantil Professor Conrado Canteiro**: uma nova rotina para as crianças das Creches Públicas de Ponta Porã-MS (2008-2009). 2009. 93 f. Monografia (Especialização em Gestão Escolar) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, 2009.

PINTO, M. **As crianças, contextos e identidades**. Braga, Portugal: Universidade do Minho. Ed. Bezerra, 2019.

PONTA PORÃ. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação nº 005, de 24 de novembro de 2008b**. Dispõe sobre autorização e credenciamento para funcionamento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2010.

PONTA PORÃ. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação nº 074, de 07 de maio de 2012**. Fixa as Diretrizes para a Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2012.

PONTA PORÃ. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação nº 158, de 05 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o funcionamento da Educação Básica nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental nas Escolas do Campo, no Sistema Municipal de Ensino no município de Ponta Porã-MS. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2018.

PONTA PORÃ, **Lei Municipal nº 4.100**, de 02 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã-MS e dá outras providências. Ponta Porã, Diário Oficial de Ponta Porã, 2015.

PONTA PORÃ. **Lei Municipal nº 3.633, de 17 de dezembro de 2008**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2008a.

PONTA PORÃ. **Lei Municipal nº 3.560, de 30 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Municipal de Ensino do município de Ponta Porã. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2007a.

PONTA PORÃ. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação.** Lei Municipal nº4.100 de 02/06/2015 Período 2018-2019. Ponta Porã: Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, 2020.

PONTA PORÃ. **Resolução/SEMEPP nº 038, de 09 de fevereiro de 2007.** Dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamnetal de nove anos nas Unidades escolares da Rede Municipal de Ensino. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2007c.

PONTA PORÃ. **Resolução/SEMEPP nº 039, de 26 de março de 2007.** Dispõe e orienta os Centros de Educação Infantil de Ponta Porã. Ponta Porã: Diário Oficial de Ponta Porã, 2007b.

SANTOS, J. M. O; RUEDA, J. L. Conselho Municipal de Educação de Piedade/SP: Criação, Implementação e Gestão Democrática. **Ensaios Pedagógicos**, Sorocaba, v. 2, n. 2, p. 54-64, maio/agosto, 2018.

SOUZA, A. D. **Atuação do Conselho Municipal de Educação de Dourados-MS na garantia do direito à Educação Infantil.** 2019. Dissertação (Mestrado em Educação). – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

SOUZA, K.; KERBAUY, M. T. M. O direito à educação básica nas declarações sobre educação para todos de Jomtien, Dakar e Incheon. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 668-681, maio/agosto 2018.

SOBRE AS AUTORAS

JAQUELINE JOCIELE LEDUR

Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados.
Professora Adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados. Técnica pedagógica da Educação Infantil na Secretaria Municipal de Ponta Porã.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9244-5183>.
E-mail: jaque_ledur@hotmail.com.

ANDRÉIA VICÊNCIA VITOR ALVES

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
Professora Adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados.
Pesquisadora da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG).
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5179-4053>.
E-mail: andreaalves@ufgd.edu.br.

CAPÍTULO VIII

A QUALIDADE DESCRITA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÁCERES - MT (2015 - 2025)

Samára Assunção Valles Jorge

Marilda de Oliveira Costa

O presente texto é resultado de estudos concluídos em 2021 no mestrado em educação¹ e tem por objetivo apresentar aspectos do processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Cáceres - MT (PME), destacando sua articulação com o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), sobretudo a Meta 7, referente à qualidade da educação.

Os planos de educação podem ser entendidos como um planejamento de longo prazo, marco do que se almeja alcançar dentro de um período demarcado, levando em consideração que o planejamento varia conforme os interesses políticos e econômicos dos governos, mesmo porque “é política a decisão de planejar, no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos juntamente com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos” (FERREIRA, 2013, p. 67).

A ideia de planejamento educacional no Brasil não é recente, teve início na década de 1930, com Anísio Teixeira na construção do Manifesto dos Pioneiros finalizado em 1932, “propondo que o Estado organizasse um plano

¹ Dissertação de Mestrado concluída no Programa de Pós-Graduação em Educação da UNEMAT (PPGEDu/UNEMAT, 2021).

geral de educação e definisse a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita” (BRASIL - MEC, 2020). Após diversas tentativas, o Congresso Nacional aprovou o primeiro PNE em 09 de janeiro de 2001, pela Lei nº 10.172, elencando objetivos e prioridades focadas na “melhoria da qualidade de ensino de todos os níveis”. Aprovado com nove vetos por parte do presidente, implicando restrições nos dispositivos referentes à gestão e ao financiamento, interferindo no alcance das metas durante a vigência do PNE (2001-2010). Por outro lado permitiu, através da sua avaliação, identificar as fragilidades do PNE e a ausência de uma política educacional fundamentada na democracia participativa. Portanto, era preciso definir metas, diretrizes e os investimentos necessários, em conjunto com estados e municípios, para que o novo PNE fosse consolidado como política de Estado.

As avaliações do MEC (2009) apontaram que, para conquistar a melhoria da qualidade educacional brasileira via políticas de Estado, seriam necessários a consolidação e/ou reorientação de políticas, programas e ações, assim como a criação e consolidação de instrumentos de acompanhamento e monitoramento dos planos educacionais (nacional, distrital, estaduais, municipais, escolares).

A esse respeito, Aguiar (2010) identifica os avanços em relação às metas e objetivos, assim como equívocos, ressaltando a importância da colaboração dos entes federados no cumprimento das metas e objetivos

[...] a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas. (AGUIAR, 2010, p. 724).

Em busca da construção de um novo PNE, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) e Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), previamente realizadas antes da Conferência Nacional de Educação (CONAE), foram primordiais na elaboração do projeto que veio a ser o PNE (2014-2024), assim como o envolvimento das entidades científicas na organização e construção dos debates nas conferências que precederam a CONAE em 2010, além de discussões

diretas com seus associados na Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa (ANPED)², Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), entre outras, juntamente com a participação do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação (FORUMDIR) (ANPED, 2011).

A concretização do documento final da CONAE foi primordial para a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), criado pela Portaria nº 1.407/2010³, em 14 de dezembro de 2010, a construção do projeto de Lei nº 8.035/2010 do novo PNE (2010-2020), apresentado ao Congresso Nacional, bem como o debate sobre a instituição de um Sistema Nacional de Educação que “assegurasse a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil” (CONAE, 2014), consolidando um grande passo para a educação brasileira.

O PNE (2014-2024) foi sancionado em 25 de junho de 2014 durante o governo da presidente Dilma Rousseff, sem vetos, pela Lei nº 13.005/2014, com vigência de 10 anos, em cumprimento ao Art. 214 da CF/1988, alterado pela EC nº 59/2009. Tornando-se referência para a criação de políticas públicas na área educacional no intuito de consolidar um sistema educacional de qualidade. A qualidade prevista nos planos de educação aproxima-se de resultados em avaliações em larga escala, em testes padronizados e, sobretudo, passível de medição pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Defendemos, nesta pesquisa, uma abordagem de qualidade que extrapola as definições que levam a resultados e avançamos para uma educação de qualidade socialmente referenciada que leva em consideração as dimensões extraescolares e intraescolares que envolvem capital econômico, social e cultural, assim como, “condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e acesso,

² A ANPED elaborou o documento “Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado”, apresentado à sociedade brasileira visando contribuir com o debate em torno de melhorias para o PL nº 8.035/2010 em tramitação no Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200011>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

³ A portaria de criação do Fórum Nacional de educação foi alterada pela Portaria nº 502/2012.

permanência e aprendizagem significativa.” (DOURADO et al., 2016, p. 119-120).

O PNE (2014-2024) exigiu, em seu artigo 8, inciso II, que estados e municípios adequassem ou elaborassem seus respectivos Planos em articulação com a proposta nacional no prazo de um ano, a partir de sua aprovação em 25 de junho de 2014. Tal exigência contribuiu para que o Plano Estadual de Mato Grosso/MT – PEE fosse reelaborado e aprovado pela Lei nº 5.949, em 24 de junho de 2015, e exigiu a elaboração de planos municipais de educação, dentre eles destacamos o Plano Municipal de Educação de Cáceres - MT, elaborado e aprovado em forma da Lei nº 2.482, de 22 de junho de 2015, constituindo-se em conjunto os documentos de referência para assegurar o direito e a qualidade da educação básica do Estado de Mato Grosso, de forma geral, e, em especial, do município de Cáceres - MT. Os dados da pesquisa compreendem: fontes primárias e secundárias cujos dados constam de análise documental e aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturada aos sujeitos⁴ que se envolveram diretamente com a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Cáceres – MT.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÁCERES - MT: DELIMITAÇÕES DE QUALIDADE E RELAÇÃO COM A META 7 DO PNE (2014-2024)

As elaborações dos Planos de Educação são fundamentais para a melhoria da qualidade educacional, por apresentarem ações a serem cumpridas dentro do período de vigência do plano, suas metas e estratégias previstas. Em relação ao PME, denominado “política pública para a educação do município que inclui a rede pública (municipal e estadual) e instituições privadas, em todos os níveis, etapas e modalidades ofertadas” (UNDIME, 2021, p. 36), sua construção deve envolver todo o atendimento educacional do município ou estado, assim como diversos setores da sociedade.

⁴ A fim de manter o anonimato dos sujeitos da pesquisa optamos por chamá-los pelos quatro elementos, sendo terra para o representante da equipe técnica de elaboração e monitoramento do PME, água para o membro do Conselho Municipal de Educação - CMEC, fogo para a ex-secretária da Secretaria Municipal de Educação - SME e ar para a coordenadora do Fórum Municipal Permanente de Educação - FPMEC.

No caso da construção e aprovação do PME de Cáceres - MT, que requer esforço político, financeiro e tomadas de decisões, aconteceu logo após a aprovação do segundo PNE 2014-2024. No entanto, existem registros que comprovam a tentativa da construção do PME anteriormente. Costa (2019), durante a sua pesquisa de doutoramento (2007-2011), destacou duas tentativas de aprovação do plano, o primeiro plano chegou a ser aprovado pela Lei nº 2.116, em 20 de dezembro de 2007, e foi revogado pela Lei nº 2.160, em 11 de dezembro de 2008, antes mesmo de ser implementado. Segundo os dados da pesquisa mencionada, o plano não foi aprovado pela Assessoria Jurídica da prefeitura e pelo Prefeito Municipal, por falta de recursos financeiros. A segunda tentativa ocorreu em 2009 e não obteve êxito. Cabe registrar que, além de o PNE 2001-2010 não definir com prioridade a elaboração de planos de educação pelas demais esferas de governo, não criou mecanismos para subsidiar, técnica e financeiramente, a elaboração, monitoramento e avaliação dos planos.

Somente após a aprovação do PNE em 2014, o município de Cáceres - MT teve o seu PME⁵ aprovado por meio da Lei nº 2.482, de 22 de junho de 2015, na qual descreve, no seu artigo 1º, vigência de 10 anos do plano (2015-2025) e de estar vinculado ao PNE 2014-2024 e ao PEE, aprovado pela Lei nº 10.111, de 06 de junho de 2014.

A elaboração do PME, segundo a ex-secretária de Educação, identificada como elemento “fogo”, “foi um trabalho em conjunto, desgastante, entretanto produtivo”⁶. Contou com a participação de uma equipe interna da SMEC e outra, paritária, com representantes das redes públicas e privadas, Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação Básica (CEFAPRO), Conselho Municipal de Educação (CMEC), Assessoria Pedagógica, Secretaria de Estado de Educação

⁵ O PME de Cáceres encontra-se disponível em:

<file:///C:/Users/samar/Downloads/Lei_PME_C%C3%A1ceres_MT%20(1).pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2022.

⁶ Citação retirada da reportagem “Cáceres conclui elaboração do Plano Municipal de Educação”, disponível em: Disponível em: <<https://diariodecaceres.com.br/noticia/11479/-Plano-Municipal-de-Educacao-e-aprovado-por-unanimidade-na-Camara-de-Caceres>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

(Seduc), Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e entidades da sociedade civil, durante meses de debates até o seu fechamento.

O município de Cáceres recebeu assistência técnica de membros da Rede de Apoio Técnico Nacional, instituída pelo MEC e pela SASE com o objetivo de instruir e acompanhar os municípios na elaboração e monitoramento dos Planos Municipais. A comissão interna de Cáceres recebeu capacitações de orientações na construção das metas e estratégias em alinhamento com o PEE e o PNE (2014-2024). No decorrer do processo de construção do PME os representantes da comissão paritária compuseram pequenos grupos para facilitar a construção das metas e estratégias, organização, alinhamento e correções dos textos do Plano. Com o esboço pronto em meio a diversos embates com grupos religiosos sobre a questão de gênero, o PME foi aprovado pela Câmara Municipal de Cáceres - MT, no entanto deixou claro que o texto aprovado pela câmara sobre a questão de gênero foi suprimido do texto base, chegando ao consenso de ser discutido futuramente, permanecendo desta forma a redação do PNE. A discussão sobre uma política de combate às drogas, também foi outra temática que ficou para ser discutida futuramente.

Aprovado com o objetivo de atingir 17 metas a serem operacionalizadas por 276 estratégias até a finalização do Plano em 2025, o PME buscou alinhamento com o PEE e PNE, uma vez que suas metas e estratégias abordam a universalização do acesso à educação, qualidade da educação, formação e valorização dos profissionais da educação, financiamento, educação de tempo integral e educação especial. Dentre elas, encontra-se a meta 6⁷, da melhoria da qualidade da educação, que corresponde à meta 7 do PNE 2014-2024.

