



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE FACULDADE DE
EDUCAÇÃO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARECILDA BEZERRA DE ARAÚJO

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JARDIM
DO SERIDÓ – RN: Tensões entre o legal e o real**

Mossoró/RN

2018

MARECILDA BEZERRA DE ARAÚJO

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JARDIM
DO SERIDÓ – RN: Tensões entre o legal e o real**

Dissertação apresentada Programa de Pós-graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Arilene Maria Soares de Medeiros.

Mossoró/RN

2018

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

1 Catalogação da Publicação na Fonte.

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

A663o Araújo, Marecilda Bezerra de

Organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó - RN: Tensões entre o legal e o real. / Marecilda Bezerra de Araújo. - Mossoró - RN, 2018.

184p.

Orientador(a): Profa. Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros.

Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2. Federalismo na Educação Brasileira. 3. Sistema Municipais de Ensino. 4. Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó. 5. Dimensões político - administrativa da Educação municipal. I. Maria Soares de Medeiros, Arilene. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

MARECILDA BEZERRA DE ARAÚJO

**ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JARDIM DO
SERIDÓ – RN: Tensões entre o legal e o real**

Dissertação apresentada Programa de Pós-graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: 19/09/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Arilene Maria Soares de Medeiros
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
(Orientadora)

Prof. Dr. Allan Solano Souza
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
(Membro da Banca Examinadora)

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Universidade Federal do Goiás
(Membro da Banca Examinadora)

Dedico esta produção aos sujeitos que fazem acontecer: O Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó - RN, àqueles que um dia semearam; hoje aos que fazem a colheita; e aos que amanhã com certeza continuarão a cuidar, regar e aperfeiçoar, o que é mais importante: nunca deixar o JARDIM da EDUCAÇÃO descorar.

AGRADECIMENTOS

Passados os dois anos na caminhada do curso do mestrado, é hora de olhar e dizer que muitos foram os passos, mãos, abraços e até mesmo colo que acolheram todos os momentos, angústias, dificuldades, incertezas, dúvidas, mas também acolheram encontros, amizades, alegrias, sorrisos, saudades, aprendizagens, conhecimentos, mostrando que os caminhos não foram percorridos sozinhos, por isso quero agradecer de modo especial:

Ao meu bom Deus, pelo Dom da Vida, Força, Luz...

Ao meu Pai, Miguel (*In memoriam*) por mostrar que a vida deve ser vivida com alegria, entusiasmo e dedicação.

Minha Mãe, Anita, cuja simplicidade e sabedoria lançaram as bases para constituir-me na mulher, esposa, mãe e profissional que hoje sou.

Meus Filhos: Franklin, Marielle e Fernando, tão desejados, que me proporcionaram alegrias, paciência e motivação na produção deste trabalho.

Francisco Júnior, esposo querido, admirador e incentivador da minha carreira profissional, que, muitas vezes, amenizou as dificuldades no percurso de toda essa jornada.

Aos meus irmãos (Almir, Conceição, Mariclécia, Maricélia e Marta), pelo companheirismo, incentivo e apoio presentes na minha trajetória em direção à busca do aperfeiçoamento profissional.

Minhas queridas Sobrinhas (o) (Ana Laura, Marina, Marianni, Dercianni, Maísa e Kayo) pelos momentos de alegria que afastavam o cansaço e a fadiga da caminhada.

Ao Programa POSEDUC da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte pela oportunidade e esforço em fazer do programa pós-graduação uma realidade possível em nossa região.

Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros, minha Orientadora pela confiança, paciência e dedicação, levarei como referência, sua competência e perseverança diante do pesquisar, aprender e construir.

Aos professores componentes da banca examinadora de minha proposta de Dissertação, Dr. João Ferreira de Oliveira (UFG), Dr. Allan Solano Souza (UERN) pela aceitação, contribuições e observações no momento do exame de qualificação.

Aos professores do programa POSEDUC, Dra. Edgleuma de Andrade, Dr. Joaquim Barbosa, Dra. Ana Lúcia Aguiar, por suas presenças e compartilhamento de saberes e experiências, jamais esquecidos.

A todos que fazem parte da Educação Municipal de Jardim do Seridó- RN, pelo acolhimento e colaboração na realização desta pesquisa.

A todos da Escola Municipal Dom José Delgado, Parelhas-RN pela compreensão diante de minha ausência nas atividades profissionais para a realização da pesquisa.

Aos meus amigos pessoais e profissionais, que são muitos, pelo incentivo, apoio e alegrias proporcionadas, principalmente (Fátima Costa, Annelise e Sônia) que vivenciaram comigo todos os momentos deste percurso.

Aos colegas do curso (Conceição, Nilza, Rosângela, Joelma, Gualber, Yoki Yuki, Wilson, Joana Dark e Roseane) pela amizade, companheirismo e troca de experiências.

Em especial à minha amiga Fábria, que no momento do processo seletivo do mestrado nos conhecemos e Deus providenciou que nesta caminhada seríamos amigas, irmãs, companheiras de todos os momentos do início ao fim, seriam sim, VITORIOSAS!

A todos o meu carinho e gratidão.

“Decorre daí a exigência de se desbastar o cipoal das diferentes visões de educação que por vezes se enredam, dificultando a fixação do que é essencial. Por conseguinte, o que em si mesmo é relativamente simples acaba exigindo certa atenção, certo cuidado, um estudo mais detido do conjunto das questões educacionais, a fim de que possamos fixar com clareza os alvos a atingir e tomar as providências cabíveis para torná-los realidade.”

(Dermeval Saviani)

RESUMO

Este trabalho vincula-se à linha de pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, POSEDUC da Faculdade de Educação - UERN. Sua temática interliga aspectos da organização, funcionamento, gestão da educação básica no âmbito municipal, com recorte temporal de 1988 aos dias atuais. Objetiva analisar as políticas e ações que contribuem para a organização do Sistema Municipal de Educação (SME) em Jardim do Seridó - RN, destacando o regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal, em seus diferentes arranjos de regulamentação e complementação entre os entes federados. Os procedimentos da investigação incluem revisão da literatura associada à pesquisa documental da Constituição Federal de 1988 e da legislação educacional brasileira (LDB 9.394/1996, Planos Nacionais de Educação Lei nº 010172/2001 e Lei nº 13.005/2014), bem como das leis e documentos municipais. Evidencia-se que o município de Jardim do Seridó - RN organiza seu SME em consonância com os dispositivos constitucional e legal, considerando três dimensões relacionadas entre si: político-administrativa, pedagógica e financeira. A organização de um SME significa desenvolver a autonomia municipal, adequando-se às peculiaridades locais e dando agilidade aos processos educacionais. Jardim do Seridó-RN enfrenta grandes dificuldades e desafios, especialmente com a transferência e atribuições da União e do estado para o município. Não se pode confundir o SME com um conjunto de leis e artigos que regulam a organização da educação local, mas políticas e ações que permitem a participação e acompanhamento dos profissionais, da sociedade civil organizada em prol de uma educação pública de qualidade e comprometida com a cidadania das crianças, jovens e adultos.

Palavras chaves: Sistema Municipal de Educação; Regime de Colaboração; Legislação Educacional Brasileira.

ABSTRACT

This work is linked to the Policy and Management of Education research line of the Post-Graduate Program in Education, POSEDUC of the School of Education - UERN. Its subject interconnects aspects of the organization, operation, management of basic education in the municipal scope, with a temporal cut from 1988 to the present day. It aims to analyze the policies and actions that contribute to the organization of the Municipal Education System (SME) in Jardim do Seridó - RN, highlighting the collaboration between the Union, States, Municipalities and the Federal District in their different regulatory arrangements and complementation between the federated entities. The investigation procedures include a review of the literature associated with documentary research of the Federal Constitution of 1988 and the Brazilian educational legislation (LDB 9.394 / 1996, National Plans of Education Law nº 010172/2001 and Law 13.005 / 2014), as well as laws and municipal documents. It is evidenced that the municipality of Jardim do Seridó - RN organizes its SME in consonance with the constitutional and legal provisions, considering three related dimensions: political-administrative, pedagogical and financial. The organization of a SME means to develop the municipal autonomy, adapting to the local peculiarities and giving agility to the educational processes. Jardim do Seridó-RN faces major difficulties and challenges, especially with transfer and assignments of the Union and the State to the municipality. The SME can not be confused with a set of laws and articles that regulate the organization of local education, but policies and actions that allow the participation and monitoring of professionals, organized civil society in favor of a public education of quality and committed to the citizenship of children, youth and adults.

Keywords: Municipal Education System. Collaboration Regime. Brazilian Educational Legislation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADHB	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANDE	Associação nacional de Desporto para Deficientes
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNCC	Base nacional Comum Curricular
CACs	Conselho da Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CE	Conselho de Escola
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência nacional Popular de Educação
CEBs	Conferência Brasileira de Educação
CEDEs	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CONSED	Conselho nacional de Secretários de Educação
CONTEE	Conferência Nacional dos Trabalhadores em educação
CF	Constituição Federal do Brasil
DCN	Diretrizes Curriculares Nacional
DIREC	Diretoria Regional de Educação e Cultura
DIRED	Diretoria Regional de Educação, Cultura e Desporto
DIT	Diretoria de Tecnologia e Informação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FORMAGESTE	Curso de Formação de Gestores
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ICMs	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPI exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITBI	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacional para o Saneamento Básico
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LO	Lei Orgânica
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MUNIC	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCN	Parâmetro Curricular Nacional
PCR	Plano de Cargos e Salários
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDDE	Programa Dinheiro Direto na escola
PDS	Partido Democrático Socialista
PBA	Programa Brasil Alfabetizado

PEE	Plano Estadual de Educação
PFL	Partido da Frente liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PME	Plano Municipal de Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa nacional de Alimentação escolar
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNATE	Programa Nacional do Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa nacional do Livro Didático
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PROCAMPO	Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
PROFORMAÇÃO	Programa Especial de Formação Profissional para Educação Básica
PROGESTÃO	Curso de Capacitação a Distância para Gestores Escolares
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Regimento Escolar
RN	Rio Grande do Norte
SAA	Secretaria de Assuntos Administrativos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEEC	Secretaria de Estado da Educação e da Cultura
SEB	Sistema de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação

SME	Sistema Municipal de Educação
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SESU	Secretaria de educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação e Tecnologia
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UEXs	Unidades Executoras
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNCME	União nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Referencial Teórico: Livros e periódicos	29
Quadro 2 - Dissertações e Teses que Abordam a Temática da Pesquisa	29
Quadro 3 – Leis Municipais analisadas no decorrer da Pesquisa	30
Quadro 4 - Documentos Municipais analisados na Pesquisa	31
Quadro 5 - Demonstrativo das Conferências Brasileiras de Educação (CEB's)	49
Quadro 6 - Conferências Nacionais de Educação	51
Quadro 7 - Assistência Financeira - FNDE	90
Quadro 8 - Composição do FUNDEF	92
Quadro 9 - Composição do FUNDEB (2010-2020)	93
Quadro 10 - Dimensões Político-Administrativa, Pedagógica e Financeira	101
Quadro 11 - Quadro de Prefeitos da época de 1988 até o presente momento	102
Quadro 12 - Lei Orgânica municipal 1990: Dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira	104
Quadro 13 - Quantidade de Escolas (Urbana e Rural) no município de Jardim do Seridó/RN ano de 2018	111
Quadro 14 - Atendimento Educacional Especializado	114
Quadro 15 - Secretários Municipais de Educação da Época de 1988 até o Presente Momento.....	121
Quadro 16 - Sistemas Operacionalizados pela SEME	122
Quadro 17 - Programas Governamentais Desenvolvidos em Jardim do Seridó/RN	123
Quadro 18 - Projetos Desenvolvidos Pelo Município	126
Quadro 19 - Prioridade do Plano para uma Década	127
Quadro 20 - Objetivos do PME 2002-2012	128
Quadro 21 - Frota de Veículos do Município de Jardim do Seridó-RN	150
Quadro 22 - Financiamento do Par em Jardim do Seridó-RN	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados do IDEB referente ao Estado do RN e Três Municípios	27
Tabela 2 - PIB x Gasto/Aluno	42
Tabela 3 - Fatores de Ponderação do FUNDEB 2007	47
Tabela 4 - Evolução dos Fatores de Ponderação do FUNDEB: 2007 a 2018	94
Tabela 5 - Tabela sobre os Dados Gerais do Município de Jardim do Seridó/RN	107
Tabela 6 - Quantidade de escolas no município de 1988 a 2018 distribuídos por décadas	109
Tabela 7 - Matrículas de alunos de 1988 a 2018	110
Tabela 8 - Dados do Ideb Fundamental I E II	115
Tabela 9 - Formação De Professores	117
Tabela 10 - Custo Aluno/Mec	146
Tabela 11 - Valor Per Capita	152
Tabela 12 - Salário educação	156

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Alunos por Níveis de Ensino na Rede Municipal de Ensino, Ano 2018. .	112
Gráfico 2 - Resultado Geral do Censo Escolar.....	127
Gráfico 3 - Percentuais Mínimos (25%) de Aplicação em Educação da Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó	145
Gráfico 4 - Demonstrativo da Função com a Educação.....	146
Gráfico 5 - Aplicação do FUNDEB	148
Gráfico 6 - Despesas x Receitas do Transporte Escolar.....	151
Gráfico 7 - PENAE 2009 a 2017.....	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vinculação dos recursos financeiros para a educação	97
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE PODER ENTRE AS ESFERAS CENTRAL, REGIONAL E LOCAL	34
2.1 ARCABOUÇOS CONSTITUCIONAL E LEGAL DO FEDERALISMO	40
2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	48
2.3 PODER LOCAL/MUNICIPALIZAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	56
2.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO E O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ...	62
2.5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.	66
3 ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES NO ÂMBITO LOCAL	70
3.1 A CRIAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO	70
3.2 AUTONOMIA COMO PRINCÍPIO DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL: DIMENSÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, PEDAGÓGICA E FINANCEIRA.	74
3.2.1 Dimensão administrativa: impasses e compromissos	79
3.2.2 Dimensão pedagógica: o direito de aprender	86
3.2.3 Dimensão financeira: o possível e o impossível	89
4 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE Educação DE JARDIM DO SERIDÓ-RN: Tensões entre o real e o legal.....	100
4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	101
4.1.1 Organização e dinâmica da educação municipal	108
4.1.2 Secretaria Municipal de Educação: Representação do poder Executivo?	120
4.1.3 Plano Municipal de Educação: Instrumento de planejamento da educação municipal	126
4.1.4 O Conselho Municipal de Educação: Fortalecimento na democratização da gestão e do controle social.	131
4.2 REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO PEDAGÓGICA	135

4.3 A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS REDISTRIBUTIVOS NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO FINANCEIRA	144
5 APROXIMAÇÕES PARA AS CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS.....	171
APÊNDICES	179
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS.....	179

1 INTRODUÇÃO

A temática desta pesquisa está articulada à organização, funcionamento da educação básica e ao regime de colaboração entre as instâncias federadas do Estado brasileiro (União, estados e municípios), buscando informações, conhecimentos para melhor compreendermos e analisarmos a problematização da organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó-RN, objeto de estudo deste trabalho. No debate contemporâneo sobre política e gestão da educação pública, percebe-se por meio de abordagens históricas e marcos legais, que a organização da educação básica e o regime de colaboração são questões que têm sido ao longo dos anos permeadas por um discurso autoritário presidido das relações de poder na sociedade brasileira. No entanto, algumas mudanças nesta temática têm ocorrido na promoção de um projeto de educação pública, democrática e com qualidade.

A experiência profissional como gestora de escola municipal nos anos de 2000 a 2004 e em seguida como dirigente da secretaria municipal de educação do município de Jardim do Seridó- RN, no período de 2009 a 2016, fomentou minha curiosidade em pesquisar as ações que fortaleceram a organização do Sistema Municipal de Educação do referido município. Destaca-se, também, a experiência como pesquisadora iniciante, na condição de mestranda da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte na linha de Política e Gestão da Educação.

Na busca em analisar como vem se organizando o Sistema Municipal de Educação de Jardim de Seridó/RN, a pesquisa se debruça nos textos da Constituição Federal de 1988 e legais, como: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.396/96) e Planos Nacionais de Educação (PNE 2001-2014; e PNE 2014-2024) e todo aparato legal que vem contribuindo com a municipalização da educação em nosso país, a exemplo dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB) e dos outros planos e programas.

Esses aspectos legais se tornam relevantes nas discussões que serão tecidas neste trabalho dissertativo quanto à organização da educação brasileira dentro das competências de cada ente da federação, tendo em vista que o país apresenta grandes problemas no setor educacional como: evasão escolar, distorção série/ano, reprovação, índice elevado de analfabetismo, entre outros que marcam a fragilidade da educação pública brasileira.

O trabalho discute diretrizes, ações e políticas de governos federais e governos municipais considerando o período de 1988 aos dias atuais para análise da articulação entre entes federados e atuação do município de Jardim do Seridó - RN na implementação das ações que articulam o processo de organização da educação municipal.

A investigação propõe uma relação entre teoria e experiência vivida em campo,

dialogando com os referenciais teóricos, que nos ajudaram na revisão de princípios e procedimentos julgados necessários à realização desta pesquisa. Encontramos em Azevedo (2002), Araújo (2013), Dallari (2003), Oliveira (2011), Souza (2005), Vieira (2011), argumentos teóricos diante do Pacto Federativo destacando as atribuições e responsabilidades de cada ente federado a partir do Regime de Colaboração em seus diferentes arranjos: poder central, poder local, autonomia, descentralização, municipalização entre outros que interferem na formulação de políticas e ações que organizam o sistema de ensino brasileiro. Cury (2009), Dourado (2011), Werle (2006), Werle, Thum, Andrade (2008), Saviani (2008) dialogam no decorrer do trabalho na perspectiva da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado ao Plano Nacional de Educação (PNE) com possibilidades de efetivação nos estados e municípios.

O contexto das desigualdades regionais e sociais no setor educacional em nosso país tem chamado atenção de pesquisadores, especialistas e teóricos que discutem e analisam a organização do Sistema Municipal de Educação, expressão fortemente utilizada por Cury (2009), no Parecer nº30/2000 (BRASIL, 2000) da Câmara de Educação Básica (CEB) quando fez parte do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Percebemos que existem muitas contradições diante do discurso da organização do sistema municipal de educação. Considerando que o Estado brasileiro não tem instituído o seu Sistema Nacional de Educação (SNE), mesmo que articulado pelos dispositivos legais da CF/88, LDB/96 e PNE, (2001-2010, 2014-2024). Para Abicalil (2014), Cury (2002), Dourado (2000), e Oliveira (2003), essa ausência de um SNE tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como deficiência nos referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a busca da equidade na educação pública.

Neste estudo a opção é pela expressão Sistema de Educação e não Sistema de Ensino, por entender que um sistema ultrapassa o espaço escolar, pois envolve toda uma estrutura da educação brasileira prevista na LDB/1996 em seus níveis e modalidades de ensino, como também a relação intrínseca da escola com os programas, ações e políticas educacionais no âmbito federal e local.

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 205 deixa claro que:

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

Assim, a garantia dos direitos e deveres são fortalecidos por meio de políticas, planos e programas, imbricados na articulação federativa e formas de colaboração que resultou na

promulgação da LDB nº 9.396/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação estão na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Em seguida, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e de Valorização dos Profissionais da Educação criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Essa discussão será mais bem desenvolvida no decorrer do trabalho.

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

Desse modo, a organização do sistema municipal de educação, enquanto instância da democratização da gestão pública referenciada no artigo 22 da CF/1988, reafirmada pela LDB 9.394/1996, em seu artigo 11, título IV e pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010/Lei 10.072/01 e PNE 2014-2024/Lei 13.005/14), compõe o campo das políticas públicas educacionais a ser efetivada em cada ente federado, razão esta que se constitui em objeto de investigação e análise das ações e experiências que possibilitam a efetivação do Sistema Municipal de Educação.

O município ao assumir a competência de legislar sobre seu sistema de educação não desobriga o Estado - Nação¹ para a garantia do direito à educação efetiva, como um bem público. Por isso, precisa oferecer igualdade política-administrativa aos municípios para que

¹Um **estado-nação** é uma área geográfica que pode ser identificada como possuidora de uma política legítima, que pelos próprios meios, constituem um governo soberano. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

estes como instância mais próxima da população, assegure o direito de todos como afirma o Art. 24 da CF/1988, “à educação, à cultura, à ciência, à tecnologia, à pesquisa, à inovação”, (BRASIL, 1988, p. 37).

Esse direito que pressupõe igualdade de condições educacionais para todos, resulta em muitas lutas sociais, observando em alguns territórios (como Jardim do Seridó - RN) questões de desigualdades mediante o Regime de Cooperação² entre os entes federados que transfere a responsabilidade das políticas sociais nas diferentes áreas (habitação, saúde, saneamento básico, educação e assistência social) para os municípios. No tocante as questões marcadas pelas desigualdades inter e intra-regional percebemos que:

A possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e a soberania dos entes, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e as ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. (CRUZ, 2012, p.70).

A escassez dos recursos financeiros ou a falta deles impossibilita a autonomia dos municípios para a execução de políticas, aumentando o controle do poder central, uma vez que os municípios mergulhados em suas precariedades financeiras tornam-se cada vez mais dependentes do governo federal. O que nos faz refletir, de um lado, na (in)viabilidade de os municípios brasileiros assumirem a responsabilidade com a organização de um sistema municipal de educação próprio. Por outro lado, é preciso reconhecer que esse processo se dá através de diferentes variáveis como: transferências tributárias condicionadas³, regulação das políticas e da arrecadação⁴.

Para Arroyo (2013, p. 655), essa questão pode ser analisada a partir de:

A ineficiência, fragilidade e vulnerabilidade do sistema de cooperação entre os entes federados nas políticas públicas, se estas fossem avaliadas com seriedade, revelariam não se tratar de um problema conjuntural, nem deste ou daquele programa (educação, por exemplo), mas de um problema estrutural de organização de poder.

O que se percebe é que as políticas públicas educacionais no país se tornam ineficientes prevalecendo políticas de governo, ou seja, ações passageiras ou circunstanciais

² O regime de colaboração refere-se à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular. (FRANÇA, 2007).

³ Referem-se a valores repassados pela União para os demais entes federados por determinação constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

⁴ A actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. (BARROSO, 2002, p.67).

de um determinado governo em uma conjuntura de programas como: Brasil Carinhoso⁵, Novo Mais Educação⁶, Saúde na Escola⁷, Escola Acessível⁸, dentre outros voltados para campanhas emergenciais apresentando descontinuidade em sua execução mediante as mudanças de governo. Pensamos que a organização dos sistemas municipais de educação implica em admitir que as políticas de governo não são suficientes, porque elas sofrem descontinuidades eleitorais emergindo das competições de um poder de governo para outro. Por isso Dourado (2011) afirma que necessitamos urgentemente de políticas de Estado.

Os municípios têm se deparado com muitas atribuições, responsabilidades e possibilidades vivenciadas no contexto sócio-político-educacional. Dentre elas, está à condição de como, ente federado organizar seu próprio SME na dimensão política, administrativa, financeira e pedagógica apresentada pelos arcabouços legais como: CF/1988, LDB 9.394/1996, PNE 2001-2010, PNE 2014-2024, conquistada em diferentes lutas sociais, cabendo aos municípios: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seu sistema de ensino, integrando-os as políticas e planos educacionais da União e do Estado; exercer ação redistributiva em relação as suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu sistema de ensino; realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício.

Neste seguimento, entende-se que esta pesquisa é relevante para a reflexão e o aprofundamento de conhecimentos no campo das políticas e da gestão da educação, no contexto do Rio Grande do Norte, cujo problema se configura nos seguintes termos: quais as ações que conduziram o município de Jardim do Seridó - RN a organizar e instituir seu sistema municipal de educação, considerando as dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira a partir do regime de colaboração em um recorte temporal de 1988 ao ano de 2018?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as ações desenvolvidas pelo município de jardim do Seridó - RN no período de 1988 a 2018 que contribuíram para a organização de seu

⁵ O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. www.fnnde.gov.br.

⁶ O Programa Novo Mais Educação será implementado nas escolas públicas de ensino fundamental, por meio de articulação institucional e cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, mediante apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação - MEC. www.fnnde.gov.br.

⁷ O Programa Saúde na Escola tem como objetivo contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino. www.fnnde.gov.br

⁸ O Programa disponibiliza recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às escolas contempladas pelo Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. www.fnnde.gov.br.

sistema municipal de educação considerando as dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira. Os objetivos específicos consistem em: a) Discutir os dispositivos constitucionais e legais que embasam a estrutura organizacional da educação municipal; b) conhecer como o Conselho Municipal de Educação (CME) e Plano Municipal de Educação (PME) integram a dimensão democrática participativa no SME; e, c) Analisar através dos documentos legais municipais como está efetivada a organização do sistema municipal de educação em Jardim do Seridó - RN. Assim, no contexto da questão-problema e dos objetivos propostos, caminhamos na direção de uma pesquisa bibliográfica e documental.

É preciso dizer que este caminho não foi fácil diante da perspectiva de entender as ações que constituem a organização municipal de educação em um contexto real sob as diretrizes dos dispositivos legais e constitucionais, como também sob o prisma de teóricos que afluem suas discussões sobre esta temática, as quais, muitas vezes, divergentes entre os especialistas e pesquisadores. A pesquisa não trata de uma temática nova a ser investigada, mas de um objeto que necessita ser explorado e analisado em âmbito local. Aqui reside a principal relevância deste trabalho, que é trazer uma contribuição que evidencie o movimento (avanços, recuos) da organização do sistema municipal de Educação de Jardim do Seridó-RN.

À luz de dados pesquisados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), no Atlas de desenvolvimento humano no Brasil (ADHB, 2013), organizamos uma breve apresentação do município Jardim de Seridó-RN. É um município brasileiro do interior do Rio Grande do Norte, pertencente à Microrregião do Seridó Oriental e Mesorregião Central Potiguar, localiza-se ao sudoeste da capital do estado, distanciando desta, cerca de 247 km. Sua densidade demográfica é de 32,86 hab/ km² e sua população era no ano de 2010 de 12.113 habitantes, apresentando uma população estimada (2018) de 12.395 pessoas de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 47,8% são homens e 52,2% são mulheres sendo então o quadragésimo sétimo mais populoso do estado e o terceiro de sua microrregião, como também o terceiro Município mais antigo da região do Seridó.

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

Em 2016, o IBGE evidencia que o salário médio mensal era de 1.4 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 15.0%. Na comparação

com os outros municípios do estado, ocupava as posições 145 de 167 e 22 de 167, respectivamente. Já na comparação com municípios do Brasil, ficava na posição 5092 de 5570 e 2028 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, (41.3% da população nessas condições) o que o colocava na posição 157 de 167 dentre os municípios do estado e na posição 2573 de 5570 dentre os municípios do Brasil.

A preocupação com a empregabilidade é, na verdade, resultado das novas exigências feitas aos trabalhadores, por parte das organizações, sob a égide do novo modo de acumulação capitalista, o que resulta nos dados acima apresentados diante da população do município de Jardim do Seridó - RN. O que se percebe é que, a maior parte da população empregada recebe um salário mínimo. Muitos trabalhadores são servidores públicos municipais ou estaduais, e outros se dão através de pequenas indústrias de confecções de roupas. Neste setor, estão muitos dos jovens entre 18 a 20 anos de idade, dos quais a maioria não chegou a concluir o Ensino Médio, tendo agora que dividir o dia exaustivo de trabalho com a jornada escolar noturna. Percebe-se também que existem muitas mulheres trabalhando no setor industrial, são mães de famílias que precisam dos serviços públicos da creche ou da escola em tempo integral para deixarem seus filhos enquanto cumprem às oito horas de trabalho diário. O mercado de trabalho expandiu com novos empreendimentos de pequeno porte em que os proprietários assumem as próprias funções, dispensando os serviços de outras pessoas. Ou seja, não houve a geração de vagas no mercado de trabalho. Esse fator tem aumentado a ocupação de trabalhos informais (lanchonetes, descarregadores de cargas, moto táxi).

O IBGE indica que em 2014, o município de Jardim do Seridó tinha um PIB per capita de R\$ 11.989.25. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 61 de 167. Já na comparação com municípios do Brasil toda sua colocação era de 3705 de 5570. Em 2015, tinha 93.8% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação aos outros municípios do estado, estava na posição 71 de 167 e, quando comparado a municípios do Brasil todo, ficava em 1213 de 5570.

Para o desenvolvimento das políticas sociais, os recursos financeiros que chegam ao município são através do regime de colaboração e, de maneira bem particular, como uma complementação aos recursos que o município precisar ter para oferecer os serviços públicos e assegurar sua qualidade. Em se tratando de um município que possui sua receita de tributação própria insuficiente para com os gastos públicos, a precariedade dos serviços sociais como saúde, educação, esporte, lazer, cultura, infraestrutura, considerando à população urbana e rural se torna notória. Alguns destes setores, como: Saúde, Educação e

Assistência Social recebem recursos “carimbados”, ou seja, de determinados programas para determinados fins e ainda sob a condição de complemento, em que o município precisa injetar o restante monetário de seus recursos próprios (o qual não tem) para que os setores e determinados programas possam funcionar. É a verdadeira dependência dentro do pacto federativo.

Outro agravante é que apenas estes três setores (Educação, Assistência Social e Saúde) recebem os repasses dos entes federados (Estado e Federal), e a CF/1988, Artigo 212 exige que os municípios invistam no mínimo 25% de seus recursos em Saúde e Educação ficando as outras áreas de atendimento ao público como: lazer, esporte, cultura, saneamento básico, melhoria na pavimentação dos bairros descobertos, ou com as emendas parlamentares quando o executivo consegue através de sua base política aliada.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município de Jardim do Seridó-RN, compilando os dados do IDEB e comparando seus resultados com três municípios do estado do RN, sendo estes, um que apresenta melhor resultado do que Jardim do Seridó-RN e outro que apresenta resultado inferior ao de Jardim do Seridó-RN. Nas séries iniciais do ensino fundamental o que apresenta melhor resultado, encontramos o município de Acari e o que apresenta o pior índice neste nível de ensino o município de João Dias. No ensino fundamental nas séries finais, está o município de Ouro Branco com o melhor resultado e Nísia Floresta com o pior índice. Estes dados são discutidos com mais precisão no capítulo três desta pesquisa.

Tabela 1 - Dados do IDEB referente ao Estado do RN e Três Municípios

Descritores	IDEB observado	Meta projetada
	2015	2015
Rio Grande do Norte 4º e 5º anos	4.5	4.1
Rio Grande do Norte 8º e 9º anos	3.4	4.0
Jardim do Seridó 4º e 5º anos	5.1	4.5
Jardim do Seridó 8º e 9º anos	4.3	4.6
Acari 4º e 5º anos	6.6	6.0
Ouro Branco 8º e 9º anos	5,0	4.8
João Dias 4º e 5º anos	3.1	4.6
Nísia Floresta 8º e 9º anos	2.7	4.1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IDEB (2018).

As médias apresentadas pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) mostram um avanço bastante significativo no município de Jardim do Seridó, em relação ao seu estado e cidades com maior e menor desempenho nos resultados do IDEB. Através da avaliação dos indicadores formulada para medir a qualidade do aprendizado nacional e

estabelecer metas para a melhoria do ensino, o município lócus desta pesquisa mostra que consolidou aprendizagens de seus alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, avaliadas pelo IDEB, bem como superou taxas de reprovação e evasão escolar requisitos também utilizados por esta avaliação externa. No Ensino Fundamental Anos Iniciais consegue atingir e ultrapassar as metas projetadas, já no ensino fundamental maior mostra que atinge as metas projetadas na mesma proporção.

Compreender a organicidade de um sistema municipal de educação diante das dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira, é de fato uma oportunidade de conhecer de maneira ampla e consistente cada parte desse processo convergindo para o todo. Nesse contexto, a referida pesquisa utilizou como método o estudo de caso que para Yin (2005), é uma investigação empírica, que abrange planejamento, o qual consistiu na elaboração do projeto da pesquisa, escolha do quadro teórico, definição das categorias de análise com base nos objetivos propostos. A técnica de coleta de dados teve como base a escolha dos documentos a serem analisados como: Decretos, Leis, Portarias a partir de um roteiro pré-elaborado para chegarmos à análise destes dados tabulando as informações em ordem cronológica mediante o recorte temporal da pesquisa (1988 a 2018). Em seguida, a construção do relatório culminando nesta dissertação conduzindo as constatações e aproximações para as considerações finais.

Assim Yin (2005) acredita que a vantagem dessa estratégia de pesquisa utilizando o método de estudo de caso está na possibilidade de aprofundamento que a mesma oferece, pois os recursos se veem concentrados no caso. Ao longo da pesquisa, o pesquisador adaptou seus instrumentos, modificando sua abordagem para explorar elementos imprevistos e construir uma compreensão detalhada do caso mediante todas as informações que foi coletando.

Desse modo, os caminhos trilhados na pesquisa foram descortinando os fatos e buscando aproximar-se do objeto de estudo, possibilitando a análise da realidade em uma abordagem qualitativa crítica, com o uso da pesquisa bibliográfica que é inerente a qualquer estudo e a pesquisa documental. Segundo Gil (2002, p.44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (idem, p.45). Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa. Tais vantagens revelam o compromisso da qualidade da pesquisa.

Nossa pesquisa bibliográfica consistiu em levantar referências de livros, teses e

dissertações indicadas pelos professores durante as disciplinas ministradas no decorrer do mestrado, da banca de Exame de Qualificação, como também de iniciativa própria da pesquisadora em procurar em sites especializados: como Banco de Teses e Dissertações da CAPES, INEP, SCIELO, de modo a inteirarmos do debate acerca do nosso objeto de estudo.

Quadro 1 - Referencial Teórico: Livros e periódicos

Autor	Obra	Caracterização	Ano de Publicação
ABICALIL, C.	O federalismo e o sistema nacional de educação: Uma oportunidade fecunda.	Periódico	2012
ABRÚCIO, F. L.	A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento.	Periódico	2010
ARAÚJO, G. C.	Políticas Educacionais e Estado Federativo.	Livro	2013
AZEVEDO, J. M. L.	Regulação da gestão da educação básica a partir de Programas Federais no Brasil.	Periódico	2011
CURY, C. R. J.	Por um sistema nacional de Educação.	Livro	2010
LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. e TOSCHI, M. S.	Educação Escolar; políticas, estrutura e organização.	Livro	2012
SAVIANI, D.	Educação brasileira: estrutura e sistema.	Livro	2008
SOUZA, C.	Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas No Brasil Pós-1988.	Livro	2005
WERLE, F. O. C.; THUM, A. B.; ANDRADE, A. C.	O sistema Municipal de ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação	Livro	2008

Fonte: Elaboração própria no decorrer do curso (2016 a 2018)

O estudo contém referenciais teórico-conceituais e teórico-empíricos publicadas em periódicos científicos, livros, anais de congressos, dissertações e teses que instigam os estudos diante da organização e institucionalização do Sistema Municipal de Educação vinculadas a perspectiva da materialização do regime de colaboração nas nuances do pacto federativo.

Quadro 2 - Dissertações e Teses que Abordam a Temática da Pesquisa

Autor	Título	Classificação	Universidade	Ano
ANDRADE, E. F.	Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local.	TESE	UFPE	2012
LAGARES, R.	Organização da educação municipal no Tocantins: Entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas	TESE	UFG	2008
PAZ, V. O.	O município e a organização da educação: Caminhos e desafios da criação e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua-PA, BELÉM.	DISSERTAÇÃO	UFPA	2009
SCHERER, R. M. D.	Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Dasua constituição às	TESE	UFRS	2016

Autor	Título	Classificação	Universidade	Ano
	contribuições para as políticas públicas de educação no município.			
SOARES, M. A. S.	A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações	DISSERTAÇÃO	UFP	2005
SOUZA, A. S.	Responsabilização na Administração da Educação: A política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados.	TESE	UFRN	2016

Fonte: Consulta ao Banco de Teses e Dissertação/CAPEs no decorrer do curso (2016 a 2018).