Visando a execução e o cumprimento das metas dentro do prazo, o Art. 5º da lei de aprovação do PME estabeleceu que a Câmara Municipal, o Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação seriam os responsáveis por monitorar e realizar avaliações periódicas. Competindo a eles

- I. Divulgar os resultados de monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;

⁷ A posição da Meta no PME foi alterada em consonância com o PNE 2014-2024 a partir da solicitação da nota técnica nº 001/2017/SME.

- II. Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III. Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

Segundo Seba (2020, p. 95), que trabalhou e contribuiu na elaboração, monitoramento e avaliação do PME, a partir de 2016:

[...] o MEC, por meio da SASE, em parceria com o Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Educação (CONSED), a UNDIME e a SEDUC dos Estados, deu continuidade à Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no país, com o objetivo de prestar assistência técnica às equipes técnicas e às Comissões Coordenadoras dos estados para monitoramento e avaliação dos planos de educação.

No entanto, a primeira avaliação do PME só ocorreu em 2017 e não conforme estabelecido no art. 4º, §2º, da lei do Plano: “a avaliação realizar-se-á no primeiro ano de vigência da Lei e a cada dois anos, e em caráter excepcional no último ano do plano”, com a justificativa de que houve mudanças e ajustes na gestão dentro da Secretaria Municipal de Educação e não houve composição da equipe de monitoramento do PME dentro do Fórum Municipal de Educação.

Em detrimento da não composição do Fórum Municipal de Educação, conforme apresentado no Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME Cáceres - MT, o monitoramento foi iniciado logo após a constituição da equipe técnica e de avaliação pelo Decreto N° 559/2017, necessitando de um trabalho detalhado em busca de informações referentes ao monitoramento. De acordo com o sujeito elemento “terra”, que participou da elaboração do PME em 2015 e compôs, em 2017, a equipe de monitoramento, “precisou fazer um trabalho formiguinha” solicitando da Universidade do Estado de Mato Grosso, do Instituto Federal de Cáceres (IFMT) e de outras instituições de ensino informações sobre a ficha de monitoramento, chegando, em determinados momentos, a procurar informações em sites devido aos prazos de execução das metas, o que caracterizou a falta de informações precisas.

Mediante as dificuldades encontradas pela equipe de monitoramento na coleta de informações, a I Conferência Municipal de Educação para Avaliação e Adequação do Plano Municipal de Educação de Cáceres 2015/2025 – I CONAPMEC, em relação às metas alcançadas e às dificuldades para sua concretização, só pôde ser feita em 2017. E por informações recebidas pelo

sujeito elemento “terra”, da equipe de monitoramento, o 2º relatório de avaliação das ações desenvolvidas no município, como parte do processo do cumprimento das metas do plano de 2017, conforme previsto na lei do PME, também não foi concretizada. O que dificulta acompanhar se as estratégias estão sendo executadas ou não.

Ao compreender que o processo de monitoramento e avaliação emerge da necessidade de metodologias capazes de acompanhar a execução das metas e estratégias definidas nos Planos, o MEC, após a extinção da SASE em 2016, no governo Temer, instituiu recentemente a Portaria nº 41/2021, a Plataforma + PNE, definida no Art. 2º como “ambiente virtual para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”, sendo de responsabilidade do MEC apoiar os entes federados na implementação de estratégias e instrumentos para o monitoramento e a avaliação de seus Planos de Educação.

Uma das maiores dificuldades encontradas para o monitoramento das metas e estratégias, segundo o sujeito elemento “terra”, membro da equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME, é que nem todas as metas são de responsabilidade do município, algumas estão compartilhadas entre União, Estado e Município, o que dificulta o gerenciamento e o cumprimento das mesmas. Assim, demandaria um trabalho cooperativo e de longo prazo com os demais entes federados.

A não concretização de várias metas pode estar relacionada a vários fatores, dentre eles, a aprovação da Emenda Constitucional - EC de nº 95/2016 que congelou os gastos primários da União por 20 anos. A EC altera o regime fiscal e tem como objetivo estagnar os recursos para a área da educação e saúde, estando em exercício desde 2017; com previsão até 2036 causará grandes danos à educação, colocando em risco a efetivação e alcance das metas, sobretudo a meta de melhoria da qualidade e a meta do financiamento na educação pública.

Na elaboração do PME de Cáceres - MT foi realizado um movimento de alinhamento ao conteúdo do PNE, em consonância com o PEE-MT no que se refere à meta da qualidade. Seguindo a recomendação “[...] que o plano contemple todos os níveis e modalidades de ensino além das questões de

gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento” (BRASIL, 2017, p. 1). A elaboração das metas e estratégias do PME se deram a partir das necessidades educacionais do município pelas seguintes temáticas e metas: Educação infantil (Metas 1 e 2); Ensino Fundamental (Metas 3, 4 e 6); Educação Integral (Meta 5); Igualar a escolaridade (Metas 7 e 8); Ensino Médio (Meta 9); Educação Profissional (Meta 10); Educação do Campo (Metas 11 e 12); Educação Especial (Meta 13); Educação Superior (Metas 14 e 15); Financiamento da Educação (Meta 16); e Valorização do professor e equiparar salários (Meta 17). Apesar de terem consonância no conteúdo, suas metas não se vinculam numericamente às metas do PNE e PEE - MT.

No quesito qualidade, o tema apareceu registrado no PME 2015-2025 em 2 incisos da Lei Municipal, 13 metas e 17 estratégias, conforme apresentado no Quadro 01

QUADRO 01 - Tema da qualidade no PME 2015-2025 de Cáceres-MT

Artigos, Metas e Estratégias	Categoria	Descrição
Inciso IV – Melhoria da qualidade da educação	Educação básica e superior	No artigo 2º, Inciso IV fica evidenciada a melhoria da qualidade como uma das diretrizes do PME, perpassando todas as dimensões.
VIII – Padrão de qualidade e equidade	Educação básica e superior	No inciso VIII deste mesmo artigo a qualidade é diretriz orientadora para que a expansão da oferta educacional tenha padrão de qualidade e equidade, considerando o investimento do PIB.
1.2 - Parâmetro nacional de qualidade	Educação infantil	Nas metas 1 e 2, especificamente nas estratégias 1.2 e 2.1, o foco é os parâmetros nacionais de qualidade na garantia de ofertar ensino nas idades de 0-3, 4-5 com condições que permitam a relação aluno/professor, infraestrutura, materiais pedagógicos de acordo com as especificidades das idades, a partir do CAQ.
2.2 - Parâmetro nacional de qualidade		
3.6 - Qualidade social da educação (oferta)	Ensino fundamental	A meta 3 tem como proposta universalizar o ensino fundamental de 6 a 14 anos em 95% até a vigência do PME.
5.5 - Qualidade em tempo integral	Educação Integral	Propõe institucionalizar e manter em regime de colaboração programas de ampliação e reestruturação das escolas públicas de educação básica, para ofertar educação em tempo integral.

(Continua)

(Continuação)

Artigos, Metas e Estratégias	Categoria	Descrição
Meta 6, caput - Fomentar a qualidade 6.1 - Avaliação da qualidade da educação (Ideb e avaliação externa)	Educação básica	Na meta 6, em seu caput, está o objetivo de “fomentar a qualidade da educação básica” para que atinja em 2021 o Ideb “6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 no Ensino Médio até 2021”. Como estratégia 6.1 o município tem como foco aferir a qualidade da educação em 100% de todas as unidades escolares do sistema estadual” visando alcançar melhoria no Ideb e nas avaliações externas.
6.4 - Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade		Estratégia 6.4: criar indicadores específicos para avaliar a qualidade da educação em todas as modalidades, diversidades e especificidades
6.6 - Metas de qualidade estabelecidas para a educação básica (PAR)		Na estratégia 6.6 a ênfase e garantir a execução das obras do Plano de Ações Articuladas (PAR) em cumprimento as metas referentes a qualidade.
8.6 - Padrão de qualidade	Educação indígena e quilombola	A estratégia aborda que o PME buscará ofertar o acesso e a permanência da população indígena e quilombola, garantindo condições de infraestrutura, relação professor/aluno e materiais didáticos, conforme o CAQ.
9.7 - Qualidade da oferta e expansão	Ensino médio	A meta 9 visa garantir a oferta e expansão dos alunos do ensino médio noturno, a partir de uma reorganização do currículo que leve em consideração as necessidades do aluno trabalhador.
10, 10.2 - Qualidade da oferta de matrícula	Educação profissional	A estratégia visa “triplicar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional técnica de nível médio pública e gratuita, assegurando padrão de qualidade” por meio de parcerias com o sistema S.
11.7 - Padrão de qualidade (CAQ - custo aluno qualidade)	Educação do Campo	A estratégia, visa garantir condições de infraestrutura e materiais didáticos conforme as especificidades locais, conforme os padrões do Custo Aluno Qualidade.
13.18 - Educação especial de qualidade	Educação especial	A estratégia buscar criar política de Educação Especial de Qualidade, por meio de estudos, legislações e campanhas informativas no município de Cáceres/MT.
15. 3 - Qualidade da educação	Educação superior	Avaliar os resultados apresentados pela Comissão Permanente de Avaliação – CPA.

(Continuação)

(Conclusão)

Artigos, Metas e Estratégias	Categoria	Descrição
16.9 - Custo Aluno Qualidade (CAQ)	Financiamento	Corresponde à necessidade de acompanhar os gastos e investimentos públicos na educação do município, considerando o valor do CAQ ou outro indicador que consiga acompanhar e comparar os “indicadores de gastos e investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático escolar, alimentação e transporte escolar;”.
16.17 - Qualidade de vida		A estratégia 16.17 aborda a necessidade de fortalecer e criar comissões que envolvam alimentação, meio ambiente e qualidade de vida.
17.22 - Melhoria da qualidade educacional (saúde)	Profissionais da Educação	Essa estratégia propõe assegurar políticas intersetoriais de assistência, como prevenção, atenção e atendimento para doenças desencadeadas durante o exercício da profissão, “como condição para a melhoria da qualidade educacional;”.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do PME 2015-2025 de Cáceres-MT.

O tema da qualidade, como observado no Quadro 01, perpassa desde a educação infantil até a educação superior, passando pela educação especial, indígena, quilombola, campo, financiamento e valorização profissional.

Assim, frente à ênfase dada à qualidade no PME, e compreendendo que a instituição dos órgãos colegiais para acompanhar e avaliar a execução das metas e estratégias são fundamentais, assim como a sua inserção nas leis orçamentárias do município visando a sua execução e, conseqüentemente, garantir a qualidade da educação do município de Cáceres - MT.

No entanto, não desprezando que o tema padrão de qualidade envolve abordar/considerar as disparidades de “baixos salários dos professores; infraestrutura das escolas/instituições deficientes; titulação dos professores incompatível com a docência em diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais; grande desigualdade entre os estudantes, tanto no nível cultural quanto econômico etc., como assinalado por Amaral (2015, p. 2), descritas por categorias levantadas a partir do quadro, faz-se destaque a meta 6, que corresponde a meta da qualidade do PNE 2014-2024.

De modo geral, para alcançar melhorias na qualidade da educação básica é necessária a participação de várias instituições, elaboração de programas e projetos voltados para a qualidade da educação desvinculados dos interesses de mercado, principalmente de investimentos orçamentários, para serem investidos em prédios e equipamentos (estrutura física e material), transporte, material didático, valorização profissional e demais políticas que influenciam na melhoria da qualidade da educação básica, como já abordado por Dourado (2016; 2019).

As estratégias e metas do PME, para serem executadas, necessitam de planejamento que envolva, em sua maioria, recursos financeiros, fato que tem prejudicado a sua execução, como também tem ocorrido em âmbito nacional. Para Dourado (2019), o atual governo tem aprofundado o cenário de retrocessos no campo das políticas sociais e educacionais quando propôs a manutenção da EC nº 95/2016, que inviabiliza a materialização do PNE 2014-2024.

No PME a meta da qualidade (6) foi composta por 16 estratégias, sendo que das 16 estratégias elaboradas visando a melhoria da qualidade do ensino do município de Cáceres - MT, o relatório de avaliação anual 2017 apontou que somente as estratégias de número 6.3, 6.5, 6.6, 6.7, 6.10 e 6.11 foram realizadas; das demais, todas dependem de recursos do governo federal, observadas no quadro 02 a seguir.

Quadro 02 - Estratégias da meta 6 alcançadas na primeira avaliação do PME de Cáceres - MT

Número da estratégia	Descrição da estratégia	Prazo	Previsões orçamentárias	Estratégia realizada/não iniciada/em andamento
6.3	Elaborar Plano de Ação Municipal, em regime de colaboração, até o segundo ano de vigência deste PME, visando desenvolver ações para sanar as fragilidades levantadas no diagnóstico e ampliar os pontos fortes da educação municipal;	2017	Recursos próprio e PDI	realizada
6.5	Garantir que todas as escolas de educação básica, em todas as modalidades, diversidades e especificidades, desenvolvam o processo coletivo e participativo de elaboração do Projeto Político Pedagógico;	2016	Recursos próprios	realizada

(Continua)

(Conclusão)

Número da estratégia	Descrição da estratégia	Prazo	Previsões	Número da estratégia
6.6	Garantir a execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR) do município, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas;	2016	Recursos do Governo Federal	realizada
6.7	Dar condições e suporte para o funcionamento e capacitação dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação	2016	Recursos próprios	realizada
6.10	Garantir transporte escolar, obedecendo à legislação de trânsito, para alunos e professores do ensino fundamental, educação de jovens e adultos, ensino médio, do campo ou da cidade, terras indígenas, quilombolas e assentados;	2016	PNATE, Convênio com o Estado, Próprio (apenas para alunos)	realizada
6.11	Desenvolver programas complementares de apoio ao transporte escolar, em Regime de colaboração, visando diminuir o tempo médio de deslocamento entre moradia/escola/ moradia;	2016	PNATE, Convênio com e Estado, Próprio (apenas para alunos)	realizada

Fonte: Elaborado por Jorge (2021) a partir de informações retiradas do Relatório Anual de monitoramento do PME (2017).