Na pesquisa documental, o pesquisador tem o ambiente como fonte direta dos dados mantendo contato direto com o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho interpretativo dos dados que representa o maior número de elementos estudados na realidade pesquisada, preocupando-se mais com o processo do que com o produto. Desse modo esta pesquisa contempla a análise de leis, decretos, normas, planos, diretrizes, políticas e documentos educacionais no âmbito municipal. Foram analisados também documentos e textos produzidos por programas de governos federais, voltados para a educação municipal.

De acordo com Gil (2002, p.62), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”: não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes. Ela é semelhante à pesquisa bibliográfica, segundo o autor, o que a diferencia é a natureza das fontes, sendo material que ainda não recebeu tratamento analítico, ou que ainda pode ser reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa.

De acordo com Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas Ciências Sociais. Permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Para o referido autor, a etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimento e criar novas formas de compreender os fenômenos, no caso desta pesquisa, a organização do Sistema Municipal de Jardim de Seridó-RN. O quadro a seguir mostra os tipos de documentos necessários à nossa investigação.

Quadro 3 – Leis Municipais analisadas no decorrer da Pesquisa

Título	Ano	Descrição	Aspectos da Análise
Lei Orgânica do Município	1990	Autonomia, constituição de sua própria Lei.	Organização jurídica da educação municipal.
Lei nº 552 de 31 e março	1992	Cria a creche Concessa Cunha de Figueiredo.	Funcionamento de creche municipal.
Lei nº 630 de 22 de dezembro	1997	Criação do Conselho do FUNDEF.	Organização e constituição do conselho do Fundef.
Lei nº 663 de 06 de outubro	1999	Cria a Escola Municipal Profª Maria de Lourdes.	Organização e funcionamento de escola de ensino fundamental.

Título	Ano	Descrição	Aspectos da Análise
Lei nº 687 de 20 de dezembro	2000	Cria e denomina Escola municipal Profª. Zélia Costa da Cunha.	Funcionamento de escola do ensino fundamental.
Lei nº 775 de 08 de março	2007	Colegiado de controle social para com recursos financeiros da educação.	Implementação e funcionamento do conselho FUNDEB.
Lei nº 877 de 01 de junho	2011	Lei que regulamenta o processo de escolha para gestores escolares.	Regulamentação para escolha de diretores nas escolas municipais.
Lei nº 1.043 de 07 de outubro	2016	Cria a escola de música.	Outros espaços de aprendizagem.

Fonte: Prefeitura Municipal, Câmara de vereadores e SEME de Jardim do Seridó – RN (2017 e 2018).

As leis aferidas à educação municipal encontradas no município em que a pesquisa foi desenvolvida seguiu uma ordem cronológica, sendo todas apreciadas e valorizadas dentro das informações ampliando a análise do objeto pesquisado.

Quadro 4 - Documentos Municipais analisados na Pesquisa

Título	Ano	Descrição	Aspectos da Análise
Decreto nº 507 de 20 de dezembro	1989	Cria a escola Municipal Profª Calpúrnica Caldas de Amorim.	Funcionamento de escola na zona urbana de ensino fundamental séries iniciais.
Plano Decenal de Educação para todos	1993-2003	Plano Decenal de Educação para todos.	Diagnóstico, metas e estratégias para a educação local.
Portaria nº 216	1996	Autoriza o centro Municipal de Ensino rural a congregar 20 unidades escolares de ensino rural.	Transferência de 20 Unidades escolares da zona rural pertencente a rede estadual de ensino para a rede municipal
Plano Municipal de Educação	2002-2012, 2015-2025	Planejamento decenal para educação municipal.	Metas, diretrizes e estratégias para a educação local.
Decreto nº 758 de 07 de setembro	2003	Constituição do Conselho Municipal de Educação.	Instituição do CME.
Decreto nº 775 de 02 de fevereiro	2004	Institui o Centro de Reabilitação.	Organização administrativa e pedagógica do Centro de Reabilitação Municipal.
Decreto nº 809 de 08 de março	2005	Cria e denomina Creche municipal Profª. Clenita de Azevedo Dantas.	Funcionamento e organização de creche.
Decreto 810 de 08 de março	2005	Cria e denomina creche municipal Profª. Francisca da Guia de Medeiros Costa.	Funcionamento e organização de creche.
Plano de ações Articuladas	2011-2014, 2015-2018	Planejamento estratégico da educação municipal.	Ações de financiamento da educação local.
Regimento do Conselho Municipal de Educação	2015	Documento norteador das ações, atribuições e funções do CME.	Organização e funcionamento do CME.

Fonte: Elaboração própria. Prefeitura Municipal, Câmara de vereadores e SEME de Jardim do Seridó – RN (2017 e 2018).

Desse modo, o conjunto de documentos permitem compreender que o referido estudo tem como foco ações desenvolvidas por sujeitos em um contexto histórico e político numa dada realidade que precisa ser metodologicamente analisada para se chegar aos objetivos propostos. No entanto, para a análise e interpretação das fontes documentais, o estudo considerou duas categorias: a) regime de colaboração entre os entes federados; b) organização da educação municipal.

O presente trabalho apresenta em sua estrutura organizacional uma introdução, três capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo apresenta subsídios de ordem teórica quanto ao federalismo brasileiro e sua relação com os municípios com base na CF de 1988, momento em que o município é convidado a ser ente federado dotado de poderes administrativos e políticos para programar políticas, arrecadar recursos próprios e serem regidos por leis orgânicas próprias elaboradas por seus legislativos. Este capítulo também enfatiza a Organização dos Sistemas de Ensino no Brasil a partir da CF/1988, LDB9.394/1996, PNE (2001-2010, 2010-2024), FUNDEF, FUNDEB e seus instrumentos de democratização: Fórum Nacional de Educação, Conferências e Conselhos sociais, condição basilar para o fortalecimento da autonomia, participação e controle social da educação local. O PNE (2014-2024) se apresenta como articulador do SNE em regime de colaboração definindo suas metas, estratégias, diretrizes, objetivos, visando assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

No segundo capítulo, buscou-se entender a organização da educação municipal e os seus sistemas de ensino considerando a autonomia como princípios da organização da educação municipal em suas dimensões administrativa, financeira e pedagógica, pois criar seu próprio sistema de educação significa assumir competências e responsabilidades com estas dimensões na educação local. A organização do SME implica a existência de uma proposta pedagógica consistente que ultrapasse os programas de governo (federal, estadual e municipal) muitas vezes terceirizados, burocratizados, descontextualizados da realidade local, e passe a acreditar que é possível construir uma educação de equidade com sujeitos críticos, participativos, capazes de exercerem sua cidadania e se tornarem sujeitos transformadores.

O terceiro capítulo centra-se na análise da organização na educação municipal de Jardim do Seridó – RN mediante o Regime de Colaboração. Com base na problematização foi realizada análise documental e sua interpretação, tendo como referência o conjunto de documentos (leis, pareceres, decretos, etc) necessários à organização de um SME. O capítulo analisa também os limites e desafios que o município enfrenta para efetivar sua educação municipal tendo como aspiração a Emenda Constitucional nº 59/2009, e por outro lado a

Emenda Constitucional nº 95/2016 que inviabiliza a efetivação das metas e estratégias contidas no PME e consequentemente a fragilidade na organização e institucionalização do SME.

As considerações finais não em termos conclusivos, mas aproximativos, acredita que o município de Jardim do Seridó-RN não tem seu Sistema Municipal de Educação instituído por lei, porém, organizado a partir de elementos constitutivos como a secretaria municipal de educação, o Conselho Municipal de Educação e o Plano Municipal de Educação entre outros artifícios considerados essenciais ao desenvolvimento e ampliação da educação municipal. No entanto, a pesquisa revela que apenas estes instrumentos não asseguram a eficiência dos serviços educacionais prestados à população, necessitando de maiores investimentos financeiros por parte da União e ampliação do regime de colaboração entre os entes federados (União e estado), para cumprir efetivamente em sua competência de atuação no Ensino Infantil e Ensino Fundamental.

2 FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE PODER ENTRE AS ESFERAS CENTRAL, REGIONAL E LOCAL

Este capítulo tem como objetivo analisar alguns dos aspectos do federalismo com foco na menor unidade de forma de organização política e administrativa do Estado brasileiro que é o município mediante a Constituição Federal de 1988. Discorrer sobre esta temática não é algo fácil, pois hoje o federalismo se apresenta como um conjunto de indagações muito mais do que orientações para os entes federados diante de suas responsabilidades, competências e o regime de colaboração, apresentando muitas lacunas em sua estrutura de funcionamento que convergem para diferentes interpretações.

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado em que os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento de legitimidade estabelecem ligações político-administrativa entre as federações. Essa relação acontece também através da divisão de competências entre os entes constitutivos e no poder legislativo, poder judiciário, recursos fiscais e financeiros, transferências de responsabilidade e autonomia.

De acordo com Dallari (2003), a palavra federação é originária do latim e expressa a ideia de “foedus” que significa aliança. O Estado Federal, assim chamado, é uma criação norte-americana no final do século XVIII marcando a independência política e jurídica das 13 colônias Inglesas e das Américas, constituindo-se em um novo Estado regendo-se por suas próprias leis, podendo decidir sobre todos os assuntos de seu interesse e devendo resolver seus problemas administrativos e políticos com seus próprios meios.

No entanto, os países sentiam a necessidade de aperfeiçoar esta confederação, uma vez que os Estados tinham liberdade para se retirar do tratado, ou seja, do acordo entre os Estados, o que deixava o grupo fragilizado diante da obtenção de meios para as ações conjuntas, uma vez que cada um se mantinha soberano. Com o objetivo de aperfeiçoar essa confederação, os Estados integrantes do tratado reuniram-se em convenção na cidade de Filadélfia, formando duas correntes: uma, estavam aqueles que defendiam apenas uma revisão dos artigos da confederação, e do outro lado, os adeptos da transformação da confederação em federação. Para Dallari (2003), o resultado dessa disputa foi à adoção da forma federativa, criando-se o Estado Federal com regra constitucional e proibindo os estados de se retirarem da federação que aderiram.

Souza (2005) sinaliza que o Brasil há mais de um século adotou a forma federativa na divisão territorial e na dimensão político-administrativa, passando por diversos arranjos

federativos, permeando períodos de autoritarismo como também de regimes democráticos. Para a autora citada, o sistema federativo apresenta duas dimensões: uma constitucional e outra a divisão territorial de poder governamental. A primeira deveria ser criteriosamente analisada em complementação a segunda, tendo em vista a descentralização que o Brasil assumiu pós 1988.

É importante destacar que no Brasil o sistema Federal foi introduzido em 1889 com a proclamação da República e detalhado na Constituição em 1891, que canalizou uma série de ações como: centralização, secessão, descentralização e transferência de recursos públicos para poucos estados marcando assim as desigualdades nas relações entre os entes constituintes da federação. Sobre a presença de Ruy Barbosa, as antigas províncias que não possuíam qualquer autonomia se transformaram em entes da República Federativa Brasileira, seguindo o modelo do sistema federal norte-americano mediante uma formação centrípeta, que acontece de fora para dentro.

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

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

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

jurídicos, chegando a ser penalizada judicialmente pela não oferta de algum serviço público.

As discussões caminham para a urgência de uma nova estrutura na dinâmica do pacto federativo tendo em vista que o Estado não consegue dar respostas satisfatórias à população diante das mudanças e transformações em que a sociedade passa. A transferência de responsabilidade para os municípios e estados os deixam enfraquecidos diante de suas competências que, não conseguindo assumir seu conjunto de atribuições, negam aos sujeitos de direitos os serviços públicos mínimos ou a qualidade destes serviços.

Essa relação entre os entes federados na política de planejamento da educação básica é analisada por Werle (2006) em suas pesquisas. Essa autora considera que cada ente é um território com poucos estudos em suas especificidades dentro do federalismo brasileiro. Essa pesquisa tem uma contribuição para este debate, pois discorre sobre um ente federativo que se relaciona com os demais, de forma particular com o foco no Sistema Municipal de Educação em Jardim do Seridó/RN.

Para aprofundar o debate acerca do federalismo, Werle (2006) desenvolve a ideia de ingerência e permeabilidade como caracterizadoras das relações entre as instâncias político-administrativas.

Ingerência é entendida como um conjunto político-administrativo de influência e intervenção, de penetração de umas instâncias sobre as outras. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais. (WERLE, 2006, p. 30)

Dessa forma, a ingerência se mostra como uma relação de força econômica e política de uma instância sob a outra, sempre do mais forte para o mais fraco em uma dinâmica de apropriação e de poder. Um exemplo é a forte influência do Estado na definição de políticas, programas, projetos e ações do poder local em uma perspectiva de dominação seguindo os interesses dominantes, adotando os mecanismos de eficiência e eficácia na gestão pública.

Por sua vez, a permeabilidade significa:

É uma característica concomitante e conseqüentemente à ingerência e consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de uma instância sobre as outras. A permeabilidade envolve também concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável diante das demais. (WERLE, 2006, p. 32),

Nesse sentido é que os municípios são obrigados a aderir programas do governo de outra instância (União e Estados), incorporando-os aos seus planos de ação e planejamentos considerando dois aspectos: um de natureza financeira, onde o local recebe apenas um complemento mínimo (recursos tributários) para efetivar suas responsabilidades firmadas nos

dispositivos constitucionais. Outro aspecto são os cargos técnicos que precisam ser criados (sem condições financeiras e pessoas qualificadas) para viabilizar tais programas.

Nesta relação entre governo central e estadual, Cury (2007, p. 115), identifica no contexto político brasileiro três tipos distintos em que o federalismo se consagrou:

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

O modelo de federalismo existente no Brasil não permite constitucionalmente sua indissolubilidade, mesmo que as disparidades econômicas entre as regiões se mostrem como principal problema do federalismo brasileiro. Essas condições socioeconômicas do país somadas à esfera político-administrativa tem minimizado a atuação do Estado-Nação diante de seu papel de provedor dos serviços públicos como saúde e educação. Por isso que no caso da forma federativa não podendo ser abolida, precisa ser urgentemente modificada em seu desenho econômico e político. Hoje, de acordo com o IBGE (2017), a federação brasileira conta com 26 estados, 01 Distrito Federal e 5.570 municípios distribuídos em 05 regiões. Uma nação com grandes desafios políticos, econômicos e sociais a enfrentar em termos de um federalismo que venha reforçar a colaboração entre os entes (União, estados, municípios, Distrito Federal) em prol de uma educação pública, de qualidade para todos/as.

De acordo com Araújo (2013), o Estado brasileiro é composto por instituições políticas e sociais com regime republicano e uma forma de organização de unidades territoriais, diferenciadas por sua amplitude geográfica, diversidade econômica e cultural, autônomas, mas com finalidades comuns, conforme já mencionamos no Art. 1º de nossa Constituição Federal de 1988.

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

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

Se os Estados abdicaram de uma parcela de autonomia para a formação de uma

Federação, presume-se que inexistam o direito de secessão, pois, do contrário, bastaria à formação de uma Confederação, em que se conserva a soberania e, pois, a autodeterminação do Estado. Portanto, é também característica do Estado Federal a indissolubilidade do vínculo federativo.

Apesar da Constituição de 1988 expandir aos municípios o direito de ser um ente federado com uma autonomia financeira, política e administrativa, a realidade é que a maioria dos governos locais continua em situações de extrema pobreza e sem condições de desempenhar efetivamente seu papel de provedor de serviços públicos prejudicando o desenvolvimento das ações e implementação das políticas públicas. Essas condições de pobreza fazem parte da vida da grande parte dos municípios brasileiros, inclusive de Jardim do Seridó/RN que não foge à regra.

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

Nesse pensamento é que se consideram os diferentes tipos de federalismo classificando-os em simétrico ou assimétrico (DALLARI, 2003). No federalismo simétrico verifica-se homogeneidade de cultura e desenvolvimento, assim como de língua, como é o caso dos Estados Unidos. Já no federalismo assimétrico pode decorrer da diversidade de língua e cultura, como se verifica, por exemplo, no caso do Canadá, país bilíngue e multicultural.

Percebe-se que não existe um modelo único que oriente a formação das federações. Os países como: Alemanha, Argentina, Austrália, o Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia, o México, a Nigéria, a Rússia, a Suíça, a Venezuela, e os Estados Unidos, apresentam heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes principalmente os de natureza socioeconômicos, políticos e administrativos. Por isso que o federalismo quanto à separação de suas competências se divide em três matrizes segundo Araújo (2013): dual, cooperativo e centralizado. No federalismo dual, há uma federação rígida entre essas competências não havendo colaboração entre os entes. Para Dias (2013), o federalismo dualista ou dual, os dois centros de governo (federal e estadual) não sofrem interpenetrações

ou interferências recíprocas, fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados. Nesse tipo de federalismo a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não se falando em cooperação ou interpenetração entre eles. O exemplo seriam os Estados Unidos, em sua origem.

Já no federalismo cooperativo as atribuições são exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. O que se percebe é que a ideia de um federalismo dual está se tornando uma exceção mediante a completa separação entre as esferas de governo. Os estudos sobre o federalismo cooperativo e sua atuação nas políticas públicas direciona uma discussão entre os níveis de governo a partir das relações intergovernamentais em duas formas diferentes de atuação entre os entes federativos que se constitui em federalismo cooperativo e federalismo competitivo.

Em seus trabalhos de pesquisa, Dias (2013) enfatiza que no federalismo cooperativo (*cooperative federalism*), os governos federal e estadual, devem cooperar com a maior intervenção do Estado na vida social, sobretudo nas relações econômicas. É um federalismo mais centralizado com franca hegemonia federal, e mais adequado às necessidades do Estado intervencionista do século XX. Nota-se que nesse federalismo há uma ascendência da prerrogativa da União na tomada de decisões sobre políticas públicas.

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

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

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

Dallari (2003) acredita que as razões que levam os Estados a escolherem e manterem a forma federativa de organização está voltada para a busca de uma maior descentralização

territorial do poder político, a manutenção da autonomia político-administrativa dos entes federados e a preservação das heterogeneidades existentes em alguns estados ou municípios, seja de ordem étnica, racial, cultural, religiosa, linguística, entre outras, sem haver necessidade de separação do todo.

O que se percebe é que o federalismo é uma forma de organização do Estado e apresenta características com efeitos diretos do desenho constitucional como também fatores de pressão e práticas, sistema eleitoral e partidário que dependendo do contexto social, político e econômico se tornam instrumentos de centralização e descentralização, vias das relações de poder entre as esferas central, regional e local.

2.1 ARCABOUÇOS CONSTITUCIONAL E LEGAL DO FEDERALISMO

Esta parte da dissertação busca discutir a concepção e legislação da organização do SNE no Brasil, o qual tem sido pauta de intensos e polêmicos debates no contexto educacional. Partimos do conceito e da compreensão do que seja o SNE, os conflitos, avanços e retrocessos que impedem mesmo diante de tantos instrumentos legais a sua instituição.

É oportuno trazer para o cenário desta discussão os textos presentes na Constituição Federal de 1988, LDB 9.394/1996, PNE (2014-2024), FUNDEF e FUNDEB os quais discorrem sobre a organização do SNE no Brasil, bem como o olhar reflexivo e crítico de diferentes autores como Saviani (2008), Werle (2006), Cury (2002) considerando a legislação que emite toda organização e funcionamento dos sistemas de educação.

Para Saviani o Sistema de Educação se torna um movimento de ação-reflexão-ação. Como bem afirma:

O ato de sistematizar pressupõe a consciência refletida, o que indica ser um ato intencional. Isto significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido: trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. Este caráter intencional não basta, entretanto, para definir a sistematização. Esta implica também uma multiplicidade de elementos que precisam ser ordenados, unificados (veja-se a origem grega do significado da palavra sistema: reunir, ordenar, coligar). Sistematizar, portanto, é dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade, cujo resultado se chama sistema. (SAVIANI, 2008, p. 72).

Esta reflexão está articulada a discussão da estrutura, organização e institucionalização do Sistema de Educação seja ele nacional, estadual ou municipal, os quais não podem se dar na ausência do diálogo, desvinculado da realidade local, mas pensado com muita seriedade e compromisso diante das dimensões legais, organizacionais e pedagógicas, permitindo a participação efetiva da sociedade nas decisões do processo educacional fortalecendo a autonomia de cada ente federado.

Saviani (2000) afirma existir alguns aspectos como obstáculo ao funcionamento de um sistema nacional de educação no Brasil, são eles: a estrutura da sociedade de classe, que dificulta uma práxis intencional coletiva; as diferentes posições de grupos em conflito, que dificultam a definição de objetivos; o problema do transporte cultural, que significa a importação da cultura de outros países, sem levar em conta a participação da sociedade brasileira; e a insuficiência teórica dos educadores, que muitas vezes os tornam vítimas dos modismos, impedindo a formação de um verdadeiro espírito crítico.

Estes aspectos estão explícitos no cenário educacional atual, considerando que Saviani fazia estas inferências na década de 1970, mostrando que as mesmas dificuldades existentes nesta época continuam argumentos vivos e presentes que necessitam ser suprimidos em meio aos avanços constitucionais e legais, bem como as novas exigências da sociedade brasileira contemporânea formada por crianças, jovens e adultos (cidadãos de direitos) em constante processo de evolução e transformação.

Neste mesmo contexto de discussão surge outra visão de pensamento diante da estrutura e organização do SNE no Brasil. Dentre estes estão às ideias defendidas por Cury, para a necessidade de instituir um SNE, tendo como pilares centrais os Planos Estaduais e Municipais de Educação, articulados com o PNE, a normatização de um regime de colaboração entre os entes federativos e a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Para efetividade dessas medidas. Cury chama atenção para se estabelecer a destinação adequada de recursos financeiros e técnicos às reais necessidades da educação pública.

De acordo com Saviani (2000), a ideia de plano no âmbito nacional remonta à década de 1930. Provavelmente sua primeira manifestação explícita nos é dada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O Manifesto fomentou as discussões para elaboração das diretrizes fundamentais do ensino educacional brasileiro e caminhou na luta pela construção de um Plano Nacional de Educação com diretrizes, metas e estratégias para a política de educação.

Nesta perspectiva a redação do Art. 214 da CF/88 expressa:

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - Formação para o trabalho;
- V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, p.163)

O artigo acima mencionado aponta uma projeção de propostas para a equidade da

educação pública bem como a aplicação de recursos públicos em educação destacando o Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com a organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹, o Brasil precisa ampliar o custo valor aluno para que o PIB destinado à educação possa dar resultados diante das diretrizes, metas e estratégias contidas no PNE. O quadro a seguir mostra essa disparidade.

Tabela 2 - PIB x Gasto/Aluno

Segmentos	Percentual dos gastos públicos	Percentual do PIB	Gasto por aluno
Brasil	19%	6,1%	US\$ 2,985
OCDE	13%	5,6%	US\$ 8,952

Fonte: Education at a Glance 2016, OCDE. Acesso em 20 de março de 2018

Quando o investimento do PIB é dividido pelo número de estudantes, ele se dilui, apontando uma ineficiência com os gastos públicos na educação brasileira. Surge o alto grau de repetência e evasão escolar, a baixa qualidade do ensino e a falta de formação continuada adequada para os professores na superação dos problemas de ensino e aprendizagem. É o que chamamos de precariedade da educação pública em nosso país que no momento atual se torna mais fragilizada diante da EC/95.

De acordo com os últimos dados disponibilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em relação ao ano de 2014, 12 Estados brasileiros e 56,4% dos municípios afirmaram não possuir Plano de Educação. Neste ano de 2018 a situação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação no Brasil é a seguinte: 25 estados, ou seja, 92,6% e 5.550 municípios (99,7%) já tinham sancionado seus Planos Municipais¹⁰.

As 20 metas do PNE (2014-2024) são estruturadas mediante o art. 214 da CF/1988, como ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que favoreçam oportunidades educacionais de igualdade, respeitando a diversidade local e ampliando o acesso da escolarização da população em seus diferentes níveis e modalidades de ensino como um direito conquistado através de muitas lutas sociais em diferentes épocas e hoje fortalecidos constitucionalmente.

De acordo com o PNE em movimento, os cento e sessenta e sete (167) municípios no estado do Rio Grande do Norte estão com lei sancionada de seus Planos Municipais de Educação (PME). Isso mostra que há um esforço por parte dos municípios em organizarem

⁹ A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional composta por 34 países que tem como objetivo promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social ao redor do mundo.

¹⁰ Informações retiradas do observatório do PNE: <http://www.deolhonosplanos.org.br>

seu sistema de ensino. O que falta é o esforço da União em ampliar o financiamento da educação, destacando que os 10% do PIB é uma meta em longo prazo, apenas para 2024, ampliação na fórmula do cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e um novo desenho na cooperação federativa em sua função redistributiva e supletiva de modo a corrigir progressivamente as disparidades de acesso na qualidade da oferta da educação básica em todo território nacional.

De acordo com Saviani (2000), o PNE como um conjunto de ações aprovado por lei não pode se constituir em um instrumento através do qual o Estado venha regular a oferta e qualidade dos serviços educacionais em sua multiplicidade de aspectos seja de natureza financeira, técnica, aplicação ou execução. O Estado precisa ampliar a efetivação das ações públicas sociais como é o caso da educação pública para responder adequadamente às necessidades de um determinado território organizado sob a forma de regime federativo.

Por outro pensamento, Cury (2009) interpreta que o Governo Federal numa ação conjunta com os estados e municípios, coerente com a legislação educacional vigente, nos últimos anos, vem construindo uma concepção de planejamento educacional tendo em vista a articulação dos níveis, etapas e modalidades de ensino, dentro de um contexto que se propõe efetivamente a qualificar a educação como direito social, promovendo políticas públicas em colaboração com os sistemas de ensino e com os movimentos sociais organizados na perspectiva do desenvolvimento da educação nacional.

Observa-se que para o autor citado o que implica esse enfrentamento é a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de uma orientação política comum e de um trabalho permanente do Estado e da Sociedade na garantia do direito à educação. Outro aspecto se dá a partir do conjunto das políticas educacionais de forma articulada entre os sistemas de ensino, a garantia da democratização da gestão e da qualidade social da educação básica, assim como as condições adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários. Outro ponto importante para o autor é a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação do professor e o direito do aluno à formação integral com qualidade, bem como propiciar condições para a definição de políticas educacionais que promovam a inclusão social e o respeito à diversidade de forma articulada entre os sistemas de ensino.

Corroborando com Dourado (2011) e Cury (2009), entende-se que os entes federados possuem seu sistema de ensino ou deveriam possuir, considerando o que assegura a Constituição Federal de 1988. Percebe-se que falta um poder maior da União no sentido de atribuir uma direção mais consistente em relação a programas curriculares e normas mais

diretivas com relação à aprendizagem pedagógica sem ferir a autonomia dos entes federados em seus espaços territoriais.

Desse modo, Cury trata da relação interativa entre o PNE e o SNE da seguinte maneira:

A Constituição optou por um Sistema Nacional de Educação, mas a grande pergunta é: em que consiste esse sistema? Qual é sua consistência? Qual é o novo que está sendo constituído? As respostas estão em aberto e têm a ver com a discussão sobre as formas de articulação do pacto federativo. E é a isso que o SNE tem que dar uma resposta, em termos não apenas de existência formal, jurídica, legal e constitucional, mas em termos de sua existência efetiva. (CURY, 2010, p.152)

O autor deixa claro que o PNE articulador do SNE deve existir não apenas de maneira formal, legal, mas por meio da cooperação e do regime de colaboração com base nos princípios estabelecidos no Art. 214 da CF/1988 quando afirma que: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” (BRASIL, 2017, p. 162), oferecendo condições financeiras, política e administrativa para estados e municípios efetivar o PME assegurando suas metas como melhoria da educação pública municipal.

O Parecer nº 30/2000¹¹ (BRASIL, 2000), motivado por solicitação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e relatado pelo conselheiro Jamil Cury (2000), refere-se aos sistemas de ensino e à organização da educação nacional.

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os Municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino.

Para o relator, a institucionalização efetiva dos sistemas municipais de ensino deve acontecer mediante assistência técnica e financeira da União em caráter redistributiva e também dos estados para que os municípios possam exercer sua autonomia na equidade de seus sistemas próprios de ensino. Para o autor, a grande tarefa nacional e desafio histórico é dar consistência ao que já existe na promoção e garantia do direito constitucional.

Outro aspecto importante a ser destacado na organização do sistema nacional de educação é a política de financiamento por meio dos fundos vinculados à arrecadação de impostos – FUNDEF e FUNDEB que possui marcos legais básicos na Constituição Federal e na Lei nº 12.858 de 2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da parcela de participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração do gás

¹¹ Parecer orientador do Conselho Nacional de Educação a respeito do entendimento do município enquanto sistema.

natural” (BRASIL/LEI Nº 12.858, 2013, Art. 1º).

Além disso, o fato da capacidade de investimento de estados e municípios depender de sua própria arrecadação, ao longo do tempo, grandes distorções no setor educacional entre as regiões brasileiras foram surgindo, transformando-se em problemas sem solução neste setor: baixo rendimento no processo de aprendizagem, crescimento dos índices de analfabetismo, distorção série/ano, evasão escolar, ingerência nas formas de gestão escolar e educacional (executivo). Os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição das receitas tributárias federal para estados e municípios não garantiam equidade, por estarem vinculados a critérios não educacionais, tais como renda per capita e população total.

A criação e a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - pela Lei 9.424, de 24 de Dezembro de 1996 e sua posterior implementação, a partir de janeiro de 1998, constituem um dos maiores avanços em busca da solução dos problemas do ensino fundamental público de nosso país decorrentes da perversa distribuição de renda. O Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios estados e municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. As receitas do Fundo são constituídas de 15% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

De acordo com Pinto (2007), a União descumpriu seu papel supletivo, previsto na EC nº 14/1996, quanto ao estabelecimento do valor mínimo por aluno segundo um padrão mínimo de qualidade do ensino tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso como no primeiro mandato do governo Lula.

Oliveira (2001) destaca que o FUNDEF era para ser reajustado anualmente e quando os estados não atingissem a renda per capita a União complementaria através de transferência o valor mínimo fixado para cada região. O que não acontecia com os municípios, pois a União não seria obrigada a complementar o fundo. Isso mostra uma disparidade entre os entes federados para oferecer o mesmo serviço público tendo em vista que os municípios arrecadam bem menos que os estados e aqueles de pequeno porte demográfico apresentam sua economia baseada no setor rural isentos de impostos no âmbito municipal.

Estes e outros aspectos trouxeram avaliações positivas como a valorização do magistério, maior compromisso e investimento para o Ensino Fundamental, mas também apresentaram pontos negativos, citando a exclusão do Ensino Infantil, Ensino Médio. Para a organização do sistema de educação, necessitou de uma política mais abrangente como é o

FUNDEB, fundo especial, de natureza contábil, assim como o anterior e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Assume responsabilidades nos aspectos estruturais, organizacionais e de gestão dos respectivos sistemas de ensino, prevendo uma ampla redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede (estadual ou municipal).

O FUNDEB ingressou na agenda parlamentar pouco tempo após o início da vigência do Fundef, com a apresentação da PEC nº 112/99 pela bancada do PT na Câmara dos Deputados. Com a eleição do presidente Lula, em cujo programa figurava o compromisso de implantação do FUNDEB, gerou-se expectativa do envio de mensagem de emenda constitucional nessa direção ou do aproveitamento da apresentada pela bancada do PT. A proposta foi o envio de novo projeto pela Presidência da República para o FUNDEB (PEC nº 415/2005), acompanhada da exposição de motivos e elaborada pelo Ministério da Educação, que se transformou na Emenda Constitucional nº 53/2006. Esta foi regulamentada pela Lei nº 11.494/2007.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública, foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo atingiu o patamar de 20%.

O fundo expandiu o percentual vinculado dos tributos que já formavam o FUNDEF e acrescentaram outras três fontes: o Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e a Cota-Parte municipal do Imposto Territorial Rural – ITR (igual a 50%). Além disso, foi prevista uma maior participação da complementação da União no Financiamento do fundo, que seria igual a 10% dos recursos totais a partir de 2010.

Com relação às atuais fontes do FUNDEF - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e 10% do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) repassado aos estados -, o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados prevê que sua participação no fundo crescerá de forma progressiva, crescendo 1,25% ao ano até atingir os 20% previstos. No primeiro ano, serão incorporados 16,25% dessas fontes.

São destinatários dos recursos do FUNDEB os Estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica (AMARAL, 2013). Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Os alunos considerados, portanto, são aqueles atendidos: nas etapas de educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (de oito ou de nove anos) e ensino médio; nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural; nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno).

De acordo com Pinto (2007), uma característica forte do FUNDEB está na fixação do valor custo/aluno incorporado ao fator de ponderação que dependendo da etapa e da forma de organização da escola, o custo aluno é diferenciado e, portanto, para assegurar condições de qualidade, isso, deve ser considerado na política de distribuição dos recursos. Neste ano de 2018, o valor mínimo por aluno no FUNDEB, considerando o fator de ponderação para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental urbano, foi de R\$ 3.016,67 (era de R\$ 2.875,03 em 2017). Esse é o menor valor que será distribuído por estudante para os estados e municípios brasileiros pelo fundo.

Amaral (2013) destaca que à criação e ampliação do fundo contábil passa pelas particularidades do financiamento da educação em um Estado federativo em que diferentes entes partilham o poder sobre decisões e ações de forma que cresce a complexidade, na medida em que uma tarefa aparentemente simples pode envolver um labirinto de decisões separadas. Por isso à necessidade de uma maior integração, coordenação e cooperação federativas a partir de um planejamento eficaz nas diferentes esferas de governo alinhado a um novo desenho do regime de colaboração.

Quanto aos fatores de ponderação a tabela apresenta as etapas/modalidades com o fator estabelecido pela Lei Federal 11.494/2007, considerando a localização Urbana ou Rural.

Tabela 3 - Fatores de Ponderação do FUNDEB 2007

Etapa/Modalidade	Urbana	Rural
Creche	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	0,90
Séries iniciais do ensino fundamental	1,00	1,05
Séries finais do ensino fundamental	1,10	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25
Ensino médio	1,20	1,25
Ensino médio integral e ensino médio integrado a educação Profissional	1,30	1,30
Educação especial; Educação indígena e Quilombola	1,20	1,20

EJA com avaliação no processo e EJA integrada à educação profissional de nível
médio com avaliação no processo

0,70

0,70

Fonte: Brasil, 2007.

Os dados mostram que o custo aluno é muito baixo para garantir a oferta e a qualidade da educação pública. O cidadão brasileiro merece uma proposta de política educacional efetiva, por direito constitucional e por dignidade na sua essência de ser humano, pois tem sido um sujeito historicamente marcado pela negação desse direito. Apesar de a CF/1988 estabelecer que a educação pública tenha uma fonte adicional de financiamento como a contribuição do salário-educação recolhida pelas empresas, será necessária uma grande mobilização pelos segmentos educacionais exigindo novas fontes que possam somar as já existentes para que as metas do PNE (2014-2024) sejam realmente efetivadas por estados e municípios e a destituição da EC 95/2016 que trata dos congelamentos dos gastos públicos.

Assim, o debate sobre o Sistema de Educação no Brasil é muito efervescente, complexo em sua amplitude apresentando discursos, dados estatísticos e posicionamentos diversos no setor educacional na sua esfera político-administrativa, financeira e pedagógica. Cabe aos estudantes, pesquisadores, profissionais e especialistas da educação, aprofundar esta temática em torno da institucionalização e organização do Sistema Municipal de Educação, objeto de estudo desta pesquisa, reconhecendo o município como ente federado que tem autonomia relativa, segundo a CF/1988 para gerir o seu sistema próprio de ensino, mas faltam-lhes as condições necessárias para que possam oferecer e assegurar os níveis e modalidades da educação básica, como assim lhe é conferido, de maneira sólida e consistente como preza os dispositivos constitucionais e legais.