No objetivo de atender as metas e estratégias do PNE 2014-2024, algumas estratégias da meta 6, definidas no primeiro PME, foram reelaboradas a partir da I CONAPME em 2017, como forma de melhoria e possibilidade de alinhamento ao PNE 2014-2024, conforme pode ser observado no quadro 03 a seguir.

Quadro 03 - Alterações nas estratégias da meta 7 após o processo de avaliação do PME de Cáceres - MT em 2017

Estratégias do PME aprovado pela Lei nº 2.482, de 22 de junho de 2015	Estratégias modificadas após a avaliação em 2017 pela Lei nº 2.863, de 11 de maio de 2020.
6.1 Aferir a qualidade da educação em 100% das unidades escolares até 2017 para elevar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades com melhoria da aprendizagem em todas as áreas do conhecimento e consequentemente melhoria do fluxo escolar, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Avaliações Externas;	7.1 Aferir a qualidade da educação em 100% das unidades escolares até 2019 e <i>propor ações para elevar a qualidade social</i> da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria da aprendizagem em todas as áreas do conhecimento e, consequentemente melhoria do fluxo escolar, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Avaliações Externas;
6.6 Garantir a execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR) do município, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas;	7.6 Garantir <i>o acesso e a participação de todos os segmentos envolvidos, a publicidade, o acompanhamento, o cumprimento</i> e a execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR) do município, garantindo a efetivação das metas de qualidade estabelecidas;
6.7 Dar condições e suporte para o funcionamento e capacitação dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação;	7.7 Dar condições e suporte para o funcionamento e capacitação <i>a cada nova composição</i> , dos Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação;
6.8 Constituir uma Comissão Própria de Avaliação, dentro do Fórum Permanente Municipal de Educação, com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, para acompanhar a implantação e implementação do Plano de Ação Municipal, analisar bianualmente os resultados da Avaliação Nacional e propor em conjunto com os órgãos gestores e Conselhos adequações necessárias para o avanço das escolas;	7.8 Constituir uma Comissão Própria de Avaliação, dentro do Fórum Permanente Municipal de Educação, com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, para <i>propor, acompanhar e fiscalizar</i> a implantação e implementação do Plano de Ação Municipal, analisando bianualmente os resultados da Avaliação Nacional e propondo em conjunto com os órgãos gestores e Conselhos as adequações necessárias para o avanço das escolas;
6.9 Construir proposta de Formação Continuada para os Profissionais da Educação, com normatização específica que garanta tempo, espaço e condições objetivas para seu desenvolvimento, estabelecendo parcerias com a União, Secretaria Estadual. Considerando que a Formação Continuada deverá ser desenvolvida em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e outras orientações das instâncias superiores, atendendo às necessidades formativas específicas de cada Instituição Escolar e os temas gerais da área da Educação que sejam suporte para a organização do trabalho pedagógico;	7.9 Construir proposta de Formação Continuada para os Profissionais da Educação, com normatização específica que garanta tempo, espaço e condições objetivas para seu desenvolvimento, estabelecendo parcerias com a União, Secretaria Estadual <i>e Municipal</i> . Considerando que a Formação Continuada deverá ser desenvolvida em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e outras orientações das instâncias superiores, atendendo às necessidades formativas específicas de cada Instituição Escolar e os temas gerais da área da Educação que sejam suporte para a organização do trabalho pedagógico;

(Continua)

(Conclusão)

Estratégias do PME aprovado pela Lei nº 2.482, de 22 de junho de 2015	Estratégias modificadas após a avaliação em 2017 pela Lei nº 2.863, de 11 de maio de 2020.
6.10 Garantir mediante norma regulamentar e com o auxílio dos órgãos federativos o transporte escolar, obedecendo à legislação de trânsito para alunos e professores do ensino fundamental, educação de jovens e adultos, ensino médio, do campo ou da cidade, terras indígenas, quilombolas e assentados;	7.10 Garantir transporte escolar obedecendo à legislação de trânsito, para alunos e professores da educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, ensino médio, do campo ou da cidade, terras indígenas, quilombolas e assentados, incluindo imediatamente um monitor para cada veículo;
6.11 Desenvolver programas complementares de apoio ao transporte escolar, em regime de colaboração, visando diminuir o tempo médio de deslocamento entre moradia/escola/moradia;	Foi retirada do novo PME
6.15 Desenvolver programa de ampliação e utilização das bibliotecas escolares, com incentivo constante à leitura e formação específica para professores e bibliotecários;	7.14 Desenvolver programa de criação, ampliação de biblioteca para todas as instituições escolares, bem como a aquisição de acervo, lotação de profissionais capacitados para atuar e garantir a utilização das bibliotecas escolares com incentivo constante à leitura e formação específica para professores e bibliotecários a partir da aprovação deste PME
6.17 Garantir recursos, infraestrutura, política de recursos humanos e materiais que viabilizem as ações, projetos e programas necessários para que esta meta seja alcançada.	7.16 Garantir recursos necessários no PPA, LDO e LOA para assegurar infraestrutura, política de recursos humanos e materiais que viabilizem as ações, projetos e programas necessários para que esta meta seja alcançada

Fonte: Elaborada por Jorge (2021) a partir dos PME Lei nº 2.482/2015, alterado pela Lei nº 2.863/2020.

As alterações nas estratégias permitiram um maior alinhamento, ao renomear a meta 6 para meta 7, conforme o PNE 2014-2024, com redefinição de prazo no cumprimento da estratégia que previa avaliar a qualidade do município até 2017 para 2019, referenciando-a agora como qualidade social; atribuição ao Fórum da função de propor e fiscalizar as atividades do PME; exigência de maior envolvimento nas etapas de execução do PAR no município; participação da SME na elaboração de proposta para formação continuada aos professores; exigência de garantir transporte escolar; expansão de programas de criação de bibliotecas para todas as instituições escolares, assim como garantia de recursos orçamentários pelos documentos Plano Plurianual - PPA,

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA do município.

As designações, funções, responsabilidades e fonte orçamentária significaram avanços em relação ao Plano anterior, tornando-se primordiais para que as estratégias possam ser cumpridas dentro do planejamento educacional de 10 anos, desde que os processos de monitoramento, avaliação e fiscalização das estratégias citadas sejam concretizados pelos órgãos responsáveis.

Além da reelaboração de novas estratégias da meta 7 do PME, foram criadas outras metas não contempladas na primeira versão do plano, após a sua 1ª avaliação em 2017, as quais se relacionam à qualidade por entendermos que as metas da universalização no atendimento, da valorização, do fortalecimento da gestão democrática e os conteúdos relacionados ao respeito à diversidade incluídas, compõem as dimensões da qualidade socialmente referenciada, tal como segue:

META 4: Universalizar o atendimento aos estudantes com deficiências, transtorno do espectro do autismo ou superdotação, atendendo a 100% (cem por cento) da demanda até 2019. META 17: Assegurar no prazo de 2 anos, a existência de Plano de Carreira para os Profissionais da Educação Municipal de Cáceres. META 18: Fortalecer a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho pública junto à comunidade escolar para os profissionais efetivos da Educação, no âmbito das escolas recursos e apoio técnico municipal; META 19. Promover, continuamente, o Sistema Único de Ensino; META 20: Garantir e realizar na educação infantil, ensino fundamental e médio, a introdução de conteúdos e práticas visando reduzir desigualdades socioeconômicas e culturais entre mulheres e homens; A introdução de conteúdos e práticas visando respeito à diversidade religiosa e redução da intolerância religiosa; A introdução de conteúdos e práticas visando reduzir a violência contra LGBTs e incentivar à orientação sexual das pessoas. (Prefeitura de Cáceres. PME, 2020).

A incorporação das metas acima reflete, por um lado, a participação de grupos diversos que querem ver suas demandas respeitadas, relacionadas às desigualdades e diversidade, incluídas no planejamento educacional e, por outro, a ausência de articulação de grupos mais conservadores na Conferência Municipal de Avaliação do PME, assim como no Poder Legislativo, diferente do período que caracterizou a elaboração e as audiências públicas promovidas na

Câmara Municipal para debater o PME (2015-2025). O PME pode significar maior comprometimento do município em buscar melhorias na educação.

A análise dos depoimentos dos sujeitos apresenta a preocupação em planejar um PME 2015-2025 que venha a abarcar as especificidades educacionais no município e a sua execução, visto que o planejamento varia conforme os interesses políticos e econômicos dos governos, mesmo porque “é política a decisão de planejar, no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos juntamente com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos” (FERREIRA, 2013, p. 67).

CONSIDERAÇÕES

A pesquisa permitiu chegar à conclusão de que o planejamento educacional do município de Cáceres, através do PME, foi construído em consonância com o PEE de Mato Grosso e com o PNE (2014-2024), aprovado sob tensões e vetos com as metas relacionadas à valorização dos profissionais da educação e a meta sobre diversidade e gênero. Foi possível identificar que o plano inicial foi elaborado e aprovado em curto período de três meses para cumprir o prazo definido no art. 8º, inciso II do PNE, que todos os estados e municípios deveriam adequar ou elaborar seus Planos após a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Apesar do pouco tempo de elaboração, o PME abordou as questões de gestão, valorização dos profissionais da educação e financiamento em alinhamento ao PEE e ao PNE. Aprofundando as suas necessidades específicas, englobando metas e estratégias, que abarcaram a educação do campo e educação indígena.

Apesar da temática qualidade da educação ter se constituído na Meta 6, após o alinhamento com o PNE, esta foi nomeada Meta 7 e, por sua vez, aponta para a qualidade social da educação. No entanto, a prática mostrou que a busca pela qualidade nas escolas da rede pública municipal tem sido pautada em propostas gerencialistas, via presença constante do setor privado, desde 2001,

no município, com a continuidade de vendas de pacotes de Sistemas Privados de Ensino, terceirizações de serviços educacionais, entre outras, sob a alegação da melhoria da qualidade da educação. Ora, se o setor privado tem marcado presença na rede desde 2001, como culpabilizar o setor público pela ineficiência e ineficácia no alcance dos “resultados”? Esta e outras questões foram desenvolvidas na dissertação de Mestrado em Educação que teve como objetivo identificar e compreender as iniciativas que o município de Cáceres tem desenvolvido para atender o Ideb e a meta 7 do PNE 2014-2024 no período de 2008 a 2019, buscando averiguar a relação da meta da qualidade proposta no Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) e as ações da SME.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 707-727, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os 10% do PIB como promotor da qualidade da educação: uma análise considerando os resultados do PISA e os valores aplicados por estudante em diversos países. **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar**, v. 10, p. 61-82, 2015.

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **34ª Reunião Anual**, 02 a 05 de outubro de 2011. Centro de Convenções de Natal – RN.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Palácio do Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 8.025**, de 13 de junho de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência na USP comemora 80 anos do Manifesto dos Pioneiros**. São Paulo: MEC, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 41**, de 25 de janeiro de 2021. *Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal*. Brasília: DOU, 26.01.2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 502**, de 9 de maio de 2012. Altera a Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, para ampliar composição do Fórum Nacional de Educação. Brasília: DOU, 10.05.2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 05.10.1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 2.160**, de 6 de setembro de 1984

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 de jul. de 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: DOU, 15.12.2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DOU, 10.01.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 09 de julh. de 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: DOU, 26.06.2014, ed. Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 de jun. de 2022.

CÁCERES. Prefeitura Municipal. **Lei nº 2.482**, de 22 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Cáceres, para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dnugy>>. Acesso em: 12 de jul. de 2022.

CONAE. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Final da Conae**, 2014. Brasília.

COSTA, Marilda de O. Testes, Ideb e qualidade da educação em uma rede pública municipal de ensino de Mato Grosso: Ranking, competição e responsabilização. In: OLIVEIRA, R. T. C de. (Org.). **Educação e Democracia: políticas e direitos sociais**. Campo Grande - MS: Editora Oeste, 2019. p.133-153.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. Câmara Municipal. **Lei nº 5.949**, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação do município de Cuiabá para o período de 2015/2024. Cuiabá: 24.06.2015.

DOURADO, L. F. *et al.* Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação. In: AZEVEDO. J. L de; AGUIAR,

M. A. da SILVA (Orgs.). **Qualidade Social da educação Básica**. Coletânea 2. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora. 2016. p. 99-146.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: Retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302019000100203&script=sci_arttext. Acesso em: jun. de 2022.

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, E. B; FONSECA, M. (Orgs.). **Política e Planejamento educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

JORGE, Samára Assunção Valles. **O Ideb e a meta 7 do Plano Nacional de Educação (2014-2021)**: Repercussões no sistema de ensino do município de Cáceres - MT. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres - MT, 2021.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Lei nº 10.111**, de 06 de junho de 2014. Dispõe sobre a revisão e alteração do Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei nº 8.806, de 10 de janeiro de 2008. Cuiabá: DO nº 26307, de 06.06.2014.

SEBA, M. S. da S. **Planejamento educacional no Estado de Mato Grosso e Plano Estadual de Educação**: Monitoramento, avaliação e adequação. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres – MT, 2020.

UNDIME. **Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação - Fundamentos, políticas e práticas**. 2021.