2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A ação do Estado-Nação é resultado da organização da sociedade civil, que em meio aos conflitos, interesses e disputas de poder das diferentes classes sociais, pode torna-se um Estado democrático, conferindo os direitos políticos e civis a todos os cidadãos. Esta discussão se faz necessária para a compreensão das políticas públicas na educação e como estas vêm sendo desenvolvidas para reverter os problemas de evasão, distorção ano/idade, altos índices de crianças e adolescentes fora da escola, infraestrutura precária, falta de uma melhor remuneração e formação inicial e continuada para os professores da Educação Básica, entre tantas outras necessidades fundamentais a efetivação da educação como direito garantido.

Nesta concepção, a educação brasileira passa por um processo de transformação, em que as decisões partem dos discursos dos sujeitos em âmbito local para o desenho da educação nacional marcando a constituição de políticas educacionais cuja sustentação está na sociedade e na esfera pública independente do grupo de poder. São novos tempos e novos espaços públicos, participativos e democráticos embora que acontecidos de maneira tardia no país, entronizam reformas educacionais que legitimam o direito à educação aos diferentes sujeitos da sociedade.

Desse modo, estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil, em geral, são convidados a participar, opinar e mudar os rumos da educação brasileira. O ápice da conferência é a proposição de um documento-referência, indicando concepções norteadoras da educação nacional dialogando com a temática central e os eixos temáticos, objeto de debates e deliberações nas conferências municipais, estaduais/DF e na Conferência Nacional.

De acordo com Dourado (2011), esse movimento revela a fecundidade de um processo de participação de grande importância na arena educacional brasileira, que poderá contribuir para deslindar novos marcos para a proposição e materialização das políticas educacionais no país, ao mesmo tempo em que se constitui em dinâmica formativa dos diferentes atores que participarão e contribuirão para a construção da Conferência.

Assim, surgem as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), segundo Saviani (2007), estes espaços agregavam intelectuais que empreendiam a crítica à política educacional, e as discussões nelas travadas, para além do cunho político. Eram espaços de grande relevância para aquele momento histórico. Preocupados com novas propostas pedagógicas, as CBEs abriram espaço para a “emergência de concepções contra-hegemônicas” (SAVIANI, 2007, p. 403).

As CBEs, em suas diferentes épocas, cumprem importante papel na direção da construção de políticas de Estado visando contribuir para a superação da tradição histórica brasileira em que as políticas educacionais têm sido marcadas pela descontinuidade, porque se configuram como políticas de governo e não políticas de Estado.

Quadro 5 - Demonstrativo das Conferências Brasileiras de Educação (CEB's)

Ano	Tema	Local
1980	A política educacional	São Paulo
1982	Educação: perspectiva na democratização da sociedade	Belo Horizonte
1984	Da crítica às propostas de ação	Niterói
1986	A educação e a Constituinte	Goiânia
1988	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Brasília

Ano	Tema	Local
1991	Política Nacional de Educação	São Paulo

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Percebe-se que os temas de cada conferência apresentam uma grande relevância em cada ano de execução com lutas em defesa de uma escola brasileira pública, laica, gratuita com a destinação de recursos financeiros e técnicos para instituições de ensino criadas e mantidas pelo Estado. Também se dedicaram a democratização da educação com ênfase participação da sociedade civil propondo um modelo de escola no qual a articulação entre o ensino, a educação e a sociedade estivessem presentes.

Nesta perspectiva de discussão, procuramos neste tópico situar à importância da Conferência Nacional de Educação (CONAE) no contexto atual da educação brasileira, bem como os encaminhamentos desta para a urgência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) instituído juridicamente.

Para Cury (2010), CONAE é tanto uma antiga demanda dos educadores identificados com a melhoria da educação nacional, quanto um dispositivo legal que já constava do Plano Nacional de Educação 2001-2010. A efetivação deste pleito se deu com a CONAE, realizada em 2010, já sob as diretrizes da Emenda Constitucional nº 59/09, a qual não só determinou a decenalidade dos PNE's, como os articulou ao Sistema Nacional de Educação.

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

Quanto à importância e os limites das conferências municipais, estaduais e nacional de educação, Cury (2010, p.172) assevera:

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

Passada mais de três décadas dessa experiência, o Governo Federal volta a realizar uma série de conferências por área específica da educação, convergindo para uma Conferência Nacional de Educação (CONAE). A Conferência, ao tomar como objeto de

estudo e deliberação, a educação nacional, incluirá, automaticamente, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino num fórum de mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação que terá a participação de amplos segmentos educacionais e sociais, além de estimular os debates nos estabelecimentos de ensino (SAVIANI, 2007).

Quadro 6 - Conferências Nacionais de Educação

Ano	Tema	Eixos
2010	Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.	I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV - Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V - Financiamento da Educação e Controle Social; VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.
2014	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.	Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação. Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos. Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente. Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social. Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.
2018	A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.	EIXO I - O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Instituição, Democratização, Cooperação Federativa, Regime de Colaboração, Avaliação e Regulação da Educação. EIXO II – Planos Decenais e o SNE: Qualidade, Avaliação e Regulação das Políticas Educacionais. EIXO III – Planos Decenais, SNE e Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social. EIXO IV - Planos Decenais, SNE e a Democratização da Educação: Acesso, Permanência e Gestão. EIXO V – Planos Decenais, SNE e Educação e Diversidade: Democratização, Direitos Humanos, Justiça Social e Inclusão. <i>Continua...</i> EIXO VI - Planos Decenais, SNE e Políticas Intersetoriais de Desenvolvimento e Educação: Cultura, Desporto, Ciência, Trabalho, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Inovação. 77 EIXO VII - Planos Decenais, SNE e Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Carreira, Remuneração e Condições de Trabalho e Saúde. EIXO VIII - Planos Decenais, SNE e Financiamento da educação: Gestão, Transparência e Controle Social.

Fonte: Elaboração própria, 2018.

A CONAE, é fato, desponta como um importante acontecimento para organizar e

manter a mobilização em defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Ela emerge como um espaço democrático da sociedade que tem o apoio institucional do Poder Público, para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Organizada para tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós-Graduação, e realizada, em diferentes territórios e espaços institucionais, municípios, Distrito Federal, estados e país.

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

O resultado de tudo isso é que no momento atual ficaram dois modelos de conferências de educação: a CONAE organizada e mantida pelo governo central através do Ministério da Educação e a CONAPE afirmada pela consolidação da participação social firme na resistência contra os ditames do Ministério da Educação e os desmontes na educação pública brasileira.

Tanto a CONAE como a CONAPE discutem suas conferências a partir de oito eixos tendo como principal diálogo o PNE articulado ao SNE com explícita vinculação de recursos para sua execução, financiamento da educação pública, Piso salarial profissional, definição do Custo Aluno, temas fundamentais que orientam e intensificam os debates em todas as esferas federativas tendo como objetivo ampliar e garantir os direitos sociais, entre eles o direito à educação.

Mesmo que o FNE seja instituído pelo Ministério da Educação, formado por 50

entidades e órgãos ligados à educação, tem como finalidade ampliar, implementar, efetivar, assegurar e aperfeiçoar espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça o processo de interlocução e o diálogo entre os setores da sociedade, buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas.

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

Por esta razão 20 entidades que integravam o FNE se retiraram desse espaço. Em manifesto entregue à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado anunciaram sua saída coletiva do órgão e a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). A decisão é uma resposta a não revogação da Portaria MEC nº 577/2017, que interfere na composição do FNE passando sua coordenação e a supervisão do FNE para a Secretaria Executiva do MEC. Com a Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017, diversas entidades históricas de movimento em defesa da educação, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CONTEE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES-Unicamp) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), foram excluídas do Fórum.

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

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

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

normativos, configurado pelo movimento social, compromissado, consistente, plural e legítimo na defesa da escola pública, gratuita e laica. O FNE tinha como proposta participar efetivamente das deliberações e definições das políticas educacionais com vistas à garantia do direito à educação em todo território nacional atuando no controle social da materialização das metas do PNE (2014 a 2024).

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

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

Ademais, Abicalil (2014, p. 81) adverte:

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

Por isso se entende a retirada de algumas entidades do FNE para formar o FNPE, desmembrado da regulamentação, imposição e controle do governo federal para se tornar um espaço de articulação com a sociedade civil, retomando e reposicionando debates em todas as esferas federativas em torno da ampliação e garantia dos direitos sociais, entre eles educação, direito de todos com promoção e valorização das diversidades étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, de gênero, opção política, linguística entre outras. O fórum seja ele qual for sua natureza de pertença precisa cooperar com a construção de uma nova cultura de participação cidadã resistindo aos modelos de atitudes antidemocráticas, processos de exclusão e subordinação entre as classes sociais que permeiam o contexto educacional em

nosso país.

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

2.3 PODER LOCAL/MUNICIPALIZAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

As discussões que delineiam o papel do poder local, traduzido em municipalização, têm contribuído para a compreensão da autonomia dos municípios no contexto das políticas sociais, dentre elas, o conjunto de políticas públicas e de governo, bem como os programas educacionais que materializam as ações do Estado nos processos do poder local e municipalização. Estas questões ganham forças mediante as mudanças constitucionais, a reforma do Estado, dispositivos jurídico-políticos que colocaram para “os entes federativos a questão da redefinição, da repartição de competências e de responsabilidades entre as esferas nacional, estadual e municipal” (AZEVEDO, 2011, p. 204).

Desde a década de 1920, a proposta de municipalização vem ganhando força no Brasil. Sistematizada por Anísio Teixeira e contestada por Carlos Correa Mascaro nos anos de 1950 e 1960, o qual colocava nesta discussão a ausência de aportes teóricos e conceituais que subsidiasse as discussões sobre a organização do ensino em contornos municipalistas. Neste debate estão os impactos decorrentes do federalismo brasileiro que no contexto atual precisa de um novo desenho constitucional, assegurando a universalização dos direitos sociais. Mesmo que a conjuntura política e econômica atual mostre que este novo desenho está longe de acontecer, principalmente pela interferência de novos arranjos constitucionais que fortalecem o monopólio de um Estado que legitima seu poder de coerção sobre as estruturas políticas e econômicas da sociedade.

Nos anos de 1980, a descentralização na área educacional ganhou forças, defendida pelos educadores Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Paulo Freire, Florestan Fernandes, como contraposição ao autoritarismo do poder central. As ideias dos educadores fluíam para a constituição de um sistema nacional de educação público, gratuito e de equidade para todos como um direito do cidadão e dever do Estado. Sarmiento (2005) enfatiza que os influxos destes progressistas abriram possibilidades de democratização e mobilidade social na educação brasileira garantindo a todos o direito de estudar, participar, programar, controlar e efetivar uma política educacional.

Este discurso está ancorado nas reformas educacionais que buscam solução para os grandes problemas que o setor educacional público enfrenta desde a época de nossa colonização. Assim,

O crescente processo de municipalização do ensino, por seu turno, é passível de entendimento quando o tomamos como uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central,

voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização. Neste sentido, a municipalização representa uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica que vem informando as políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado (AZEVEDO, 2002, p. 54).

Compreende-se, pois, que o processo de descentralização/municipalização¹² afeta diretamente a qualidade do ensino. Com todos os aparatos legais, constitucionais, implementação de uma variedade de programas educacionais, o problema do fracasso escolar, repetência e evasão continuam crescendo no interior de cada município e conseqüentemente em todo o país. Começa a busca pelas causas e responsáveis por esta crise educacional. Este desenho é constituído por medidas estatísticas utilizadas pelo Estado como regulador das políticas públicas para a educação básica. Os resultados destas avaliações sobrecarregam apenas os municípios de culpabilidade pelo fracasso no processo ensino-aprendizagem da escola pública.

Desse modo, a descentralização torna-se um instrumento da reforma do Estado, desobrigando-o de suas responsabilidades quanto à garantia dos direitos sociais. Com isso o Estado reduz os gastos públicos através de programas de privatização e terceirização dos serviços sociais, da estratégia de publicização que consiste na transferência de competências da esfera pública estatal para a pública não estatal¹³.

Assim, a reforma do Estado visa transformar atividades do serviço público em estratégia gerencial controlada por resultados e pelo mercado da eficiência e produtividade. Essas ações vão redefinindo o papel do Estado que transfere para o setor privado o controle dos serviços que seriam de competência pública via terceirização, privatização e publicização. Nesta ótica encontra-se também a recentralização do poder nas mãos do governo central que desempenha fortemente seu papel controlador e normatizador das políticas públicas.

¹² Não há um consenso quanto às vantagens e desvantagens da municipalização da educação. Por um lado, alguns autores como Gutierrez (2005) sinaliza que a municipalização é uma vertente da política de descentralização da educação e apresenta pontos positivos como: Política de educação menos burocratizada, gestão democrática, maior controle social diante dos serviços educacionais entre outras ações flexíveis e articuladas com os gestores, às políticas públicas educacionais e os serviços oferecidos. Mas para outros autores como Oliveira (2003) o processo de descentralização pode ser disfarçado de práticas de desconcentração, mantendo a concentração e centralização das decisões no poder central cabendo ao poder local apenas executar os serviços públicos educacionais.

¹³ Concepção muito disseminada nos anos 1990, no Brasil, o público não estatal deu forma a uma das principais medidas das reformas educacionais no período, a saber, a transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado. O pressuposto do público não estatal é de que o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na execução de serviços públicos como a educação, deixando o setor privado encarregado de oferecer tais serviços, para o qual recebe recursos estatais. Como se trata de um serviço para grandes contingentes populacionais, convencionou-se chamar de “público”; e já que é executado pelo setor privado supostamente sem fins lucrativos (confessional, filantrópico ou comunitário), então público não estatal. Seu principal difusor, no Brasil, foi o economista Luís Carlos Bresser Pereira, que esteve à frente do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (criado em 1995), especialmente criado para realizar esta reforma (MINTO, 2018).

É o caso da Emenda Constitucional nº 95/2016 que visa converter a evolução da dívida/PIB, reduzindo a estabilidade na economia brasileira dizendo ser provocada pelas contas públicas. O Novo Regime Fiscal impõe limites individualizados para as despesas primárias (salários, encargos sociais, saúde, educação, desenvolvimento social) por um período de vinte anos. Esse viés constitucional desmonta o cidadão que se sente ameaçado pela negação de seus direitos conquistados por lutas incansáveis ao longo da história brasileira, aumenta o privilégio de poucos esgarçando cada vez mais as desigualdades sociais em nosso país.

O reflexo desta desconcentração é a (des) responsabilização do poder central para com a Educação Básica determinando ao poder local a incumbência de oferecer, assegurar, organizar e manter os serviços públicos educacionais, além de outras medidas que se fazem necessárias diante da organização do sistema municipal de educação, como: Instituir e manter o Conselho Municipal de Educação e outros conselhos, construir planos de educação, efetivar adesão à diversidade de programas e projetos do MEC. No entanto, esse poder central exerce sua força gerencial para com os entes federados menores, que se tornam enfraquecidos e sem autonomia em assegurar os direitos e deveres do cidadão na instância local.

A questão é que existem desigualdades nesta divisão de responsabilidades, sejam elas técnicas, administrativas e financeiras seguidas de ausência de instrumentos que regulamentem e estimule dignamente a cooperação, colaboração para com o fortalecimento dos sistemas de educação em nosso país. As políticas públicas precisam atingir com igualdade a todas as regiões brasileiras e conseqüentemente a toda população, para que isso aconteça é necessário que os atores locais assumam também com responsabilidade e compromisso o controle social das ações educacionais, levando em consideração os aspectos de planejamento, implantação e execução desenvolvida em cada espaço pelo exercício da democracia e participação.

O fortalecimento do poder local é enfatizado por Andrade (2012, p.138):

Esse processo é permeado por avanços, considerando que a esfera local tem ampliado consideravelmente seu espaço público democrático de poder decisório, a exemplo da constituição de conselhos de educação e de conferências de educação nos três níveis de governo, mas também tem registrado perplexidade quanto as reais condições locais para a garantia de atendimento às demandas educacionais com qualidade social.

Ao tratar destas questões, o autor deixa claro que é possível ser um local com capacidade de gerar e ampliar os sentidos da democratização através da participação e das reais intenções do governo local com o desenvolvimento da comunidade. Nisso também depositamos nossa aposta, pois, acreditamos que o município, se respeitadas às

responsabilidades de cada ente da federação, poderá desenvolver políticas que venham atender necessidades básicas que emergem a partir das especificidades locais. Sabe-se que não é fácil, pois o grupo que se coloca no poder termina se deixando compelir diante da ambição do “ter e ser”. A constituição dos conselhos também não representa esta participação ativa, fomentando o diálogo e os interesses dos mais necessitados, muitas vezes são membros indicados pelo poder local, ou com pouco conhecimento sobre os conteúdos que precisam deliberar, consultar ou normatizar cumprindo apenas um espaço naquela instância.

De acordo com Vieira (2011), o poder central e o poder local estão associados à dinâmica de dominação e subordinação com interferência na vida pública. Essa relação remonta o período Brasil colônia, comunidade centralizadora, caracterizada por uma “tendência dominante” (VIEIRA, 2011, p.126) e através das Constituições Federais (CFs) de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da CF de 1988.

Neste cenário Sarmento (2005, p. 1.384) adverte:

As mudanças municipais ocorreram em resposta às mudanças de política no âmbito federal. No entanto, o rumo dado à apropriação das novas possibilidades depende da conjuntura municipal em termos de desenvolvimento econômico, social e orientação política do partido no poder. Tradicionalmente, a descentralização veio ocorrendo a partir de decisões do governo federal na formulação e implementação de programas de transferência de responsabilidades para os governos locais.

Estes aspectos atribuem aos municípios uma maior autonomia como também maiores desafios diante do Regime de colaboração, da municipalização dos serviços públicos, formulação de leis orgânicas (LOs), elaboração de planos municipais de educação (PMEs), constituírem conselhos de educação e controle social, sem considerar as limitações e possibilidades político-administrativa, financeira e demográfica dos municípios. Sobre essas questões, discutiremos no capítulo 4 quando apresentarmos as reflexões relativas à organização do Sistema Municipal de Jardim do Seridó-RN, objeto de estudo desta dissertação.