SOBRE AS AUTORAS

SAMÁRA ASSUNÇÃO VALLES JORGE

Mestra pela Universidade do Estado de Mato Grosso. Professora da rede pública estadual de ensino – SEDUC-MT. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação (GEPEGPE).

MARILDA DE OLIVEIRA COSTA

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora associada da Universidade do Estado de Mato Grosso. Lider do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação (GEPEGPE).

CAPÍTULO IX

A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO PLANO MUNICIPAL DE DOURADOS-MS

*Flávia Paula Nogueira Aranda
Fábio Perboni*

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta resultados de pesquisa concluída, que teve como tema de investigação a Valorização Docente no Plano Municipal de Educação (PME), do município de Dourados, Mato Grosso do Sul. Com vigência decenal (2015-2025), o PME, sancionado pela Lei n.º 3.904, possui 20 metas e 301 estratégias, 4 delas destinadas a Valorização Docente.

Tal pesquisa insere-se na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado - da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e está articulada à Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG). Rede iniciada em 2008 com o desenvolvimento de projetos de pesquisa sobre o tema Planejamento e Gestão Educacional nas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste, busca ampliar as temáticas estudadas no campo do planejamento educacional, abrangendo também, pesquisas acerca dos planos estaduais e municipais de educação, em processo de elaboração em todo o país (SCAFF; OLIVEIRA, 2016).

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa.

A pesquisa qualitativa procura encontrar o sentido dos fenômenos, assim como interpretar os significados que os sujeitos lhes dão. Pode-se dizer que uma pesquisa qualitativa tende para o estudo de questões delimitadas, locais, apreendendo os sujeitos no ambiente natural em que vivem, nas suas interações interpessoais e sociais, nas quais tecem os significados e constroem a realidade (MAGALHÃES; SOUZA, 2012, p. 673).

Como procedimento metodológico, as fontes consultadas contaram com leis e decretos publicados no diário oficial do município, notícias em jornais online de circulação local, bem como as publicações na página virtual da Prefeitura Municipal e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Dourados (SIMTED).

Os resultados permitiram compreender o processo de formulação das metas e estratégias que tratam da valorização docente no PME (2015), os anseios e demandas educacionais emanadas pelos representantes da sociedade civil no momento da elaboração do plano e, sobretudo, foi possível perceber que, embora o texto do PME aprovado não condiz na íntegra com o documento formulado, o movimento em torno da sua elaboração proporcionou um aprendizado, uma experiência não vivenciada no município de Dourados em termos de planejamento educacional.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DOURADOS-MS: A VALORIZAÇÃO DOCENTE EM FOCO

O município de Dourados localiza-se a sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), está a 224 km de distância da capital Campo Grande, e a 100 km da fronteira com o Paraguai. Destaca-se como a segunda maior cidade do Estado, possui atualmente, aproximadamente 227.990 mil habitantes segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Situado na região Centro-Oeste, próximo à divisa com o estado do Paraná, possui área territorial de 4.062,236 km², sendo 40,68 km² de área urbana (IBGE, 2021).

Em termos de planejamento educacional, a Lei N.º 3.904 que “Aprova o Plano Municipal de Educação de Dourados-MS e dá outras providências”, com vigência decenal (2015 a 2025), foi aprovada no dia 23 de Junho de 2015, em consonância ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal,

do art.194 da Constituição Estadual, do art. 8.º da lei federal n.º 13.005 (PNE) e a lei estadual N.º 4.621(PEE-MS).

Deste modo, a educação pública municipal é regida atualmente por este documento legal, cabe destacar que, embora a formulação do PME tenha acontecido dentro das determinações legais expressas pelo PNE, a aprovação não deu-se da mesma forma, isso porque o documento sofreu expressiva mudanças em seu texto, tal mudanças foram realizadas pela Procuradoria Geral do Município (PGM), juntamente com o aval do executivo, conforme notícia publicada no site do Simted:

No levantamento realizado pelo gabinete do vereador Elias Ishy (PT) ficou constatado que Prefeitura suprimiu 71 das 376 estratégias elaboradas pelos profissionais da Educação e entidades da sociedade. Além disso, outras tantas foram modificadas, a maioria retirando prazos para o cumprimento de metas e suprimindo itens que são reivindicações antigas dos profissionais de Educação do município [...] (SIMTED, 2015).

Tal sessão plenária, realizada na câmara de leis municipal, diante de centenas de representantes da sociedade, que defendiam a apreciação e votação das ementas apresentadas pelo vereador Elias Ishy, no entanto, toda a mobilização social não sensibilizou os parlamentares, as reivindicações foram desconsideradas pelo conjunto de vereadores, que aprovaram o documento da forma como foi apresentado pelo executivo.

Antes da sessão extraordinária na manhã de ontem, os educadores da rede municipal realizaram uma assembleia em frente a Câmara Municipal e depois acompanharam a primeira votação. Na segunda votação, realizada a noite houve protestos por parte dos estudantes universitários da UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados) que levaram faixas e cartazes e gritando palavras de ordem. O presidente da casa, vereador Idenor Machado (DEM) desrespeitou o protesto dos estudantes ameaçando retirá-los do plenário caso não parassem com a manifestação (SIMTED, 2015).

Os parlamentares justificaram a aprovação aligeirada pelo fato de não haver prazo para reformulações, visto que o prazo de 01 (um) ano estipulado pelo PNE estava se esgotando, e caso houvesse o atraso na aprovação do

documento, o município sofreria pena de suspensão no repasse dos recursos federais.

Mesmo diante do cenário de embate em torno da construção, formulação e aprovação do PME, o documento aprovado se configura como norteador das políticas municipais de educação e expressa o anseio dos docentes por valorização profissional, conforme evidenciado pelas metas e estratégias que tratam da valorização docente, expostas na figura 1.

Figura 1 – Temas das Metas do PME Dourados-MS

Metas 15 e 16	<ul style="list-style-type: none"> • Formação dos profissionais da educação: Formação Inicial e Continuada
Meta 17	<ul style="list-style-type: none"> • Piso Salarial: Salário e Remuneração
Meta 18	<ul style="list-style-type: none"> • Carreira e condições de trabalho

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/2015)

A valorização dos profissionais da educação é um dos princípios da educação nacional previstos na legislação desde a Constituição Federal de 1988 e é um tema com longa trajetória de lutas na história educacional do país (MONLEVADE, 2000; VICENTINI; LUGLI, 2009) que ainda permanece na pauta das reivindicações da categoria.

[...] dentre outros aspectos, uma política de desenvolvimento profissional docente como possibilidade de progresso na vida profissional, que não se reduza apenas no aspecto formativo, mas que contemple também outros elementos de grande significância, como o salário, as condições de trabalho e a progressão na carreira (DUARTE; OLIVEIRA, 2014, p.68).

Neste sentido, entende-se que a valorização docente não constitui um conceito restrito e simplista, pelo contrário, assume uma complexidade e possui elementos indispensáveis para a real valorização, é constituída por elementos

fundamentais como formação (tanto inicial, quanto continuada), remuneração digna (condizente com as demandas exigidas pela profissão), condições de trabalho (infraestrutura e material didático-pedagógico) e perspectiva de plano de carreira, regulamentado em legislação específica, para que o profissional possa estar amparado legalmente.

As metas do PME seguiram exatamente o mesmo texto do PNE/2015, as especificidades estão nas estratégias, que serão apresentadas de forma analítica nos próximos itens.

METAS 15 E 16: FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

A formação constitui-se num fator relevante para a profissão, sendo apontado como essencial nos documentos pesquisados, tanto em âmbito nacional, quanto municipal, incluindo o próprio PME que enfatiza:

A eficiência profissional envolve uma formação inicial acessível, sólida, versátil, de qualidade, específica e articulada às demandas profissionais; formação continuada periódica, planejada, subsidiada e articulada ao trabalho e a jornada de trabalho; estabilidade, continuidade e autonomia para a atuação profissional; recursos suficientes para o bom desempenho do trabalho (adequação de preparação/formação, espaço, tempo, equipamentos e materiais); e avaliação de demandas e resultados do processo educacional (DOURADOS, 2015, p.88).

Desta maneira, atribui-se preceitos importantes à formação, além disso, as metas 15 e 16, tratam a formação inicial e continuada, como requisito indispensável para o exercício da profissão.

A formação acadêmica do professor é condição essencial para que assuma, efetivamente, as atividades docentes e curriculares em todas as etapas e modalidades, seja no ambiente escolar, seja nos sistemas de ensino. A formação, portanto, é um requisito indispensável ao exercício profissional docente e em atividades correlatas. A conjugação desse requisito com outros fatores que incidem na profissão contribuíram, ao longo do tempo, para que a formação acadêmica passasse a ser vista como um direito do professor (BRASIL, 2014, p.48).

Em relação a meta 15, a mesma determina que, seja garantido, a todos os docentes da educação básica, formação em nível superior, em cursos de licenciatura, conforme a área que lecionam.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PME, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (DOURADOS, 2015, p.88).

Em âmbito municipal, a meta 15 encontra-se quase que totalmente cumprida, pois, na Rede Municipal de Educação de Dourados (REME), 98,9% dos docentes possuem formação em nível superior.

Tabela 1 – Percentual de Docentes com curso superior (2021)

Etapas	Educação Infantil		Ensino Fundamental		
	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio
Dourados-MS	99%	97%	98,5%	99,5%	100%
Total	98,9%				

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados coletados no site do INEP

Os dados evidenciam o percentual de formação dos docentes da educação básica da rede pública de ensino de Dourados, dos quais, 100% dos docentes que lecionam na etapa do ensino médio possuem graduação em nível superior, já o menor percentual fica a cargo dos que lecionam na educação infantil.

A formação inicial e continuada e o desenvolvimento profissional docente contribuem para uma Educação para a Cidadania Global, resultando em uma das estratégias para aumentar a qualificação dos professores nos países em desenvolvimento. Para isso, é imprescindível “revisar, analisar e melhorar a qualidade da formação de professores (inicial e continuada) e oferecer a todos

os professores uma Educação inicial de qualidade, além de desenvolvimento profissional e apoio contínuos” (UNESCO, 2015, p. 25).

Já a meta 16, almeja a formação continuada dos docentes, em cursos de pós-graduação, estabelecendo um percentual a ser alcançado durante a vigência do PME.

Meta16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (DOURADOS, 2015, p.88).

O cumprimento da meta 16 também se encontra próximo da efetivação pois, conforme diagnóstico do PME, 44,9% dos docentes da REME possuem formação em cursos de pós-graduação, portanto, o prazo decenal será suficiente para o cumprimento de tal meta. Entretanto, é importante mencionar que, dos 44,9% dos docentes que possuem pós-graduação, 42,6% são formações em nível *lato sensu* (especialização) e apenas 2,8% são formados em nível *stricto sensu* (mestrado/doutorado).

Em relação as estratégias, tanto a meta 15, quanto a meta 16 possuem 16 estratégias, não houve supressão de estratégias dessas metas por parte do poder executivo, porém mais de 50% das estratégias tiveram alterações. Das alterações sofridas, 45% foram em decorrência dos prazos para cumprimento e 55% sofreram mudanças de verbo, principalmente, nos termos “garantir”, “viabilizar”, substituídos pelos verbos “planejar”, “buscar”, “discutir”, conforme exemplos apresentados a seguir.

Quadro 1- Mudança da redação do texto das estratégias das metas 15 e 16

Estratégia	Projeto de Lei N.º 14/2015	Plano Municipal de Educação Lei n.º 3.904/2015
15.2	realizar diagnóstico, ouvindo a comunidade local dentro das suas especificidades, elencando prioridades para indicação de cursos de graduação e pós-graduação nas IES públicas; a partir do primeiro ano de vigência deste PME.	realizar diagnóstico, ouvindo a comunidade local dentro das suas especificidades, elencando prioridades para indicação de cursos de graduação e pós-graduação nas IES públicas.
16.15	garantir parceria com as IES públicas de cursos de especialização, mestrado e doutorado na área educacional, a fim de desenvolver projetos de pesquisa nesse campo, na vigência deste PME.	buscar parceria com as IES públicas de cursos de especialização, mestrado e doutorado na área educacional, a fim de desenvolver projetos de pesquisa nesse campo, na vigência deste PME.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base nos dados do PL e do PME.

Diante do exposto, é possível perceber que, na estratégia 15.2 o prazo para cumprimento foi excluído, o texto presente no vigente PME não contempla a segunda parte da estratégia inicial contida no PL, onde estipula “a partir do primeiro ano de vigência deste PME”, comprometendo a efetivação da estratégia visto que, não estabelece um prazo para realização do diagnóstico.

Já na estratégia 16.15, a alteração se dá no verbo empregado, fica evidente que a administração municipal não se propõe a garantir parcerias com as IES, em cursos de pós-graduação, mas somente em buscar essas parcerias, não se responsabilizando em prover a capacitação e formação docente.

[...] aspecto fundamental a se destacar é que a formação inicial e continuada seja tratada com política de Estado, uma vez que a formação de professores é papel estratégico para se alavancar o desenvolvimento nacional (MILITÃO; PERBONI; MILITÃO, 2013, p.95)

Ao formular as estratégias, a ideia transcorreu exatamente com esse propósito, de estabelecer propostas objetivas, com prazos definidos, para que, o PME se tornasse realmente um plano de estado e assim, a categoria tivesse

assegurado sua efetivação, independente do partido político ou gestor, que assumisse o cargo executivo durante a vigência do PME.

[...] o PME é um instrumento de estado e não de governo. Ele colabora para que as políticas educacionais tenham continuidade para além dos governos. Por ter sido um documento construído por entidades de classe, a longa duração ameniza um sempre presente temor de que futuros governos reapropriassem o plano para si (WERLE; BARCELLOS, 2008, p.520).

A próxima meta da valorização docente no PME é a meta 17, que trata da equiparação salarial docente. Em relação as alterações das estratégias, a mesma teve mudanças nos termos e um expressivo quantitativo de estratégias suprimidas, que será explanado no próximo item.

META 17: SALÁRIO E REMUNERAÇÃO DOCENTE

O tema da valorização docente sempre foi polêmico e os movimentos travados em torno de sua real efetivação nem sempre conseguiram respostas consistentes por parte dos responsáveis pela gestão das políticas públicas. Embora exista um debate sobre os elementos que compõe a valorização do trabalho docente a questão salarial é consenso como um dos pontos a serem destacados no processo.

[...] profundas desigualdades sociais e econômicas, com desigual distribuição da renda, como o Brasil, o rebaixamento salarial chega a ameaçar o provimento da sobrevivência a um contingente significativo de professores que, para complementarem a renda, se submetem a jornadas de até 60 horas semanais, cuja situação contribui para o adoecimento, o rebaixamento da capacidade de trabalho da categoria, bem como a perda de qualidade da educação (RODRIGUES; COSTA, 2019, p. 234).

Cabe destacar que, no âmbito da pesquisa em políticas educacionais, com o tema da valorização docente, a remuneração é um tema abordado em diferentes eixos temáticos. Há estudos que analisam a remuneração como elemento central para a valorização social do professor e para a atratividade da

profissão (GATTI, 2010), verificaram que a trajetória histórica de baixa remuneração no Brasil criou uma imagem de profissão com baixo *status* social e, desse modo, pouco atrativa para os jovens do ensino médio, principalmente para aqueles cujas trajetórias socioeconômico-educacionais mais favorecidas permitem escolher um rol maior de cursos nos vestibulares das universidades.

[...] é preciso que ações que visem à valorização social da profissão sejam tomadas com vistas a uma mudança do atual quadro da força de trabalho do magistério público, haja vista que a dificuldade em atrair e manter bons profissionais no ensino reside, em grande medida, no baixo retorno salarial da carreira, nas condições de trabalho inadequadas apresentadas e no baixo prestígio social da profissão docente, contrastando com a alta expectativa depositada sobre a atuação dos professores (DUARTE; OLIVEIRA, 2014, p.71).

Percebe-se que, no aspecto financeiro, o mesmo se define como predominante, afinal, a docência é uma profissão como outra qualquer, é necessário enfatizar o profissionalismo e valorizar financeiramente, pois “[...] a valorização profissional é um direito de qualquer trabalhador, de modo que esse tenha condições de acesso aos bens materiais e culturais que o permitam ter qualidade de vida” (MASSON, 2017, p. 850).

Assim, a meta 17 explana a importância salarial atribuída a valorização docente, principalmente, porque a profissão agrega responsabilidades sociais que nenhuma outra propõem, como formação cidadã, conscientização política, social, ambiental, além de todas as demandas pedagógicas indissociáveis do processo de formação humana.

Meta 17: Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME (DOURADOS, 2015, p.88).

No PME, a meta 17 é composta por 6 estratégias, sendo que à princípio, o projeto de lei era contava com 14 estratégias, portanto, suprimindo 57% delas. Destaca-se 3 delas para análise, conforme elencadas no quadro 2.

Quadro 2- Alteração/Supressão da estratégia da meta 17

Estratégia	Projeto de Lei N.º 14/2015	Plano Municipal de Educação Lei n.º 3.904/2015
17.1	constituir fórum específico, em âmbito municipal, com representações dos órgãos públicos, dos trabalhadores da educação e de segmentos da sociedade civil para acompanhamento da atualização do valor do piso salarial nacional, para os profissionais do magistério público da educação básica e dos repasses financeiros, a partir da vigência deste PME	constituir fórum específico, em âmbito municipal, com representações dos órgãos públicos, dos trabalhadores da educação e de segmentos da sociedade civil para acompanhamento da atualização do valor do piso salarial nacional, para os profissionais do magistério público da educação básica e dos repasses financeiros, na vigência deste PME;
17.5	garantir a implantação nas escolas da rede pública de programa de escola confortável, que valorize o conforto, a segurança e o bem-estar nos espaços escolares, com arborização, iluminação, climatização, manutenção dos prédios e mobiliários suficientes e adequados.	buscar a implantação nas escolas da rede pública de programa de escola confortável, que valorize o conforto, a segurança e o bem-estar nos espaços escolares, com arborização, iluminação, climatização, manutenção dos prédios e mobiliários suficientes e adequados.
17.12	ampliar os coeficientes dos níveis de habilitação dos profissionais da educação, em 20% (vinte por cento) em nível superior, 40% (quarenta por cento) em nível de especialização, 70% (setenta por cento) em nível de mestrado e 100% (cem por cento) em nível de doutorado, a partir do quinto ano de vigência deste PME;	Suprimida

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base nos dados do PL e do PME.

A estratégia 17.1 propunha a construção de um fórum específico para acompanhar a atualização do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), regulamentado pela Lei n.º 11.738/2008, de imediato, ou seja, a partir da aprovação do PME, entretanto, com a alteração da redação, a proposta ficou na vigência do PME, assim, salienta-se que, até o momento da escrita deste artigo

não há nenhum fórum que faça estudos de acompanhamento do PSPN em âmbito municipal.

Em relação ao cumprimento do PSPN, Dourados cumpre a lei federal, que determina o valor de R\$ 3.865,43 (três mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos) para uma jornada de até 40 horas semanais, em Dourados, atualmente o valor pago para os docentes é de 2.687,92 (dois mil, seiscentos e oitenta e sete e noventa e dois centavos) para docentes formado em nível de graduação, esse valor equivale a uma jornada de 20 horas semanais, com garantia de 1/3 da hora atividade.

No que diz respeito ao reajuste anual, no ano de 2022 o reajuste incorporado foi de apenas 8%, mesmo não tendo nenhum reajuste nos anos de 2021 e 2020, portanto, Dourados não atendeu ao percentual anunciado pelo governo federal, de 33,23% para 2022.

Ainda em termos de mudança, na redação do texto, na estratégia 17.5, alterou-se o verbo, que ao invés de “garantir” irá “buscar” implantar o programa de valorização profissional nas unidades escolares, também, sem nenhum prazo definido.

Já a estratégia 17.12 suprimida do PL, agregava valorização salarial significativa, pois as demandas de sobrevivência exigem uma remuneração digna, suficiente para suprir as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida do trabalhador e seus familiares. Além disso, os percentuais elencados seriam, sem dúvidas, um incentivo para a continuidade nos estudos e aperfeiçoamento profissional.

Importante ressaltar que, atualmente os coeficientes de progressão na carreira, em nível de escolaridade atingem no máximo 25%, sendo 10% para especialização, 5% para mestrado e 10% para doutorado (DOURADOS, 2007).

Cabe salientar que, Dourados se consolida como o segundo maior município de Mato Grosso do Sul, e conseqüentemente, o segundo com maior arrecadação tributária do estado.

Dourados é um importante centro agropecuário, comercial, industrial e de serviços da região, possuindo a segunda maior arrecadação de ICMS do Estado [...] É considerado um dos polos econômicos de Mato Grosso do Sul, por seu aspecto econômico baseado na agricultura, pecuária, indústria e

comércio e também, pela sua infraestrutura e serviços, possuindo parques urbanos, cinemas, teatros, museus, shopping e prédios novos construídos ou em construção (DOURADOS, 2018, p. 16).

Portanto, pressupõe-se que o município de Dourados possua condições orçamentárias suficientes para investir financeiramente na valorização dos docentes da rede pública municipal, porém, recentemente, o ranking salarial (2022) divulgado pela Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS) aponta que, dos 79 municípios, Dourados ocupa a 13ª posição.

Assim, ressalta-se que, a luta por uma remuneração digna é contínua, mesmo após 14 anos de aprovação da lei do PSPN, ainda é necessário articular junto a categoria debates, propostas e ações de enfrentamento, para a efetiva valorização e reconhecimento financeiro do trabalho docente na educação básica.

Meta 18: Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR)

A quarta meta que trata da valorização docente no PME é a meta 18, que dispõe sobre os Planos de Cargos e Carreira para os profissionais da educação básica, assim como as outras metas, a redação segue a mesma do texto do PNE

Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (DOURADOS, 2015, p.88).

O município de Dourados possui Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), regulamentado pela Lei Complementar n.º 118 de 31 de dezembro de 2007, que “Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados-MS dá outras providências”. Em seu Art. 1.º esclarece que “[...] essa Lei está em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDBEN; Lei Federal 11.494 de 20 de junho de 2007 e Lei Orgânica do município”.

Das 4 metas da valorização docente no PME, a meta 18 teve o maior quantitativo de estratégias suprimidas, das 50 estratégias formuladas no PL, apenas 16 permaneceram no PME, ou seja, 68% das estratégias foram simplesmente excluídas pelo poder executivo municipal. Destaca-se 3 para exemplificar, 1 que sofreu alteração e 2 que foram suprimidas, trazidas para análise devido ao grau de importância que expressam.

Quadro 3- Alteração/Supressão da estratégia da meta 18

Estratégia	Projeto de Lei N.º 14/2015	Plano Municipal de Educação Lei n.º 3.904/2015
18.10	garantir a implementação de uma política de saúde específica para os profissionais da educação, que vise a prevenção e o tratamento de doenças, sobretudo relacionados à voz, visão, problemas vasculares, ergonômicos, psiquiátrico e psicológicos.	fomentar o desenvolvimento de uma política de saúde específica para os profissionais da educação, que vise a prevenção e o tratamento de doenças, sobretudo relacionados à voz, visão, problemas vasculares, ergonômicos, psiquiátrico e psicológicos.
18.18	garantir aos profissionais da educação concursados e contratados férias no mês de julho, a partir da vigência deste PME.	Suprimida
18.45	garantir que os coordenadores dos CEIMs sejam concursados e formados na área de licenciatura plena em pedagogia ou normal superior, com especialização em educação infantil e gestão instrucional, a partir do primeiro ano de vigência deste PME.	Suprimida

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base nos dados do PL e do PME.

A estratégia 18.10 que diz respeito à saúde dos trabalhadores da educação trazia em seu texto no PL o verbo “garantir” ao invés de “fomentar”, embora a redação dada não seja específica para a saúde do professor, e sim, para todos os profissionais da educação, sabe-se que todas as doenças contempladas por essa estratégia, são decorrentes, na maioria das vezes, pelo exercício da profissão docente.

Em relação as estratégias suprimidas, a 18.18 evidencia uma degradação da profissão, vivenciada pelos docentes em regime de contrato temporário, que não tem respaldo legal de direitos, como o recesso do mês de julho, em que é recebido somente os dias trabalhados.

A estratégia 18.45 também suprimida, se configura como um dos anseios da categoria, pois a função exercida pelos coordenadores dos Centros de Educação Infantil Municipal (CEIMS), são designadas por cargos comissionados, contratados pela prefeitura, a grande maioria por indicação política, sem nenhum tipo de processo seletivo ou concurso público.

É notável que, todas as alterações, retiradas dos termos e a supressão das estratégias, expressam um descompromisso por parte do poder executivo com a melhoria da qualidade da educação, além disso, um desrespeito com os representantes da sociedade civil, que dedicaram 18 meses na discussão e elaboração das estratégias do PME.

Juntos, governo, sociedade civil, pais, alunos, professores, e demais profissionais da educação analisaram, propuseram definiram políticas públicas para a educação, com o propósito de reduzir as desigualdades sociais e regionais, e superar a descontinuidade do trabalho na educação, onde os princípios norteadores de nosso Plano Municipal de Educação tiveram como objetivo garantir, então, uma gestão democrática do ensino público, assegurando a participação dos diferentes segmentos da sociedade, através de eixos, tais como: planejamento, participação, trabalho coletivo, responsabilidade, comprometimento, colaboração, compromisso, autonomia, identidade e transparência (DOURADOS, 2015, p.8).

A citação reproduzida está na abertura do PME, percebe-se que, há um reconhecimento pelo trabalho desenvolvido na formulação do planejamento educacional, entretanto, não houve comprometimento com a autonomia dos sujeitos envolvidos no processo, tampouco, transparência na justificativa pela qual houve a necessidade de tantas mudanças no documento encaminhado pelo poder executivo à casa de leis para aprovação do legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, no município de Dourados, o debate em torno das políticas de valorização docente trouxe avanços, entretanto, sobressaem alegações relativas à limites orçamentários do município que se sobrepõe ao debate sobre a valorização docente e ao compromisso com uma melhoria na qualidade do ensino, que tem esbarrado em

O plano discutido com a sociedade foi substituído em parte pelo PL n.º 14/2015, posteriormente Lei n.º 3.904 (PME/2015-2025), desconsiderando grande parte do debate realizado até então com a participação da sociedade civil.

Destaca-se que, o planejamento educacional como um respaldo legal de Estado precisa ser efetivado independente das concepções por parte do poder público, no entanto, na prática a descontinuidade das políticas públicas se configura como um exercício frequente dos gestores públicos, tanto na esfera municipal, como nas esferas estadual e nacional.

Dessa forma, fica evidente que a formulação de documentos legais, expressa a maneira mais cabível de expor as necessidades e interesses diante da realidade docente, bem como, uma forma de garantir o cumprimento de determinadas ações.

Logicamente, que numa percepção crítica dada pela pesquisa, registra-se que muitos empecilhos são encontrados quando se busca fazer de fato a democracia almejada, não podendo deixar de lado a análise de que um deles, está na infraestrutura da sociedade capitalista.