Isso mostra que o processo de municipalização do ensino no Brasil é marcado pela descentralização administrativa, pedagógica e econômica financeira, características neoliberais com o poder de centralização no âmbito da União forjando o exercício da democracia que se configura na dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer (SOUZA, FARIA, 2003).

Nesse contexto, Sarmento (2005, p. 1.373) afirma que:

A criação de sistema municipal surgiu como possibilidade ao mesmo tempo em que os estados ampliavam a política de municipalização incentivada pela EC n. 14/96 e Lei 9424/ 96, criando o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O conceito de municipalização passou a

permeiar as políticas de educação, confundindo-se algumas vezes com o de sistema municipal.

A autora chama atenção para esta distinção entre a municipalização do ensino, processo este caracterizado pela transferência de funções do governo federal e estadual para o nível municipal, ancorado pela Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, e o sistema municipal de ensino, o qual compreende o conjunto de organismos que integram uma rede de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretarias de Estado e seus órgãos (executivos) e os Conselhos de Educação, em esfera municipal, que têm função consultiva e legislativa.

O FUNDEF foi um dos instrumentos mais fortes no processo da municipalização do ensino, com vários entendimentos errôneos sobre este processo considerando com muita ênfase os recursos financeiros advindos do maior número de alunos que o município pudesse ter em suas escolas, esquecendo-se de outros fatores importantes como a jurisdição e responsabilidade do governo municipal, planejamento das ações educacionais (administração, pedagógica e financeira), infraestrutura das escolas, articuladas às mudanças necessárias na perspectiva da implantação da municipalização do ensino.

Discorrendo neste mesmo pensamento Oliveira (2001; p.181) enaltece:

A proposta da municipalização do ensino constitui alternativa antidemocrática e excludente, quer se insira numa perspectiva religiosa, quer se insira numa perspectiva “racionalizadora” de cunho neoliberal. Entretanto, estabelecer um pacto federativo que discrimine as responsabilidades das diferentes esferas da Administração pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para com a educação é um dos aspectos mais importantes da Constituição Federal de 1988 que deve ser regulamentado pela legislação complementar, ou seja, há casos notórios de divisão de responsabilidades desiguais e irracionais entre estados e municípios.

Há que se considerar que o processo de municipalização apresenta grandes impactos nos sistemas municipais de ensino, instância local fragilizada financeira, administrativa e politicamente para oferecer com equidade educação infantil em creche e pré-escola para todas as crianças do município, compreendendo zona rural e zona urbana, como também ensino fundamental, atendimento às crianças com necessidades especiais, transporte escolar, entre outras ações, mostrando a necessidade e uma maior articulação do regime de colaboração.

Andrade (2012) afirma que a municipalização do ensino não pode ser considerada como um processo apenas de transferência de responsabilidades ou simplesmente uma repartição, redistribuição das matrículas entre os entes federados, mas uma exigência legal que redefine a organização e funcionalidade de cada esfera da federação para assumir o compromisso com o cidadão diante da garantia e oferta de seus direitos sociais, tomando por referência a colaboração que necessita ser urgentemente reconfigurada.

É fundamental que o município seja compreendido como parte constituinte de um sistema maior, como afirma Rosar (2005, p. 138):

A questão da municipalização do ensino é, portanto, uma dimensão da luta pela hegemonia, e, assim sendo, os setores progressistas necessitam tomar o município e a sua rede de ensino como ponto de partida, a partir da elaboração de diagnósticos os mais completos que possam produzir tendo como ponto de chegada a questão da educação das classes populares concebida e realizada no âmbito de um sistema nacional de educação.

Esta discussão não pode partir apenas do discurso da legalidade mediada pelos governos em suas esferas de maneira hegemônica, isolada da população, sujeitos mais interessados na resolução dos problemas educacionais brasileiros, porque são eles que precisam e se apropriam dos serviços públicos, estão mais próximos dos problemas porque os vivenciam no cotidiano e do poder local, por isso precisam ser escutados, opinar, fiscalizar e cobrar por soluções viáveis e eficazes na promoção do direito à educação.

Dada a sua complexidade, a dinâmica da municipalização pode, por um lado, ser considerada um sucesso marcado por grandes avanços, com a participação da população com a vida política de seu município apresentando a capacidade de expandir sua rede de ensino com autonomia desde que abra espaço para a participação da sociedade nas decisões educacionais. Por outro lado, pode ser um retrocesso com ações antidemocráticas tornando-se apenas uma proposta formal de gabinete dos poderes públicos, executivo e legislativo (MARTINS, 2001).

Um aspecto relevante no processo de municipalização do ensino é a estratégia de descentralização como a educação básica compreendendo os diferentes períodos históricos do nosso país, em que os municípios assumem a responsabilidade de oferecer e assegurar um ou mais níveis¹⁴ de ensino contemplando também diferentes modalidades¹⁵ de ensino. É preciso destacar a concorrência dentro do mesmo espaço territorial que a rede municipal de ensino enfrenta como as matrículas dos alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais) com a rede de ensino estadual e privada.

É necessário que o município tenha autonomia mesmo que relativa e comprometimento para gerenciar com responsabilidade os repasses financeiros da educação que se tornam insuficientes para atender as reais necessidades dos serviços educacionais públicos de qualidade. É fundamental oportunizar condições para maior participação,

¹⁴ Referem-se aos diferentes graus, categorias de ensino: infantil, fundamental, médio e superior (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2012).

¹⁵ Diz respeito aos diferentes modos particulares de exercer a educação: educação de jovens e adultos, educação especial, profissional, tecnológica, a distância, indígena, quilombola, do campo (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2012).

fiscalização e controle social de todas as aplicações dos recursos financeiros e técnico-administrativo dentro do conjunto de ações educacionais desenvolvidas pelo governo central como local.

Os municípios, assim como Jardim do Seridó – RN, ainda enfrentam grandes desafios nos aspectos político-administrativo, pedagógico e financeiramente até que a municipalização seja compreendida como processo de democratização, propiciando maior autonomia na organização e funcionamento do sistema municipal de educação. Entre os principais desafios, elencamos os seguintes: efetivar as metas e estratégias contempladas no Plano Municipal de Educação (2014-2024); instituir por Lei o Sistema Municipal de Educação; reestruturar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM); a melhoria do desempenho e funcionamento dos Conselhos; eleições para diretores nas escolas municipais. Consideramos que o município é a base e o ponto de partida para a construção de uma educação com qualidade social, no entanto, essa educação é um aspecto inerente ao desenvolvimento local, regional e nacional, por isso a necessidade de uma maior e efetiva articulação entre cada ente federado através do regime de colaboração.

2.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO E O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

As mudanças ocorridas na administração pública brasileira em todo seu percurso histórico têm apresentado um discurso por propostas da eficiência, da descentralização e democratização dos serviços públicos, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados e as dimensões política e econômica que caracterizam a sociedade moderna. Adotando práticas de Estado Mínimo, o governo federal tem demonstrado por meio de políticas sua desresponsabilização com ações que vem sendo implementada na definição de uma política centrada nos outros entes da federação (Estados e municípios), reservando para si o papel de estruturação e regulação. Para Cunha (2014), o regime de colaboração exige um conjunto de formas colaborativas mais amplas que ainda não estão constituídas no pacto federativo brasileiro. É necessária uma consistência maior nos acordos federados para que o regime de colaboração não se defina como transferência de programas e políticas governamentais, descontextualizadas da realidade local, polarizadas entre o processo de centralização/descentralização fragmentando ou tornando precária a oferta da educação pública.

De acordo com Vieira (2011, p. 06)

É oportuno sublinhar que a ampliação de responsabilidades no âmbito do poder local nem sempre tem correspondido a uma maior autonomia ou mesmo empowerment

dos atores que circulam nesta esfera. O que tem sido observado é um fortalecimento do poder central nas definições de política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local. Neste contexto, cabe à União a responsabilidade pela definição de políticas nacionais de educação, a avaliação dos sistemas educacionais e a manutenção de seu próprio sistema de ensino, que corresponde praticamente apenas à educação superior federal.

O esforço dos municípios para consolidar os direitos de sua população tem se apresentado como um verdadeiro campo de problemas, conflitos e incertezas diante dos aspectos sociais que podem ou não serem efetivados no âmbito municipal. Isso porque muitos destes entes federados se tornam presos aos dos recursos técnicos e financeiros pactuados com o poder central e diluídos na cooperação, colaboração ou complementação. Importante destacar que, no atual cenário do regime de colaboração, essa possibilidade de integração fica longe de ser alcançada e os municípios em sua escassez de recursos é forçado a tomar determinadas medidas de cortes e ajustes econômicos que inviabilizam a oferta e a garantia do direito à educação.

Neste contexto Werle (2006) enfatiza que a debilidade financeira e técnica tem causado aos municípios uma influência nefasta, principalmente na concentração de encargos que lhes são transferidos, não só na oferta, mas na manutenção e desenvolvimento do ensino infantil e ensino fundamental, modalidades da educação priorizadas pelo município. Outro ponto a ser destacado é o planejamento ou ausência dele entre os entes federados que contribui para o desperdício dos recursos pouco existentes no atendimento educacional e muitas vezes focalizados nos interesses políticos e práticas intragovernamentais.

Outro fator importante que Werle (2006) destaca é sobre a inexistência de uma lei complementar que disponha sobre a cooperação, isso não significa que não exista uma cooperação, pois a União tem estabelecidos Acordos de Cooperação Técnica e Financeira entre os entes federados, como previsto na atual constituição. A ausência dessa lei tem comprometido a efetividade de condições para o regime de colaboração possibilitando a competitividade entre as esferas. Nesta perspectiva Cury (2002) entende que essa situação é decorrente da política de desconcentração de execuções, do centralismo decisório, da diversidade em termos de capacidade econômica dos governos subnacionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal Nº 101 de 2000 que tem refletido no aumento das disparidades entre municípios e estados.

Quando procuramos entender o significado e a origem epistemológica das palavras “cooperar e colaborar” ambas tem o mesmo significado que é “trabalhar com”, contribuir para um determinado fim, e no campo educacional passe a garantir o direito à educação com qualidade social a partir da articulação, instrumento de negociação, diminuindo a competição

entre as esferas estaduais e municipais. Dessa forma, as demandas no setor público educacional podem ser atendidas pela corresponsabilidade entre os entes federados.

Percebe-se que não existe uma coordenação federativa das ações que devem ser pactuadas entre as esferas administrativas que possam materializar o federalismo cooperativo, dando oportunidade aos municípios serem realmente autônomos. Na ausência desta coordenação cresce a competitividade entre os sistemas de ensino mediante a disputa pelo número de alunos, uma vez que a unidade escolar estadual se concretiza dentro do espaço físico-territorial do município, tal disputa revela a insuficiência do padrão mínimo Custo Aluno.

Dentre as conceituações que subjazem as proposições do regime de colaboração encontra-se a temática da descentralização, que segundo Araújo (2010) consiste na transferência de poder entre um governo e outro, sempre do mais forte para o mais fraco, em que este último assume a gestão, organização e execução das políticas públicas considerando a subordinação do local para a central. A provocação que a autora faz está diante também da concepção de eficiência encontrada no interior dos municípios para controlar ou adequar os recursos financeiros e técnicos recebidos através do regime de colaboração à sua realidade local, com base no modelo de administração empresarial que visa apenas resultados e eficácia em seus serviços.

De acordo com Andrade (2012, p.143) a descentralização:

É um tema ambíguo, porque por um lado, é utilizado com a conotação de desconcentração, assegurando a eficácia do poder central, quando transfere responsabilidades para o nível local e exerce a função de regulação, garantindo através de sua posição hierárquica, o controle dos resultados. Por outro lado, o termo demonstra uma concepção democrático-participativa, expressando maior intervenção das instancias locais nas decisões tomadas no sistema da educação.

Percebe-se que o pensamento do autor citado vai de encontro com de Araújo (2010) quando o mesmo apresenta duas interpretações a respeito da descentralização. No primeiro momento argumenta o autoritarismo do poder central em transferir responsabilidades para os poderes locais sem conhecer as reais situações políticas, sociais e econômicas em que estes se encontram e controlando os resultados da oferta dos serviços públicos. No segundo momento, encontra-se a oportunidade forjada do poder local em participar direto e ativamente das decisões, implementações de políticas públicas, programas de governo, ações que venham contribuir para a eficácia dos serviços públicos oferecidos a população local.

Souza (2016, p.109), enfatiza que:

O desafio de promover a eficiência pública não deve se reduzir a um problema estritamente gerencial, nem tão pouco recorrer a responsabilização pelos resultados

como a única solução para promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Esses argumentos contribuem para a tese de que nem sempre a descentralização funciona como um elemento estimulador de democratização da ação do Estado.

Pode-se dizer que o mecanismo da descentralização não significa autonomia dos municípios para administrar suas ações na área das políticas públicas. Esta se torna uma ação relativa em relação ao regime de colaboração e o conjunto de atribuições que a educação em suas múltiplas dimensões exige e que, de certa forma, está subordinada aos ditames da organização central que mantém sob seu controle as unidades mais pobres da federação como é o caso dos municípios. É importante destacar que o Estado usa a descentralização para operar também seu poder de coerção sobre o cidadão. Dessa forma, podemos indagar se a descentralização não seria uma forma de poder centralizado do governo central para com o local?

A lógica é entender o poder local como legitimidade do local, (ANDRADE, 2012), capaz de assumir e dar conta das demandas sociais. Este mesmo poder apresenta forças de um grupo minoritário pertencente a um tipo de governo com interesses próprios. Esta característica é muito visível nos municípios de pequenos portes, em que a população tem seus donos disfarçados de representantes legais, como também muitos de seus direitos negados.

O que se observa é que o processo de centralização/descentralização faz parte da formação da sociedade brasileira permeado pelos aspectos político-econômico e social em recortes históricos. Desse modo, as formas de descentralização e democratização da educação não podem ser discutidas fora do contexto político instaurado em nosso país, o qual atribui aos municípios à responsabilidade de oferecer e efetivar a educação básica aos cidadãos como exercício de direito e promoção de sua cidadania.

Outro fator importante a ser discutido no processo de descentralização são as particularidades dos municípios, em que cada um apresenta especificidades em suas dimensões territorial, política e econômica, fatores estes que não são considerados diante da crescente transferência de funções e atribuições do governo central para o local.

Com essa discussão Medeiros e Silva (2012, p.123) contribuem:

Quando se mencionam os mecanismos de gestão que vem provocando alterações no tecido educacional brasileiro, sob a égide da descentralização e da própria democratização dos processos educativos, o que de fato se percebe é uma frequente desresponsabilização do Estado para com os serviços educacionais ofertados, transferindo-os naquilo que lhes interessa, para as municipalidades sem as devidas condições necessárias à sua efetivação.

Nesse sentido, compreende-se que a descentralização envolve a divisão de responsabilidades, repartição de encargos entre os entes federados considerando a amplitude

de alcance e mediação dos benefícios dos bens de serviços oferecidos por cada governo, seja subnacional ou nacional de acordo com o que lhe confere, contribuindo para a melhoria da gestão das políticas públicas. Mesmo que a ideia venha a remeter-se para a transformação do estado Nacional em um Estado mínimo¹⁶, o Binômio centralização/descentralização busca harmonizar as ações intergovernamentais entre os entes federados a partir do regime de colaboração para a eficácia das políticas públicas educacionais.

2.5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.

A discussão desta temática neste capítulo se dá por considerar que o PAR (Plano de Ações Articuladas) é um instrumento utilizado pelo governo central que se move na organização e funcionamento da educação municipal, tendo em vista sua posição no planejamento das ações desenvolvidas pela SEME, usando como pano de fundo o princípio da autonomia local dentro do regime de colaboração. Na realidade, o próprio PAR poderia ser o objeto de estudo, dada sua complexidade, intenções políticas. No entanto, estamos apenas trazendo algumas notas para apresentar em que esse plano se articula com a organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim de Seridó - RN. Esse planejamento é uma ação reflexiva, organizadora da política educacional do município que abrange as dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras, tópico seguinte neste trabalho a ser discutido. Daí a necessidade de análise do PAR como um plano plurianual e multidimensional que antecede a organicidade da SEME em suas dimensões.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, colocou à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instrumentos de avaliação e implementação de políticas visando a melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, apresentando um novo desenho no regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia relativa, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilham competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de

¹⁶ Para Bobbio (2007) o liberalismo é defensor da economia de mercado e, como teoria política, é defensor do Estado que governe o menos possível ou, seja, do Estado mínimo.

manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007, p. 23).

Na construção desse planejamento estratégico de caráter plurianual da educação municipal, a SEME precisa adotar procedimentos capazes de desenvolver uma qualidade pedagógica e social da educação local, contribuindo com a melhoria das condições de acesso e permanência na rede de ensino através de ações supletivas e redistributivas entre os entes federativos, destinadas à correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do ensino.

De acordo com Castro, Barbalho e Pontes (2017), o PDE se apresenta em dois lados, um, está à intenção governamental via MEC de coordenar as ações nos quatro primeiros anos de governo, por outro lado, a tendência de elevar a educação como área estratégica de desenvolvimento econômico. A implementação desse plano para os sistemas municipais de educação tem sido uma esperança diante da fragmentação de tantos outros planos que possam concentrar esforços na melhoria do aprendizado, no alcance das metas estabelecidas nas vinte e oito diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e na elevação do IDEB em busca dos índices projetados pelo MEC.

Nesse contexto, França, Morais e Guedes (2017, p.325) afirmam que:

Nessa normativa de implantação do PAR, focam-se as análises na dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, de forma especial relacionando com o financiamento da educação pública que desempenha papel de destaque nessa dimensão, visto que configura o objetivo principal para a adesão dos municípios ao Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação de 2010.