Em relação à valorização docente observamos que, embora o projeto, transformado em lei, tenha sido submetido às alterações, o PME de Dourados se configura, atualmente, como o norte do planejamento educacional no município. Contudo, o prazo de vigência do PME está se esgotando, assim, a categoria tem como desafio, articular de forma coletiva, o próximo plano decenal.

Acredita-se que, a experiência vivenciada trouxe aprendizado, que com certeza será de grande valia para se pensar as propostas almejadas no próximo plano, além disso, como dito anteriormente, o PME deve ser entendido como um plano de estado, ou seja, as propostas devem ser uma continuidade do atual PME, deve-se de forma crítica, analisar os avanços e retrocessos e a partir

dessas análises, traçar estratégias exequíveis, com vistas a qualidade e valorização do trabalho docente e da educação pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Nº 11.738** de 16 de Julho de 2008. Lei do Piso Salarial Profissional Nacional. Brasília, DF, 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12253&Itemid=86>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.005** de 25 de Junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DOURADOS. **Lei Nº 118** de 31 de dezembro, 2007. Dispõe sobre os planos de Cargos e Carreira. Dourados: Gabinete do prefeito, Prefeitura Municipal. 2007. Disponível em: <http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lc-118_2007-pccr-dos-profissional-da-educacao-municipal-de-dourados-tabelas-de-2014-atualizadas/> Acesso em: 23 nov.2021.

DOURADOS. **Lei Nº 3.904** de 23 de Junho de 2015. Plano Municipal de Educação. Dourados: MS. Disponível em :<<http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lei-n%C2%BA-3904-PME-Dourados-MS.pdf>>. Acesso em: 20 out.2021.

DOURADOS. **Perfil Socioeconômico de Dourados – MS**. Prefeitura Municipal de Dourados, Mato Grosso do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/index.php/perfil-socioeconomico/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

DUARTE, Alexandre Willian Barbosa; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Valorização Profissional Docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v.10, n.17, p.67-97. jul-dez 2014.

FETEMS. **Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul**. Tabela de Salários. Disponível em: https://fetems.org.br/fetems/wp-content/uploads/2022/07/CURVAS_RANKING-SALARIAL-2022-1.pdf. Acesso em 20 jul. 2022.

GATTI, Bernadete Angelina. Formação de Professores no Brasil: características e problemas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out.-dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/R5VNX8SpKjNmKPxxp4QMt9M/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. Indicadores municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=Dourados-MS>. Acesso em: 10 jul. 2022.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Censo da Educação Básica, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/percentual-de-docentes-com-curso-superior>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MAGALHÃES, Solange Martins Oliveira.; SOUZA, Ruth Catarina Cerqueira R. de. A Questão do Método e da Metodologia: uma análise da produção acadêmica sobre professores (as) da Região Centro-Oeste/Brasil. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 669-693, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em: 01 jun.2021.

MASSON, Gisele. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, nº. 140, p.849-864, jul.-set., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Y4GnNgbwFYxX4FwxJ3g5JCn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fábio; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. A formação de professores na agenda dos movimentos sociais da I CONAE ao II PNE. p.77-98. In.: LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; LIMA, Vanda Moreira Machado (Orgs.). Políticas educacionais e qualidade da escola pública. 1.ed.Curitiba, PR:CRV, 2013. 226p.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização Salarial dos professores**: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação pública básica. Tese de Doutorado. Campinas-SP, 2000.p.307.

RODRIGUES, Robson da Silva; COSTA, Áurea de Carvalho. Da Constituição Federal de 1988 ao Plano Nacional de Educação 2014-2024: ardilosas apropriações da noção de valorização do trabalho docente. **Política & Trabalho**. Revista de Ciências Sociais, nº 50, Janeiro/Junho de 2019, p. 231-248. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/35751>. Acesso em: 05 nov. 2021

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Cestari de. Planejamento e Gestão Educacional: avanços e desafios à pesquisa em rede.p. 117-142. In: Scaff, Elisangela Alves da Silva; FONSECA, Marília (orgs.). **Gestão e Planejamento da Educação Básica nos cenários Nacional e Internacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras. 2016.

SIMTED. **Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação de Dourados**. Página Oficial. Dourados, MS. Disponível em: <http://www.simted.org.br/noticias/professores-pedem-retirada-de-processos-e-reconhecimento-da-junta>>. Acesso em: 22 maio 2017.

UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI. Brasília: UNESCO, 2015c. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234311>. Acesso em: 22 fev. 2020.

VICENTINI, Paula Perin; LUGLI, Rosário Genta. **História da profissão docente no Brasil**: representações em disputa. São Paulo: Cortez, 2009.

WERLE, Flávia Obino Correa; BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 515-542, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n61/v16n61a03.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2017

SOBRE OS AUTORES

FLÁVIA PAULA NOGUEIRA ARANDA

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Educação pela Faculdade de Educação (FAED/UFGD), possui graduação em Pedagogia (UFGD) e Docente da Rede Pública Municipal de Dourados-MS, atua nos anos iniciais do ensino fundamental. Membro de Grupo de Estudos Políticas e Gestão da Educação (GEPGE).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5842-1535>

Email: flaviaaranda@hotmail.com

FÁBIO PERNONI

Realizou estágio pós doutoral na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) 2020. Doutorado em Educação UNESP/Presidente Prudente (2016). Ocupa a função de coordenador do curso de Pedagogia (FAED/UFGD) e Coordenador do GT 05 da ANPED/CO- Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/Região Centro-Oeste (2019-2022) e de vice coordenador estadual da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE-MS) – (2021-2022). É editor da Horizontes Revista de Educação (2018-2023). Desenvolve pesquisas junto ao Grupo de Estudos e Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE/UFGD) e ao Grupo de Estudos e Pesquisa Políticas Educacionais e Formação de Professores (GEPPEF/UEMS). Tem experiência em pesquisas na área de Políticas Educacionais, com ênfase, principalmente, nas seguintes temáticas: Planejamento Educacional, Gestão Educacional, Avaliação educacional, Formação de Professores e Reforma do Ensino Médio.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1345-877X>

Email: fabioperboni@ufgd.edu.br

CAPÍTULO X

A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO: O QUE TRAZEM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS?

Larice de Carvalho da Silva Ventury

INTRODUÇÃO

A educação infantil no Brasil como direito da criança pequena foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e o reconhecimento desta como a primeira etapa da educação básica se deu por meio da Lei n.º 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sendo esse atendimento oferecido em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos.

Em decorrência desse dispositivo legal, a educação infantil passa a fazer parte dos sistemas de ensino, ainda que estivesse ligada anteriormente às secretarias de assistência social. A legalização por meio dos documentos normativos fez com que a educação infantil ganhasse mais espaço nas discussões educacionais, pesquisas acadêmicas e políticas públicas.

No ano de 2009, foi publicada a Emenda Constitucional n.º 59, que altera o artigo 208 da Constituição Federal de 1988, ampliando a educação obrigatória e gratuita para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Dessa forma, a pré-escola passou a fazer parte da matrícula e frequência obrigatória da criança, segmento esse que até então era facultativo às famílias.

Diante da compreensão da educação infantil como direito da criança, o Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024) traz como primeira meta a universalização do atendimento pré-escolar e ampliação do atendimento mínimo de 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade, números já almejados no PNE de 2001 no que se refere ao atendimento da primeira etapa da educação infantil.

As estratégias dessa meta, no entanto, dependem diretamente das ações desenvolvidas nos municípios, aos quais foi atribuída a competência pela oferta da educação infantil pela Constituição Federal de 1988. Nesse cenário, os planos municipais de educação, elaborados em alinhamento com o PNE, são documentos de crucial importância para a materialização da meta nacional, no entanto, sua implementação requer que as estratégias estabelecidas para o cumprimento sejam concretizadas por meio de políticas desenvolvidas em âmbito municipal.

Com a implantação do PNE em 2014, por meio da Lei n.º 13.005, ficou definido que cada ente federado precisaria criar seu próprio plano em alinhamento ao Plano Nacional. A sociedade civil organizada, por meio de órgãos colegiados e seus pares, ficou incumbida de realizar o monitoramento e a avaliação da execução desses planos, durante o decênio de vigência deles (FARIAS; RAIMANN, 2019).

Santos e Sousa Junior (2018) colocam que a garantia de um direito necessita ir além do dispositivo legal, estendendo-se até os mecanismos de efetivação dessas, como criação de política pública social que assegure os recursos financeiros necessários à implantação da política. Assim, não basta um direito constar em lei, é necessária a disposição de recursos para sua concretude.

Dessa forma, anos após a sua promulgação, faz-se necessário o acompanhamento das políticas implantadas para a efetivação dos planos, observando se essas têm conseguido atingir suas metas e quais estratégias os entes federativos têm adotado.

Com o objetivo de explorar o que se tem produzido no âmbito acadêmico acerca da temática analisada, foi realizado um levantamento bibliográfico considerando quais aspectos e dimensões estão sendo privilegiados nas

produções que envolvem a educação infantil, atentando-se ao que compete à etapa creche, a partir dos planos decenais, além de localizá-las diante de determinado período e local.

Análise dos trabalhos publicados que abordam sobre a EI com base nos planos decenais

Para o desenvolvimento da análise, foi realizada uma pesquisa exploratória e bibliográfica a partir de um levantamento de teses, dissertações e artigos, publicados no período de 2017 a 2021, escolha temporal que se justifica ao considerar as produções mais recentes para análise realizada. Os bancos de dados consultados para a pesquisa foram o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Portal de Periódicos Capes/MEC.

Na análise de dados, foi utilizada a técnica quanti-qualitativa, a qual possibilitou a elaboração de um banco de dados a partir da sistematização de informações, como: título, categoria, tipo de pesquisa, ano, local da pesquisa, orientador e Instituição de Ensino Superior. Tal organização evidenciou resultados a serem apresentados a seguir.

Para o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, foram utilizados em um primeiro momento os seguintes descritores: “Plano Municipal de Educação”, “Plano Nacional de Educação” e “Educação Infantil”, utilizando a palavra “AND” entre os descritores, sendo, a partir disso, obtidos nove resultados, já que um estudo estava fora do recorte histórico estabelecido. Nessa primeira busca, não foram aplicados filtros devido à baixa quantidade de resultados obtidos. Com o objetivo de contemplar o maior número de produções sobre a temática, foi realizada uma segunda busca, mantendo os primeiros descritores e substituindo o termo “Educação Infantil” por “Creche”. Nesse momento, não foi aplicado o termo “AND” entre os descritores, pois este quando utilizado não apresentou resultados.

A partir dessa busca, foram obtidos 2.589 resultados e como forma de refinamento dos dados e maior aproximação ao objeto dessa pesquisa foram aplicados os seguintes filtros:

QUADRO 1 – Filtros utilizados para a seleção das produções acadêmicas

Tipo	Teses e dissertações
Ano	2017 a 2021
Grande área do conhecimento	Ciências Humanas
Área do conhecimento	Educação
Área de avaliação	Educação
Área Concentração	Educação Educação Sociedade, Estado e Educação Gestão e Avaliação da Educação Pública Educação escolar
Nome Programa	educação Educação Gestão e Avaliação da Educação Pública

Fonte: A autora, com base nas opções disponíveis na ferramenta de pesquisa do Banco de Teses e Dissertações da Capes (2021).

Após a aplicação desses filtros, foram obtidos como resultados 222 trabalhos, o que necessitou de refinamento manual por parte da pesquisadora, o qual se deu a partir da leitura do título, resumos, ainda que em alguns casos os resumos se mostrassem incompletos ou superficiais para a análise, sendo necessária a leitura de outros elementos no corpo do texto.

O critério de escolha se deu considerando as pesquisas que abordavam em específico sobre a educação infantil a partir dos planos decenais e direito à educação, além de pesquisas que abordavam sobre o monitoramento e a avaliação desses planos dentro do âmbito da educação básica que contemplassem a educação infantil.

TABELA 1 – Resultados obtidos no catálogo de teses e dissertações CAPES

Descritores	Teses	Dissertações	Total
“Plano Municipal de Educação” / “Plano Nacional de Educação”/“Educação Infantil”	0	8	8
“Plano Municipal de Educação” / “Plano Nacional de Educação” / “Creche”	5	17	22

Fonte: a autora, com base na seleção realizada no Banco de Teses e Dissertações da Capes (2021).

A partir da seleção realizada, foram somadas as pesquisas, o que totalizou 30 resultados. No momento da segunda busca, três dissertações

apareceram novamente, sendo elas contabilizadas posteriormente apenas uma vez. Conforme se pode observar na Tabela 2 a seguir, as teses e dissertações foram organizadas elucidando sobre a quantidade de produções nas instituições de ensino, contemplando temáticas convergentes ao direito à educação infantil no Brasil em diálogo com os planos decenais.

TABELA 2 – Produções de teses e dissertações contemplando políticas para a educação infantil por IES

Universidade	Estado	Teses	Dissertações
UFAC	AC	0	2
UESB	BA	0	1
UERJ	RJ	1	1
UFSM	RS	0	1
UNESP	SP	1	1
UNIPLAC	SC	0	1
UTP	PR	0	1
UFG	GO	0	3
UFRGS	RS	0	1
UFPR	PR	0	5
UFF	RJ	0	1
UFFS	SC	0	1
USP	SP	1	1
UFSCAR	SP	0	1
UPF	RS	0	1
UNOCHAPECÓ	SC	0	1
UFOPA	PA	0	1
UNIVALI	SC	1	0
PUC	SP	0	1
UNICAMP	SP	1	0
SUB-TOTAL		5	25
TOTAL			30

Fonte: A autora, com base na seleção realizada no banco de Teses e Dissertações da Capes (2021).

Atendendo à necessidade de situar as pesquisas sobre políticas para a educação infantil nos municípios brasileiros, os quais têm sua composição

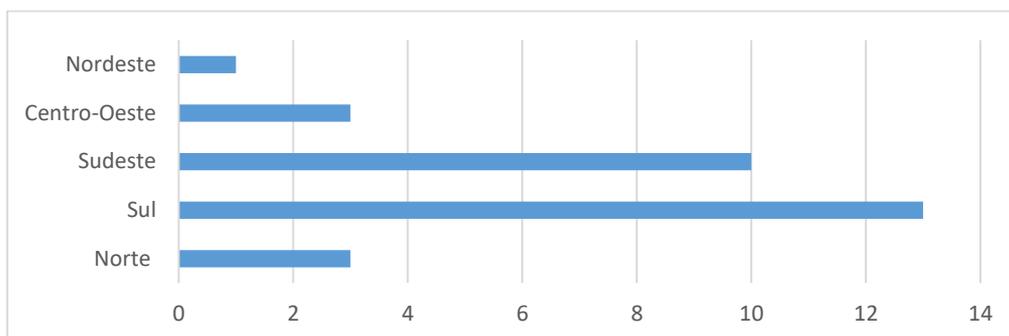
textual decorridos de disputas e acordos dos grupos de interesse que se traduzem em uma interpretação desta dentro do contexto da prática (MAINARDES, 2006), buscou-se localizar tais estudos a partir das produções acadêmicas acerca da realidade desses municípios e âmbito nacional.

Algo importante a ser evidenciado é sobre a produção dessas pesquisas por regiões brasileiras, notando-se que a Região Sul é a que mais produziu pesquisas, em destaque a Universidade Federal do Paraná, a qual apresentou cinco dissertações acerca da temática em tela. Luiz (2021) aponta que as Regiões Sul e Sudeste apresentam maior número de produções em políticas educacionais devido à quantidade de Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE) ¹e linhas de pesquisas deste campo.

É necessário evidenciar que é na Região Sudeste que se encontra a maior quantidade de PPGE, mas esta teve sua produção acerca da temática em evidência inferior à da Região Sul. Tal resultado pode ser atrelado ao fato de que 5 das 13 produções da Região Sul são oriundas da Universidade Federal do Paraná, ainda que 4 dessas tenham sido orientadas pela mesma professora. Segundo Silva e Jacomini (2019), objetos de estudo dos orientandos vinculados diretamente às produções dos orientadores podem proporcionar um “aprofundamento dos conhecimentos a partir da análise das prioridades da área, assim como dos diagnósticos sobre as condições para a produção do conhecimento” (SILVA; JACOMINI, 2019, p. 10). Por outro lado, essa tendência não contribui para uma diversificação do objeto.

GRÁFICO 1 – produção de teses e dissertações contemplando políticas para a educação infantil por região brasileira

¹ Dos 192 PPGE no Brasil, cada região possui a seguinte porcentagem desse valor: Norte apresenta 6,8%; Nordeste 17,7%; Centro-Oeste 13%; Sudeste 38% e o Sul 24,5% (LUIZ, 2021)



Fonte: A autora, com base na seleção realizada no banco de Teses e Dissertações da Capes (2021).

Ao analisar a quantidade de produções por região, relacionadas aos dados do Relatório do 2.º Ciclo de Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação de 2018, nota-se que as produções acadêmicas têm maior concentração nas regiões com maior percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola, conforme o quadro 2 a seguir.

QUADRO 2 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola em 2018 por região do BRASIL

Região	Percentual da população de 0 a 3 anos atendido
Norte	15,8
Nordeste	28,8
Sul	39,2
Sudeste	37,5
Centro-Oeste	26,1

Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Os dados em tela podem indicar um campo fértil de pesquisas para essas políticas de ampliação nas regiões de maior porcentagem de frequência, apontando também a necessidade de maior investigação sobre o pouco avanço no que diz respeito à Meta 1 do PNE (2014) nas regiões de menor taxa percentual de atendimento, pois

[...] a avaliação de planos decenais não deve ser compreendida como atividade estanque ao processo de planejamento, uma vez que um dos objetivos do acompanhamento e avaliação de um

planejamento é verificar as possíveis lacunas para que soluções sejam apresentadas, os ajustes necessários sejam empreendidos e os objetivos plenamente alcançados. (ARANDA; RODRIGUES; MILITÃO, 2020, p. 13).

Quanto ao período dessas publicações, é importante salientar que o ano de 2020, não teve nenhuma pesquisa publicada. Vale ressaltar que no período iniciou-se uma pandemia causada pelo novo coronavírus, o que conseqüentemente influenciou no desenvolvimento das pesquisas e suas defesas, devido à necessidade do isolamento social. Dessa forma, articula-se a esse resultado as razões descritas, que possivelmente justificam a razão de não haver publicações desses trabalhos acadêmicos no período. *A posteriori*, é possível a decorrência de direcionamento de pesquisas concernentes a esse novo cenário pós-pandemia e seus impactos no âmbito educacional, implicando um campo amplo para pesquisa. Também vale destacar que os dados de 2021 correspondem até a data de realização desta busca, ou seja, o mês de novembro.

Para melhor análise das teses e dissertações encontradas, estas foram divididas em categorias, criadas a partir da leitura dos resumos. As combinações primaram por agrupar temas abrangentes devido à diversificação dos temas correlatos, que embora abordassem sobre os documentos decenais, tratavam sobre a temática de perspectivas diferentes e mesmo com várias peculiaridades nas pesquisas, houve reincidência de objeto, o que contribuiu para o debate deste estudo, considerando diferentes realidades.

A partir da categorização dessas pesquisas, foi possível evidenciar que o direito à educação foi o agrupamento com maior concentração de estudo, com o segmento creche em maior quantidade dentro da realidade analisada, ainda que os demais, indiretamente, também contemplem o atendimento à crianças de 0 a 3 anos. Atribui-se a esses resultados o fato de que crianças de 4 a 5 anos já possuem obrigatoriedade de matrícula na educação básica, sendo assim, o acesso a partir dessa faixa etária deve ser assegurado pelo Estado, fazendo com que esse atendimento seja priorizado.

Tal situação não ocorre na etapa creche, devido a esta não ser obrigatória e facultativa à família, bem como pelo fato de que a oferta de vagas para crianças

de 0 a 3 anos acaba não possuindo prioridade para o atendimento à demanda total pelo poder público, tornando-se uma pauta de luta social. Mesmo constando na lei maior o direito à educação de todas as pessoas, independentemente de idade, uma quantidade significativa dessa faixa etária ainda não tem seu direito à vaga contemplado, o que é motivo de lutas e pesquisas acerca da temática.

Para a análise, foram considerados trabalhos que abordavam toda a educação infantil, segmento creche, pré-escola e educação básica, observando elementos que podem dialogar e contribuir diretamente para a análise do direito à educação da população de 0 a 3 anos.

TABELA 3 – teses e dissertações por categoria de acordo com o título e a leitura do resumo

Categoria	Abrange em específico a pré-escola	Abrange em específico a creche	Abrange toda educação infantil	Abrange toda a educação básica contemplando a EI	Total
PME			1	3	4
Direito à educação		4	2	1	7
Acesso à ed. infantil – ed. inclusiva			2		2
Financiamento da educação		2	1		3
Trabalho e formação docente			3		3
Participação popular			1		1
Privatização da oferta educacional pública			2		2
PNE/PEE – Monitoramento			0	1	1
Políticas educacionais	2		2	1	5
Acesso/qualidade de atendimento		1	1		2
Total	2	7	15	6	30

Fonte: A autora, com base nas informações disponibilizadas pela Capes (2021).

QUADRO 3 – Trabalhos selecionados no catálogo de teses e dissertações

TÍTULO	AUTORIA	TIPO	ANO	IES
---------------	----------------	-------------	------------	------------

Plano Municipal de Educação de Rio Branco/AC: análise da efetividade das Metas 1, 2 e 5 na garantia do direito à educação	MANSOUR, Joana Maria Franca	Dissertação	2021	UFAC
Um olhar sobre o acesso à Educação Infantil no Território de Identidade de Vitória da Conquista – BA	SOARES	Dissertação	2017	UESB
O direito à educação integral nos planos de educação (2015-2025) dos municípios da região metropolitana de Campinas	ABBIATI	Tese	2019	UNICAMP
Políticas públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em Foco (2009-2016)	GIL	Tese	2018	UERJ
A implementação da meta 1 do Plano Nacional de Educação na educação infantil no município de Santa Maria/RS	LEMOS, Caroline Oliveira	Dissertação	2018	UFSM
Plano municipal de educação: formação e valorização dos professores de educação infantil	MEDEIROS, Renata Pontes Cabral	Dissertação	2018	UNESP
Trabalho docente na educação infantil e o PME da rede municipal de educação de Goiânia	RIBEIRO, Lilian J. de O. de Souza	Dissertação	2018	UFG
A educação inclusiva na educação infantil: compromissos e desafios da gestão educacional Lages	OLIVEIRA, Elaine Ribeiro	Dissertação	2017	UNIPLAC
O processo de implantação da obrigatoriedade da educação infantil no município da Lapa-PR	MORGADO, Tamiris A. Bueno	Dissertação	2017	UTP
As políticas públicas de formação continuada das professoras da educação infantil em Goiânia	MORAIS, Ludmylla da Silva	Dissertação	2018	UFG
A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na oferta da educação infantil em Porto Alegre	MONTANO, Monique Robain	Dissertação	2018	UFRGS

(Continua)

(Continuação)

TÍTULO	AUTORIA	TIPO	ANO	IES
Oferta e acesso à creche pública em Curitiba: a construção da desigualdade social	SESIUK	Dissertação	2019	UFPR
Pelo direito à creche: uma análise da ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015	PEREIRA, Soeli Terezinha	Dissertação	2017	UFPR
Financiamento e oferta de educação infantil – creches no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb	CARNEIRO, Marilza Bras G. Lourenço	Dissertação	2018	UFAC
Políticas Públicas de Educação Infantil no Município de Niterói-RJ (1988-2018)	MARTINS, Sonia de Oliveira	Dissertação	2019	UERJ
O estado e o movimento comunitário por creche em São Gonçalo (RJ)	PASSOS, Tahis Moreira	Dissertação	2018	UFF
A educação enquanto direito público subjetivo: leituras acerca da herança de um direito em diferentes cenários paradigmáticos	MOURA, Regiani Rolim	Dissertação	2019	UFFS
Atuação da defensoria pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba	GONÇALVES, Lusiani Ferreira	Dissertação	2018	UFPR
O Conselho Municipal de Educação e a educação infantil em Ribeirão Preto	BETTINASSI, Izabela Silva	Dissertação	2019	USP
O programa creche escola e sua(s) concepção(ões) de educação infantil: entre o Estado e o município	PEREA, Nayane Moreno	Dissertação	2019	UFSCAR
Programas de privatização na educação infantil: a atuação do ministério público e dos conselhos de controle social	COSTA, Beatriz Aparecida	Tese	2018	UNESP
Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense	FELDMAN, Marina	Dissertação	2017	UFPR

(Continua)

(Conclusão)

TÍTULO	AUTORIA	TIPO	ANO	IES
Educação infantil: análise das políticas públicas no município de Caiapônia (2013-2016)	CARVALHO, Dária A. de Jesus	Dissertação	2017	UFG
O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2016)	TOPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer	Dissertação	2017	UFPR
Educação infantil, educação especial e planos nacionais de educação no Brasil pós-anos 1990	SOUZA, Fernanda Cristina	Tese	2018	USP
Dinâmicas, discursos e estratégias dos atores atuantes no processo de monitoramento e avaliação do plano estadual de educação de Santa Catarina	VASSOLER, Maria Cecília	Tese	2019	UNIVALI
Gestão de políticas públicas para a educação infantil: as contribuições do tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul	PRADO, Viviane Fátima Lima	Dissertação	2019	UPF
Planos Municipais de Educação da Região da AMOSC: desafios e perspectivas para elaboração de políticas educacionais	MOURA, Locenir Tereza	Dissertação	2017	UNOCHAP ECÓ
Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Santarém no Período de 2003 a 2016	GOCH, Greice Jurema de Freitas	Dissertação	2017	UFOPA
Sempre cabe mais um! A qualidade da educação infantil frente às matrículas via decisões judiciais	MENDES, Beatriz Fátima	Dissertação	2017	PUC

Foram localizados sete trabalhos que abordam em específico o segmento creche da educação infantil, considerando todas as categorias. Tais estudos dialogavam sobre o direito à educação da faixa etária de 0 a 3 anos, trazendo como especificidade: O direito à educação infantil a partir da Ação Brasil Carinhoso (PEREIRA, 2017); Ampliação da oferta de matrículas das crianças nas creches proferidas por ações judiciais e a implicação destas na qualidade do atendimento no município de Campinas/SP (MENDES, 2017); Ampliação da

oferta de vagas nas creches no município de Niterói, localizando a educação infantil nas políticas públicas locais (MARTINS, 2019); Garantia do direito ao acesso à creche por meio da judicialização no município de Curitiba, partindo da atuação da defensoria pública (GONÇALVES, 2018); Desigualdade de idade na oferta e no acesso à creche pública partindo da realidade de Curitiba (SESIUK, 2019); O direito pela via da legislação localizando a situação dos bebês nas políticas de Educação Infantil (GIL, 2018); O papel do Fundeb para com a oferta e atendimento na creche da rede municipal de Rio Branco (CARNEIRO, 2018).