Esse planejamento pode ser caracterizado como mais um plano de descentralização do governo central quando induzem estados e municípios à adesão do PAR, assumindo uma carga de transferência de responsabilidades na melhoria da qualidade da educação básica, ao mesmo tempo em que assume o poder de controle constituindo-se como um instrumento de acompanhamento e avaliação na busca da qualidade da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal são obrigados à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR) partindo do diagnóstico da situação educacional local e planejando a etapa seguinte com base no IDEB dos últimos anos.

A dinâmica do governo central é fomentar que este plano seja um arranjo dentro do regime de colaboração entre os entes federados, o qual possibilita uma maior e melhor integração quanto à assistência de recursos técnicos e financeiros focados na melhoria da educação local. O PAR se efetiva como termo de convênio ou de cooperação entre o MEC, os estados e os municípios para que estes possam receber recursos adicionais. O objetivo principal do governo federal é, por meio do PAR, garantir relativo padrão de planejamento aos processos de gestão dos sistemas públicos de educação, orientado pelos fundamentos do planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, criar procedimentos de colaboração técnica e financeira entre os entes federados, como determina a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2010).

No entanto, é importante destacar que uma adesão na qual o apoio técnico e a liberação de recursos financeiros federais estão vinculados à assinatura de um termo de compromisso não pode ser considerada voluntária, na verdade, essa forma de adesão é vista como imposição aos municípios, Distrito Federal e estados que, para melhorarem as suas redes de ensino, necessitam destes recursos financeiros. (LOBO, BARBALHO, 2017, p.80)

Ao assinarem o termo de adesão, os estados e municípios assumem a responsabilidade de melhorar a qualidade da educação, pois muitas das ações, sejam de natureza pedagógica ou de infraestrutura contidas no referido plano são financiadas pelo próprio município ou estado sem contar com o apoio técnico ou financeiro do MEC e da União. Todas as ações que fazem parte da organização e funcionamento do sistema municipal de educação estão inseridas em três dimensões: Gestão educacional; Formação de profissionais da Educação; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos pedagógicos. Os idealizadores do PAR acreditam que estas dimensões priorizam as necessidades da educação local e favorecem as políticas públicas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão, constituindo-se como importante elemento na promoção de políticas de Estado na Educação.

Segundo Camini (2010), o plano desde sua origem foi construído com a participação de atores privilegiados como a UNESCO e o UNICEF, por meio da presença de seus representantes em debates e na realização de pesquisas correspondentes à formulação das diretrizes do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. Assim, o que se observou no processo de elaboração do Plano de Metas Compromisso e do PAR é que os tramites em seu contexto de gestação não ocorreu de forma simultânea e coletiva em que os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política de acordo com as necessidades e desejos dos idealizadores do referido plano. Percebe-se que foi um plano elaborado sem ampla consulta às entidades científicas e sindicais do campo educacional e debate com elas.

Diante desta situação apontada, é urgente a necessidade de se criar uma estrutura adequada à realidade educacional do município, que permita articular a qualificação e a motivação de todos os atores nas soluções para os problemas encontrados no território local (CAMINI, 2010). Nos municípios, o percurso de elaboração do PAR segue o mesmo trajeto que sua implementação, poucos atores tem a oportunidade de participar das discussões e eleger as prioridades na educação local, quando em alguns casos contratam empresas para sua elaboração diante da complexidade do sistema em que foi gerado, precisando de técnicos em informática para coleta de informações, já que são retiradas da base de dados do MEC e FNDE, mais do que de sujeitos que vivenciam o cotidiano do processo de ensino e aprendizagem, sujeitos estes que experimentam os conflitos, problemas e que podem apontar as soluções viáveis para a melhoria da educação local.

A princípio, o PAR emerge no entorno da assistência técnica e financeira aos estados e municípios com o objetivo de ajudar a estes entes federados a superar os baixos resultados do IDEB. Assim, Lobo e Barbalho acrescentam (2017, p. 94) acrescentam esta discussão:

O PAR se apresenta como um plano cuja intencionalidade a primeira vista parece positiva. Entretanto a operacionalização do PAR é profundamente prejudicada pelas ações não realizadas e pela falta de acompanhamento das ações e resultados do PAR, tornando-se o controle insuficiente, uma vez que, o MEC deu maior intenção ao monitoramento da execução financeira apresentada nos termos de compromisso.

Nesta perspectiva, o PAR como um Plano de Ações Articuladas, sigla muito bem colocada dentro do regime de colaboração em caráter de assistência, cooperação, compartilhamento de competências envolvendo todos os entes federados, perde sua essência no campo das políticas que visa à melhoria da educação pública e ganha uma característica muito forte de controle governamental (Estado), aumentando a dependência dos entes menores e o processo de descentralização como estratégia da municipalização. Portanto, de uma possibilidade para assegurar a colaboração dos entes federados na consolidação dos sistemas estaduais ou municipais de educação, o PAR acaba reforçando a dependência entre os entes. Cabe finalizar este capítulo questionando se tem saída para os sistemas municipais de educação manter-se como ente federado que goza de autonomia?

3 ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES NO ÂMBITO LOCAL

As leituras no decorrer desta pesquisa têm se debruçado para a compreensão do pacto federativo e seus arranjos na constituição dos municípios como ente federativo. Estes arranjos colocam para os municípios responsabilidades, competências e atribuições na área educacional diante de um regime de colaboração, cuja relação entre os entes demonstra conflitos e inconclusões. É oportuno destacar a Emenda Constitucional 95/2016 que inviabiliza a consolidação da organização municipal de educação e respectivamente seus sistemas de ensino. Pois, é fundamental reconhecer que a consolidação de sistemas municipais de educação requer apoio técnico e, sobretudo, financeiro por parte da União e dos estados. A referida Emenda Constitucional provoca uma profunda paralisação na educação brasileira, comprometendo planos, programas e ações, cuja repercussão será sentida principalmente pelos municípios que dependem do apoio financeiro da União e estados.

Deste modo, o presente capítulo busca compreender a relação entre o regime de colaboração a organização e funcionamento dos sistemas municipais de ensino que no seu interior apresentam “fragilidades e potencialidades guardadas no âmbito local” (WERLE, 2006, p. 58). Essa discussão caminha no sentido de compreender a criação dos sistemas municipais de ensino no Brasil a partir dos aspectos legais e constitucionais, bem como do entendimento de que “sistema” nesta pesquisa se refere a um conjunto de ações ou elementos coordenados entre si para um determinado fim.

Adentramos na discussão sobre autonomia como possibilidade de uma gestão da educação municipal frente ao regime de colaboração com vistas à educação de qualidade social. Neste sentido, situamos a dimensão político-administrativa mediante o conjunto de normas, valores, pessoas e instituições que compõem a organização da educação local. Enfatizamos a dimensão pedagógica que está assentada na elaboração, execução e monitoramento das ações para cumprir a finalidade educacional considerando o desenvolvimento da pessoa humana e sua inserção na sociedade. E na dimensão financeira encontramos o planejamento educacional com base na realidade local, nos investimentos e adequações dos recursos financeiros, materiais e humanos diante das necessidades de sua rede de ensino. Essas três dimensões – em conjunto e em relação – favorecem a organização de um sistema de educação.

3.1 A CRIAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

Como já foi referida no capítulo anterior a ideia de organizar um sistema de ensino no Brasil vem desde a década de 1930, quando educadores em defesa da escola pública buscaram organizar a educação brasileira na forma de sistema, conforme já refletimos sobre isso no capítulo anterior. Um percurso mediado por muitas lutas, movimentos sociais, conquistas, redemocratização do país, que discutem o papel do Estado, elevando o município, provedor de políticas públicas como é o caso da educação. Isso foi possível com a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Calmon¹⁷ que trouxe grandes reflexos e mudanças na realidade educacional do país, principalmente nas escolas públicas como espaço privilegiado para fazer a mediação entre o indivíduo e a sociedade mediante seu projeto de ensino e aprendizagem. Essa trajetória educacional também não foi diferente para o município de Jardim do Seridó-RN dentre as mudanças que foram acontecendo na organização e gestão da educação municipal.

Para Sarmento (2005) o sistema de ensino também carrega e alimenta esperanças de democratização social e de emancipação dos povos. Por isso a escola apresenta um espaço de direito na vida do sujeito, cujo direito veio se consolidando ao longo do período de sua expansão e constituição como sistema, permitindo aos defensores de uma educação pública, gratuita, laica e democrática, organizá-la, construindo seu projeto de cidadania e firmando-se na promoção de uma sociedade justa, igualitária.

Não podemos esquecer que neste campo de conquistas estão as organizações dos educadores em associações científicas (ANPED, ANFOPE, ANPAE, CNTE, entre outras), que se empenharam e se empenham nas discussões pela organização de um Sistema Nacional de Educação e consequentemente a instituição dos sistemas municipais de ensino consolidados em sua estrutura de funcionamento para que seja de fato efetivado a melhoria da educação em âmbito local.

Quanto ao sistema municipal de ensino, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.338) afirmam:

Os municípios, por meio de um setor administrativo (departamento, coordenadoria, divisão, secretaria ou outros), em colaboração técnica e financeira com os estados e União, devem administrar seus sistemas de ensino, podendo definir normas e procedimentos pedagógicos que melhor se adaptem as suas peculiaridades.

Cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 institui aos municípios o poder de organizar em regime de colaboração seu próprio sistema de ensino. Essa organização

¹⁷ Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

compreende um conjunto de ações articuladas entre si na promoção da educação pública pensando no desenvolvimento pleno da pessoa humana. Isso é possível quando a instância local compreende seu projeto pedagógico enquanto provedor dos níveis de educação que lhe compete enquanto ente federado. O município de Jardim de Seridó vem promovendo a oferta de matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Anos Finais), Educação de Jovens e Adultos nas zonas urbana e rural.

De acordo com Werle (2006) tanto a Constituição Federal de 1988 como a legislação educacional fomentam a integração não apenas entre os sistemas de ensino, mas também entre as próprias redes escolares que convivem num mesmo município, sejam elas pertencentes ao sistema federal, estadual ou municipal. Para a autora, projetos, programas e diferentes ações podem ser compartilhados enriquecendo os saberes e experiências, respeitando as especificidades de cada instituição, mas voltadas para o projeto de formação cidadã daquele território em que estão inseridas.

Para Saviani (2008) constituir um sistema de ensino significa desenvolver a autonomia do ensino municipal, adequando as estruturas legais às peculiaridades locais e dando agilidade aos processos. O SME envolve as lideranças locais e a comunidade local. De modo que a organização de um SME depende necessariamente da vontade política e do compromisso pedagógico dos que estão, principalmente, na condição de dirigentes municipais. Por isso que a escolha deste profissional precisa ser pautada na formação, no compromisso educacional, não pode ser pela filiação partidária ou equivalente. Caberá ao município à incumbência de estabelecer normas complementares para o seu sistema e deverá criar o órgão responsável pela função normativa, que é o Conselho Municipal de Educação (CME).

Sendo assim, Saviani (2008), ao analisar os artigos da Constituição Federal de 1988, os quais discorrem sobre a organização e institucionalização da educação municipal, defende não ser creditado aos municípios o direito de legislar sobre seu sistema de ensino. Estes se tornaram dependentes da regulamentação, leis complementares, normas, planos e programas dos entes federados de poder maior (União, Estados) reforçando a centralização de poder, os quais podem interferir diretamente sobre a rede municipal de ensino.

Cury (2002, p. 174) se posiciona de maneira diferente de Saviani, quando enfatiza que:

Os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência legal. Isto quer dizer que estes entes públicos integrados à Federação podem se organizar, respectivamente, como sistemas de educação. Sua organização e o seu modo de funcionamento ficariam sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando antinomias entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio da

colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Contudo, o relator reconhece o Município em sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e integrante da federação possuindo autonomia na organização de seu sistema próprio de ensino. Reconhece também as possibilidades de os municípios se integrarem ao SEEd (Sistema Estadual de Educação) ou comporem com ele um sistema único de educação básica. É o que acontece com o município de jardim do Seridó-RN, por não ter instituído um sistema municipal de educação segue a normatização do sistema estadual de educação.

Para o autor citado, o que implica esse enfrentamento é a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de uma orientação política comum e de um trabalho permanente do Estado e da Sociedade na garantia do direito à educação. Outro aspecto se dá a partir do conjunto das políticas educacionais de forma articulada entre os sistemas de ensino, a garantia da democratização da gestão e da qualidade social da educação básica, assim como as condições adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários. O autor acredita que a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação do professor e o direito do aluno à formação integral com qualidade, pode propiciar condições para a consistência de políticas educacionais que promovam a inclusão social e o respeito à diversidade de forma articulada entre os sistemas de ensino.

Acrescentando e ampliando o debate, Cury (2002) interpreta que o Governo Federal em ação conjunta com os estados e municípios, coerente com a legislação educacional vigente, nos últimos anos, vinha construindo uma concepção de planejamento educacional tendo em vista a articulação dos níveis, etapas e modalidades de ensino, dentro de um contexto que se propõe efetivamente a qualificar a educação como direito social, promovendo políticas públicas em colaboração com os sistemas de ensino e com os movimentos sociais organizados na perspectiva do desenvolvimento da educação nacional. De acordo com o que mencionamos, a EC 95/2016 põe em risco essa construção, tornando a educação refém de governos impopulares que não priorizam os direitos básicos dos/as cidadãos/cidadãs.

Corroborando com Lagares (2008) os municípios brasileiros desde o momento em que foram considerados entes da federação não tiveram uma definição clara de suas atribuições em prover e executar os serviços públicos sociais, dentre eles a educação que se apresenta como um campo de diversos conflitos diante da autonomia que os municípios têm ou não, para legislar, organizar e sistematizar seu sistema de ensino. A que se constatar que esta é uma discussão que remete medo, insegurança diante das poucas experiências na legalidade de

um SME tendo em vista principalmente que não se tem um SNE, que possa articular os outros sistemas (estaduais, municipais e privados) integrando as redes escolares. Para Saviani (2008) o que existe é uma “estrutura” na organização da educação brasileira, onde os municípios seguem executando essa mesma estrutura em seus sistemas de ensino em algumas vezes integrando-os aos sistemas estaduais, sendo o Estado à instância dotada de legitimidade para definir e formular normas comuns de acordo com suas finalidades, enquanto poder ideológico de dominação.

Ao contrapor esta discussão, Cury (2009) defende que a partir dos dispositivos legal e constitucional o município pode definir seu sistema de ensino, compreendendo as instituições escolares como responsáveis por assegurar a educação escolar dentro dos níveis de ensino imbuídos pelo espírito da colaboração, cooperação, organicidade pedagógica, administrativa e financeira dentro dos princípios e das finalidades postas pela CF/1988 e LDB 9.394/1996. Os municípios têm concentrado esforços para cumprir com suas competências educacionais como é o caso do município de Jardim do Seridó-RN, mesmo que o regime de colaboração seja ineficiente para a materialização da educação básica pública e gratuita, procurando atender todos os cidadãos, principalmente aqueles que ficam a margem de uma sociedade conservadora e excludente. Esse processo só acontecerá a partir de uma concepção democrático-participativa visando à equidade da escola pública inserida em um projeto de educação humanizada.

É de iniciativa do executivo a instituição do sistema municipal de ensino com apreciação do conselho municipal de educação e a participação da sociedade como espaço de democracia, seguida da aprovação da lei pela câmara municipal de vereadores. Por isso essa ação depende muito do gestor local, sua concepção de educação para a população de seu município e o planejamento diante dos recursos humanos e financeiros para a efetivação do SME possibilitando uma maior autonomia nos aspectos relacionados à educação infantil e ensino fundamental, área de sua competência.

3.2 AUTONOMIA COMO PRINCÍPIO DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL: DIMENSÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, PEDAGÓGICA E FINANCEIRA.

Nas relações políticas e sociais, a autonomia se constitui como um princípio democrático de diferentes setores da sociedade que buscam um redirecionamento das ações das políticas públicas com base nos ideais de igualdade, dignidade em que os serviços públicos sejam para o bem comum de todos e não apenas para uma pequena parte da população. Não se pode permitir que no século XXI o poder local seja manipulador,

controlador ou indicador dos serviços públicos em função de seus interesses como nos contornos da história da educação, sob as práticas do coronelismo, patrimonialismo que decidiam e controlavam os destinos dos habitantes locais (VIEIRA, 2011).

Para Andrade (2012), a participação social está fundamentada na autonomia dos diferentes segmentos, quais sejam suas funções, mas que tem como objetivo a organização do poder local e a democratização da gestão educacional.

Tal fato exige a garantia de condições para que os indivíduos possam sentir-se responsáveis pela proposição, não apenas pela execução de tarefas; pela prática do dissenso como expressão de compromisso com a definição das normas em prol do espaço público, não apenas assevera consensos sem que as discussões tenham acontecido. (ANDRADE, 2012, p. 151)

Esses instrumentos que consolidam a participação e ampliação do processo democrático com foco na autonomia administrativa, pedagógica e financeira envolve um conjunto de valores, pessoas e instituições que compõem a organização local, como descreve Oliveira (2003), uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a qual se destina.

Desse modo, é necessário considerar a especificidade local, bem como sua autonomia de organizar sua rede de ensino, abrindo espaços para a participação da sociedade civil e organizada. Essa participação precisa acontecer de maneira efetiva na ideia do controle social, neutralizando as práticas tradicionais do clientelismo e acordos políticos partidários que instigam a concentração de poder nas mãos de determinados grupos, muitas vezes sem nenhum vínculo com o contexto local negando o princípio da cidadania.

De acordo com Andrade (2012) a noção de autonomia é referida no campo da gestão da educação municipal como expressão de legitimidade em que o município como ente federado pode planejar, sistematizar e executar sua política educacional considerando suas especificidades. Desse modo, o município deixa de ser passivo, mero executor de ações impostas por outro ente (União ou estados) e assume sua autoridade governamental de se auto organizar a partir do interesse coletivo, concentrando esforços (administrativo, pedagógico e financeiro) na promoção da cidadania.