As reflexões apresentadas nessas pesquisas evidenciam quanto ao crescimento de matrículas na creche no contexto de diferentes localidades, embora esses números não atinjam as metas nacionais propostas, o que indica que esforços quanto ao cumprimento das metas têm sido progressivos, mas não suficientes.

As pesquisas trazem contribuições para a educação infantil frente às políticas municipais, em cooperação à execução do Plano Nacional de Educação, além de dialogarem para a valorização da identidade dessa etapa educacional que, embora esteja presente nas políticas públicas, tem apresentado fragilidades em sua ampliação.

Cabe destacar no que diz respeito ao direito à educação sobre o atendimento a bebês e crianças bem pequenas, abordado em três pesquisas, que embora partam de contextos de locais diferentes, inclusive um em cada região brasileira, compartilham dos mesmos resultados e considerações.

Tanto na realidade de Rio Branco (CARNEIRO, 2018), Curitiba (SESIUK, 2019) e Niterói (MARTINS, 2019), foi possível destacar que crianças de 0 a 3 anos enfrentam uma invisibilidade perante as políticas públicas, não possuindo a garantia desse direito, considerando os baixíssimos percentuais de atendimento às faixas etárias nas localidades apresentadas. Isso demonstra uma desigualdade na oferta de vagas devido à idade da criança, causada por uma preferência de atendimento.

Com relação ao atendimento à bebês, essa situação é abordada por Gil (2018) devido ao fato de os dados nacionais se referirem ao atendimento por segmento da educação infantil sem especificar a idade, o que contribui para uma

falta de clareza no que diz respeito às faixas etárias, principalmente no que se refere ao atendimento desse público (crianças de 0 a 1 ano e 11 meses), colaborando para a invisibilidade de tais sujeitos nas políticas públicas educacionais. Ainda para a autora, isso decorre de concepções frágeis acerca desses indivíduos e também em muitos casos por esses serem vistos como extensão da mãe, carecendo de maior investigação e análise sobre a temática.

As pesquisas abordando o segmento pré-escola se resumiram a duas, as quais abordavam sobre as políticas municipais para a universalização desse segmento a partir de localidades diferentes (LEMOS, 2018; MORGADO, 2018). As referidas pesquisas, em diálogo com a etapa creche, contribuíram para a compreensão da dimensão do atendimento de 0 a 3 anos nas regiões, ainda que para ambas as autoras a não ampliação ou supressão das matrículas da etapa creche da educação infantil decorreu da obrigatoriedade da pré-escola, contexto em que esforços estatais se concentraram nas faixas etárias a partir dos 4 anos, considerando a Emenda Constitucional n.º 59 de 2009.

As pesquisas tratando de toda a educação infantil foram as de maior concentração, distribuindo suas abordagens em quase todas as categorias. Em algumas pesquisas, foram contempladas temáticas referentes ao Acesso à Educação Infantil nos PME de determinada região baiana (SOARES, 2017); Direito à educação a partir da atuação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (BETTINASSI, 2019); Direito à educação através do Termo de Ajustamento de Conduta a partir do contexto paranaense (FELDMAN, 2017); Educação Inclusiva na EI (OLIVEIRA, 2017; SOUZA, 2018); Programa de financiamento à EI fornecido pelo Estado de São Paulo (PEREA, 2019); Formação docente e condições de formação continuada (MEDEIROS, 2018; MORAES, 2018); Trabalho docente (RIBEIRO, 2018); Participação popular ao que se refere ao atendimento à EI (PASSOS, 2018); Política de parceria entre poder público e entidades privadas (MONTANO, 2018); Políticas públicas educacionais destinadas à EI partindo das legislações nacionais (CARVALHO, 2017) e Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (PRADO, 2019) e Acesso e qualidade da EI a partir dos Tribunais de Justiça no Brasil (TAPOROSKY, 2017).

Em suma, essas pesquisas elucidam sobre diversas vertentes acerca da educação infantil, evidenciando em alguns resultados circunstâncias que atingem diretamente a etapa creche, como na pesquisa de Taporosky (2017), que encontrou maior número de pedidos nos Tribunais de Justiça no Brasil referentes ao acesso à creche. Isso demonstra um dos caminhos tomados para a ampliação dos atendimentos às crianças de 0 a 3 anos, além de o trabalho explicar de que forma ocorreu a atuação e o tratamento do Poder Judiciário frente à questão.

Taporosky (2017) também observou que condições de atendimento foram consideradas nessas deliberações, achado esse importante no que compete o direito à educação infantil de qualidade por meio da judicialização.

No que se refere à privatização da educação infantil pública, os estudos encontrados apontam que essa prática em municípios de São Paulo comprometeu principalmente a etapa creche (COSTA, 2018). Em Porto Alegre, estudos evidenciaram que a oferta da primeira etapa da educação básica se efetivou majoritariamente pela parceria público-privada (MONTANO, 2018).

Atrelado a esta interação público-privado encontra-se a hegemonia neoliberal, a qual tem direcionado as políticas de Estado por meio de reformas que têm atingido setores sociais, principalmente o da educação. Tal ação corrobora com Mainardes (2006) quando esse aponta sobre estudos entre a interação dialética global e local, afirmando que “a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Essas ações, para os autores das pesquisas analisadas, podem provocar condições de oferta educacional precárias, gerando aumento da desigualdade social, o que demanda atenção frente aos contextos políticos vivenciados.

Tais cenários caracterizam a EI nas políticas nacionais e locais, fornecendo subsídios a partir das realidades ou objetos analisados, o que vem corroborar para a exigibilidade do direito e da qualidade educacional da oferta frente ao fortalecimento do debate da importância desta etapa enquanto direito

social de todo cidadão, atentando para as maneiras que têm ocorrido ou não a ampliação desse direito nos municípios investigados.

Dando continuidade à pesquisa, foi realizada uma busca no banco de Periódicos Capes, sendo localizados 35 artigos para os descritores “Plano Municipal de Educação”, “Plano Nacional de Educação” e “Educação Infantil” e 14 artigos repetindo os primeiros descritores e substituindo o termo “Educação Infantil” por “Creche”. O refinamento desses resultados se deu por meio da aplicação do filtro “data de criação”, para a seleção de artigos entre 2017 e 2021 (o buscador se limitava ao ano de 2020, dessa forma, não foram localizados trabalhos no ano de 2021).

Em seguida, foi realizado um refinamento manual, que também se pautou considerando os trabalhos que abordassem em específico sobre a educação infantil ou contemplassem em seu escopo sobre a etapa, mesmo que não a abordando exclusivamente, sendo desconsiderados outros trabalhos que não dialogassem diretamente com a etapa de análise. Após esse procedimento, na primeira busca, foram selecionados cinco artigos e para a segunda dois, resultando em sete trabalhos a serem considerados. Durante a busca, notou-se que cinco artigos apareciam em ambas as buscas, sendo esses considerados apenas uma única vez.

TABELA 4 – periódicos por categoria de acordo com o título e a leitura do resumo

Categoria	Abrange em específico a pré-escola	Abrange em específico a creche	Abrange toda a educação infantil	Abrange toda a educação básica, contemplando a EI	Total
PME –Monitoramento	0	0	1	1	2
Financiamento da Educação	0	1	0	0	1
Trabalho e formação docente	0	0	1	2	3
Interação público privado na educação	0	1	0	0	1
Total	0	2	2	3	7

Fonte: a autora, com base nas informações disponibilizadas pela Capes (2021).

QUADRO 4 – Trabalhos selecionados no portal de periódicos da CAPES/MEC

TÍTULO	AUTORIA	ANO
Plano Municipal de Educação e o trabalho docente sob tensões	RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela H. da Silva	2020
Somente financiamento importa? Possíveis fatores associados à escolha de modos de oferta de creche	TRIPODI, Zara Figueiredo; SANTOS, Erisvaldo, P. dos; TORRES, Marco Antônio	2020
Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os planos municipais de educação (2014-2024)?	TRIPODI, Zara F.; DELGADO, Victor Maia S.; RODRIGUES, Érica C.	2018
Atendimento à Educação Infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em Planos Municipais de Educação	SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira	2019
Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos	BORGES, Moacir Freitas; CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique	2017
A formação continuada de professores da educação infantil em Sorocaba/SP	PEREIRA, Meira chaves	2017
Plano Municipal de Educação (PME): valorização e desafios da carreira docente	CARDOSO, Odorico Ferreira; DE NEZ, Egeslaine	2020

Fonte: A autora, com base nas informações disponibilizadas pela Capes (2021).

O baixo número de artigos selecionados deu-se ao fato de que grande parte dos resultados da pesquisa eram trabalhos cujos objetos contemplavam os planos decenais, mas focalizando outras etapas da educação, ou metas do PNE que não dialogavam diretamente com a educação infantil.

A partir das considerações dos periódicos, foi possível observar a forte presença da interação entre o setor público e o privado para com a educação, como estratégia para a ampliação de vagas na educação infantil, principalmente no que compete à etapa creche, tendência essa que autores sinalizam como uma lógica de política de Estado (TRIPODI; SANTOS; TORRES, 2020; TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018), chamando a atenção para a atuação dessas instituições não estatais, que historicamente ofereciam atendimento a partir da assistência social, podendo acentuar as desigualdades sociais.

Sobre a formação e o trabalho docente, cabe destaque ao artigo de Pereira (2017) quanto à necessidade de formação adequada dos profissionais

que atendem à educação infantil, ainda que esses careçam de um olhar atento às múltiplas linguagens potencializadoras do desenvolvimento infantil, percebendo a criança como um ser histórico social produtor de cultura (PEREIRA, 2017). Isso faz com que essa dimensão, como aponta Aranda, Rodrigues e Militão (2020), dialogue com a qualidade da educação, indiscutivelmente de forma crucial.

Em suma, essas foram algumas considerações destacadas nas pesquisas acadêmicas acerca da educação infantil, em diálogo com os planos municipal e nacional, as quais localizam as temáticas exploradas na etapa, caracterizando esta nas políticas públicas educacionais, possibilitando também que esses ensaios sejam tomados como ponto de partida para demais questões do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Planos Decenais, tanto no âmbito municipal quanto nacional, têm chamado a atenção de pesquisadores quanto à efetividade de suas metas. As pesquisas, em suas diversas abordagens, contribuem para o acompanhamento da execução deles no que compete à expansão de vagas e qualidade de atendimento de crianças de 0 a 3 anos, ainda que a maioria das investigações tenha ocorrido a partir de realidades locais, essas em conjunto caracterizam um cenário educacional em âmbito nacional.

A partir das pesquisas, evidenciou-se que tem ocorrido aumento das vagas de creche para a população de 0 a 3 anos, mas estes números não vão ao encontro do alcance da meta estabelecida pelo PNE (2014) e passam longe do atendimento total da população dessa faixa etária. A razão recorrente observada nas pesquisas para esse cenário foi a priorização de atendimento pelo Estado para a faixa etária a partir dos 4 anos, devido à Emenda 59/2009, o que depreciou o atendimento à creche.

No que compete ao aumento do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em instituições, algumas pesquisas sinalizaram como uma estratégia do poder público o uso de convênios com instituições não estatais, medida esta que pode

gerar precarização do atendimento a essas crianças e acentuação da desigualdade social.

As ações públicas sobre os objetos investigados não se deram de forma exclusiva nas localidades, apresentando uma tomada de decisões políticas que dialogam entre si, ainda que nem todas ocorram em benefício da educação pública de qualidade.

Sobre o tipo de pesquisa realizado, os resultados encontrados demonstram avanços nas produções acadêmicas sobre os planos decenais, ainda que um levantamento bibliográfico de Aranda, Rodrigues e Militão (2020) revele que no período de 2001 a 2017 havia carência de trabalhos envolvendo a temática, sendo encontradas apenas duas produções acerca das metas 7 e 17 nesses documentos, considerando que um dos bancos utilizados também foi o Portal de Teses e Dissertações da Capes. Assim, percebe-se que a educação infantil tem ganhado espaço nas produções acadêmicas, fornecendo subsídios para debates das políticas concernentes a ela.

REFERÊNCIAS

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 36, 2020.

COSTA, Beatriz Aparecida da. **Programas de privatização na educação infantil: a atuação do Ministério Público e dos Conselhos de Controle Social.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2018.

FARIAS, Rosângela H. da S.; RAIMANN, Ari. Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v. 5, n. 3, 2019.

GIL, Márcia de Oliveira Gomes. **Políticas públicas de educação infantil no município do Rio de Janeiro: berçário em foco (2009-2016).** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LEMOS, Carolina Oliveira. **A implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na educação infantil no município de Santa Maria/RS.**

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2018.

LUIZ, Fernanda Post de Carvalho. **A relação família e escola no campo acadêmico da política educacional no Brasil e em Portugal**: percursos e tendências. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MONTANO, Monique Robain. **A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na oferta da educação infantil em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

MORGADO, Tamiris Aparecida Bueno. **O processo de implantação da obrigatoriedade da educação infantil no município da Lapa-PR**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

PEREIRA, Soeli Terezinha. **Pelo direito à creche**: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SANTOS, Joedson Brito; SOUSA JUNIOR, Luiz. O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 7, n. 2, p. 263-288, maio/ago., 2018.

SILVA, Antonia Almeida; JACOMINI, Márcia Aparecida. Pesquisa em Políticas Educacionais: escolhas temáticas e fontes em debate (2000-2010). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil**: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SOBRE A AUTORA.

LARICE DE CARVALHO DA SILVA VENTURY

Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Professora da Rede Municipal pública de Curitiba e São José dos Pinhais.

E-mail: larice.carvalho@hotmail.com.

ISBN 978-65-87561-35-6