Para que o município assuma a responsabilidade pela educação criando o SME é necessária à decisão de intervir nos processos de administração da educação com responsabilidade pedagógica, política e financeira. Aqui fazemos uma pausa e indagamos: os municípios têm condições política e financeira para assumirem sozinhos tamanha responsabilidade em oferecer os serviços públicos diante das necessidades de sua população? Para esse questionamento Andrade (2012) evidencia que o problema não se concentra na

autonomia que os municípios realmente deveriam ter e sim na problemática da estrutura do federalismo fiscal que o país adota, considerando as dificuldades geradas pelo quadro administrativo da transformação dos municípios em entes federativos constitucionalmente com os mesmos status jurídicos que os estados e a União.

Nesse contexto Barroso (2002, p. 176) enfatiza que:

Para que a gestão local da educação possa desenvolver-se, sem recriar “sistemas estatais burocratizados”, nem cair no “fatalismo do mercado”, torna-se necessário que ela se assente em estruturas, modos de organização e sistemas de alianças que preservem e conciliem os diferentes papéis e funções do Estado, dos professores, dos pais, dos alunos e restante da comunidade e o equilíbrio de sua intervenção.

Assim, a intenção do Estado não é compartilhar ou ampliar as responsabilidades colaborativas com os municípios, mas dividir ou transferir responsabilidades e competências que são de natureza do próprio Estado para a esfera municipal burlando a democratização do ensino como estratégia da descentralização das demandas educacionais. E nesse compasso e descompasso, Cabral (2009) ressalta que o processo de descentralização do ensino mantém uma relação hierarquizada entre Estado (comando e regulador) e Município (executor e prestador do serviço) diante das Políticas Públicas educacionais.

Para Barcellos (2006) muitos são os dilemas e desafios na elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino, decorrentes do fato de que interesses contrários à administração local, divisão interna de partido e a necessidade de contar com alianças determinam a aprovação ou rejeição de um projeto de lei. Para o autor, se o Executivo, legislativo e comunidade não estabelecerem um regime de colaboração interna, próprio a partir de uma comunicação ágil, eficaz e democrática, todo o edifício da proposta de colaboração entre os vários níveis de governo pode ir abaixo.

No momento atual o que se percebe é uma disputa de poderes dos governos (estados e municípios) um que impõe a transferência da responsabilidade do ensino fundamental e o outro que resiste em aceitar essa transferência sabendo de suas limitações enquanto ente da federação. Nesta mesma articulação encontra-se o conselho municipal de educação e os sindicatos dos trabalhadores em educação que lutam pela democratização do ensino e autonomia dos municípios como possibilidade de legislar seu próprio sistema de ensino com suas atribuições, decisões, mas também em condições efetivas de atender a demanda educacional com qualidade.

Todas essas reflexões estão alinhadas a função redistributiva e suplementar da União para com os entes federados (Distrito Federal, estados e municípios), através do regime de colaboração que envolve diretrizes, planejamento, elaboração, execução e controle das

políticas e programas a serem desenvolvidas no âmbito municipal. Dentro destes processos surgem os diferentes tipos de conselhos, representantes da sociedade civil, que desenvolvem suas funções com responsabilidade, esforço coletivo, em espaço dialógico da realidade educacional, coleta de dados, disseminação de informações e amplitude dos direitos civis, políticos e sociais. Adentram as lutas de resistência diante das desigualdades, da negação, do autoritarismo, de medidas antidemocráticas que prejudicam apenas uma parte da população, aquela mais carente, menos favorecida de políticas públicas sociais e de um Estado que afirme sua legitimidade na promoção da cidadania.

Neste cenário Cury (2006, p.45) acredita que:

A existência desses conselhos de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. (CURY, 2006, p.45).

Nessa perspectiva crescem as possibilidades de uma proposta de participação coletiva desejada por pessoas que compreendam a necessidade de um controle social não apenas no sentido estrito de fiscalização, mas no sentido de corresponsabilização diante das políticas, organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação da educação brasileira em suas diferentes instâncias. Destaca-se também o papel da UNDIME, CONSED¹⁸, como entidades com princípios de legalidade materializando a articulação entre o governo central e os demais entes federados.

Na atuação de um conselho de educação, Saviani afirma que:

Pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, como uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade distintos daqueles que vigoram no âmbito da política partidária, estaria, senão imune, pelo menos não tão vulnerável aos interesses da política miúda, o que nos deixa a mercê do vaivém da política educacional. (SAVIANI, 2008, p.208).

Trata-se de uma função técnica por ser necessário conhecer a legislação e problemas da educação local, como também uma função política, pois colabora sem nenhuma remuneração com o interesse público. Suas atribuições, normativas, deliberativas e fiscalizadoras estão imbuídas no controle social do conjunto de políticas e ações desenvolvidas na organização da educação, zelando pelo aprimoramento do ensino, cumprimento da legislação educacional, assegurando a participação da sociedade na equidade

¹⁸ Conselho Nacional de Secretários de Educação fundado em 1986 é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as secretarias de educação dos estados e do distrito federal, e tem por finalidade promover a integração das secretarias visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade.

da educação pública, gratuita e de qualidade.

Para Werle, Thum e Andrade (2008) o Conselho Nacional de Educação tem uma função de mediação entre o Estado e a sociedade, materializando a democracia participativa na medida em que, diferentes instituições da sociedade civil, fazem parte de sua composição. Este apresenta grande força no processo de planejamento e articulação de iniciativas e ações na área educacional sendo um conhecedor da legislação para garantir um direito de cidadania.

Os conselheiros representantes da sociedade civil precisam desenvolver suas funções com responsabilidade, esforço coletivo, em um espaço dialógico da realidade educacional, coleta de dados, disseminação de informações na amplitude dos direitos civis, políticos e sociais. Para ser democrático, o conselho educacional precisa adentrar as lutas de resistência diante das desigualdades, da negação, do autoritarismo, de medidas antidemocráticas que prejudicam apenas uma parte da população, aquela mais carente, menos favorecida de políticas públicas sociais e de um Estado que afirme sua legitimidade em defesa do bem-estar social.

Além do Conselho Nacional de Educação, nos estados e nos municípios, a orientação é a que seus conselhos venham também contribuir com o desenvolvimento da educação pública de qualidade, resguardando a participação da sociedade civil. Não basta o município dispor apenas dos instrumentos legais que o torna um ente federado emancipado na área educacional, com a instituição do Conselho Municipal de Educação, do Plano Municipal de Educação, da lei que regulamenta a municipalização do ensino. É necessário regime de colaboração mais consistente e não apenas programas emergenciais que nascem em um dia e desaparece no outro sem explicações, deixando os municípios vulneráveis quanto a prestação dos serviços educacionais públicos. É o caso da Proinfância¹⁹ que tem financiado construções belíssimas e garantido através da cooperação complemento financeiro para aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da Educação Infantil que funcionou até o ano de 2016 em alguns municípios. No ano de 2017 e até o presente momento este programa se tornou invisível para os municípios que precisam continuar, mesmo sem ajuda financeira do governo federal, o atendimento de crianças na Educação Infantil.

19 O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

3.2.1 Dimensão administrativa: impasses e compromissos

A organização da secretaria municipal de educação começa pela escolha de seu dirigente que é um profissional escolhido pelo poder executivo (prefeito municipal), o qual delega ou não, poderes a esta pessoa para administrar a pasta que está assumindo. Um fator importante é a autonomia que mesmo sendo relativa deve ser construída pelo dirigente municipal de educação para que possa desempenhar suas funções em conformidade com a realidade educacional local. O termo autonomia é relevante e pode ter diversas interpretações tanto no discurso como no exercício das atividades cotidianas:

De um lado, que,

A noção de autonomia é referida no campo da gestão educacional municipal como expressão de legitimidade desse ente de poder federado para definir sua política Educacional (...). Constitui e é constituída de práticas discursivas e sociais, cujo foco central é o próprio fortalecimento das instâncias cogestoras da educação municipal (ANDRADE, 2012, p.166).

Para outro,

A autonomia pressupõe a liberdade (e a capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência” (na medida em que a) autonomia é um conceito relacional, sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações (BARROSO, 2002, p.16)

Mesmo que o secretário municipal de educação tenha esta autonomia delegada pelo executivo, duas questões são colocadas para análise: primeiro, que a Secretaria Municipal de Educação não é o todo, é apenas uma parte deste todo, assim precisa da colaboração das outras secretarias municipais para o fortalecimento e funcionamento de muitas de suas ações, programas e projetos. Outra questão é que ela depende financeiramente dos repasses do governo federal ficando submissa ao poder central, limitando os serviços oferecidos à sua população. Para Saviani (2008), não se pode confundir autonomia com mera execução ou inspeção dos serviços de apoio educacionais, como merenda, transporte, melhoria de infraestrutura nas escolas, equipamentos, entre outros, pois são estes os aspectos em que os municípios têm experiências consolidadas.

De acordo com Dourado (2011) para se entender as políticas educacionais e seus desdobramentos na realidade brasileira é necessária à compreensão dos complexos processos de organização e gestão que regulamenta as questões relativas ao acesso, financiamento e desdobramentos destes programas, projetos e ações que materializam as políticas direcionadas à educação pública no interior de cada município e que perpassam pela concepção de educação que o gestor municipal de educação tem.

Para isso Galera (2003, p. 76) enumera algumas competências para o gestor de

educação.

1. Conhecer as principais Políticas Públicas e o processo de formulação e implementação;
2. Buscar formação contínua e associá-la ao contexto;
3. Entender que o Projeto Político Pedagógico se tornou o principal elo entre a escola e a comunidade; e.
4. Desencadear uma ampla ação para a implementação dos novos sistemas Municipais de educação e;
5. Compreender o processo articulado com o Estado e a União.

Em se tratando da primeira competência instigada pela autora, percebe-se que muitos dos gestores Municipais de educação são aliados políticos partidários, profissionais de outras áreas e que desconhecem as políticas e programas da educação brasileira. Isso se dá também pelo fato de que há uma rotatividade dos gestores e por não haver um plano consolidado diante das ações educacionais ocorre a fragmentação e as discontinuidades das políticas, programas e ações que poderiam contribuir para o desenvolvimento da educação local. Assim, tanto há uma discontinuidade como das políticas educacionais, articuladas pelo governo federal, quanto discontinuidades locais, com a grande rotatividade dos secretários (estaduais ou municipais).

Se estiverem atentos, os secretários podem contar com ajuda técnica do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME²⁰), dentro do regime de cooperação esta é uma iniciativa do Ministério da Educação em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME²¹), com o objetivo de fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais.

Tanto o PRADIME como a UNDIME atualizam e capacitam os secretários de educação em exercício e sua equipe técnica, com ênfase nas dimensões administrativa, pedagógica e financeira para que possam desempenhar suas funções com competência e conhecimentos específicos diante das metas, objetivos e ações concretas que garantam a oferta e melhoria dos serviços públicos educacionais. Isso permite afirmar que muitos municípios são orientados em sua organização e funcionamento da educação por estas instituições como é o caso do município de Jardim do Seridó-RN.

Atualmente, o Conviva Educação é outra ferramenta de iniciativa da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) em parceria com outros doze institutos e

²⁰ O Pradime visa à formação dos dirigentes municipais de educação, por meio de cursos presenciais e a distância, com o objetivo de apoiá-los e fortalecer a sua atuação na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais.

²¹ A Undime é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em outubro de 1986, é uma associação civil sem fins lucrativos e autônoma.

fundações e conta com o apoio do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação). É um ambiente virtual gratuito idealizado para apoiar a gestão das secretarias municipais de educação de todo o país. O uso do ambiente virtual terá impacto na gestão da educação municipal, com reflexos na qualidade do ensino e na aprendizagem dos alunos. De acordo com Werle (2006) essa parceria pode ser entendida em múltiplas dimensões entre elas o gerenciamento, a racionalidade e produtividade no processo de gestão dos sistemas de ensino, introduzindo práticas de gestão e planejamento, objetivando melhorias na qualidade da educação pública de acordo com as metas estabelecidas por entidades como: Unidme, Anpae, Anfope, Anped, Universidades Estaduais e Federais, e Institutos Federais.

O que se percebe é que a organização e funcionamento da UNDIME, UNCME e PRADIME estão ligados diretamente às orientações do MEC que através destes órgãos conseguem intervir na secretaria municipal de educação e consequentemente na sua rede de ensino. Esse aspecto merece algumas reflexões diante da autonomia ou dependência dos municípios para com estas entidades no que diz respeito ao apoio, planejamento e controle dos resultados diante dos diferentes programas e ações implementados pelo MEC e executados pela Secretaria Municipal de Educação.

Neste ano de 2018 com o objetivo de apoiar a formação continuada dos dirigentes e técnicos municipais de todo o país no processo de implementação de políticas educacionais e na correta aplicação dos recursos no setor, o Ministério da Educação lança o programa Gestão para a Educação Municipal (GEM), composto de três etapas, aperfeiçoamento, especialização lato sensu em gestão da educação pública e mestrado profissional em gestão da educação municipal. O curso é dividido em quatro eixos: liderança e gestão; introdução ao sistema municipal de ensino e principais marcos legais; estrutura da secretaria e práticas pedagógicas; administração e gestão dos recursos financeiros.

Outra ferramenta utilizada pelo governo federal é o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas online do governo federal na área da educação tanto nos aspectos financeiros como pedagógicos. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em suas cidades.

Todos estes instrumentos de assessoramento estão presentes na organização da educação de Jardim do Seridó-RN e teriam grandes impactos na educação local (AZEVEDO, 2002), se realmente tivessem como finalidade a promoção e proteção do direito à educação a

todos os sujeitos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. O que se percebe é que tais instrumentos são desenvolvidos como indicadores de controle do poder central sobre o local voltada para uma sistematização de resultados de políticas estabelecidas em caráter internacional ou empresarial (ANDRADE, 2012), fora do cenário real em que a educação brasileira se faz e desfaz.

Assim cabe indagar: seriam estes os espaços de organização do ensino municipal compreendendo os aspectos de autonomia e democratização da instancia local como ente da federação? Que relações de poder se estabelece entre estes programas e o ensino municipal? Nesse sentido, Werle (2006) enfatiza o funcionamento do regime de colaboração em um panorama de ajuda internacional e empresarial que cria compromissos financeiros, definem metas, objetivos e cronogramas a serem vencidos sem considerar o processo vivido e experimentado no interior do sistema municipal de ensino, chegando a “indicar quem e de que forma deve passar por processos de formação” (WERLE, 2006, p.41).

Outro fator importante que precisa ser discutido é a composição da equipe técnica da SEME que muitas vezes são cargos ocupados por indicações políticas partidárias sem levar em consideração os conhecimentos técnicos, concurso público, apenas apadrinhamentos políticos daqueles que compõe a base partidária do executivo. Serão estes profissionais que, sem vínculos efetivos com o de funcionários do município, participarão das formações, capacitações, aperfeiçoamento, formação continuada e que ao deixarem seus cargos políticos levam consigo os conhecimentos, as formações fragmentando o desenvolvimento das ações previstas nos programas e políticas educacionais.

Nesse sentido, Sari (2007) chama atenção para o entendimento de que a Secretaria Municipal de Educação não venha a se tornar um espaço sem finalidades, propostas pedagógicas definidas de acordo com a realidade local, para ser uma mera executora de políticas públicas gestadas por outras esferas governamentais.

Assim, a Secretaria Municipal de Educação enquanto órgão administrativo da educação municipal tem a responsabilidade de:

Administrar a rede municipal de ensino, definindo as políticas municipais de educação e estabelecendo, por meio do Plano Municipal de Educação, as prioridades, as estratégias e as ações necessárias para cumprir o seu compromisso legal e equacionar os problemas existentes (SARI, 2007, p. 9)

Para que isso ocorra é necessária uma articulação junto ao Conselho Municipal de Educação, o qual apresenta uma possibilidade muito grande de intervir na melhoria das políticas públicas a partir de novas demandas na esfera organizacional, administrativa, orçamentária, fazendo o controle social destas políticas, tornando-se instâncias colaborativas

na democratização da educação em nível local.

O CME em seu funcionamento efetivo precisa de um espaço com o mínimo de infraestrutura para seu pleno funcionamento e desenvolvimento de suas ações consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras assumindo a função de intermediação entre o governo e a sociedade organizada.

Como órgãos da esfera pública, (...) possuem uma estrutura mista, que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Essa composição cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder. Nos conselhos municipais, nos fóruns, nas conferências, a participação constitui, atualmente, instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos atuarem na definição de critérios e parâmetros para orientarem a ação pública (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

O CME é uma realidade manifestada por educadores no passado mediante muitas lutas os quais almejavam este espaço como princípio da democratização do ensino e possibilidades de participação nas tomadas de decisões, planejamento, avaliação e controle das ações educacionais sejam elas financeiras e, ou pedagógicas, mas que buscam alternativas para os problemas educacionais existentes no município e atuem na garantia do direito a educação como bem comum a todos os cidadãos.

Souza (2013) em suas pesquisas sob o Conselho Municipal de Educação discorre sobre suas funções afirmando que o mesmo contribui de maneira efetiva na elaboração de políticas educacionais junto a Secretaria Municipal de Educação, discute a elaboração do Plano Municipal de Educação, acompanhando os resultados e índices de desempenho no processo ensino e aprendizagem e emite parecer quando necessário e solicitado nas medidas que dizem respeito à organização e funcionamento da educação municipal.

Como espaço de participação, o CME deve ser composto por representantes de pais, alunos, professores, especialistas, associações de moradores, entidades e órgãos ligados à educação municipal e demais segmentos organizados da sociedade, eleitos ou indicados de forma democrática. É importante assegurar em Lei que a escolha dos representantes seja feita de forma democrática, ressaltando que a composição deste órgão seja paritária. O número de membros que integra o CME depende de cada realidade municipal, variando entre 06 (seis) a 11 (onze) titulares com seus respectivos suplentes.

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Educação representa um espaço democrático e participativo no fortalecimento da organização e funcionamento do sistema municipal de ensino construindo-se em um instrumento de assessoramento, com autonomia e clareza do seu papel, em prol da melhoria da educação pública municipal.

A UNCME (União dos Conselhos Municipais de Educação) como entidade representativa dos Conselhos Municipais de Educação, que desempenha um grande papel junto aos conselhos municipais, criada em 1992 e organizada em todos os estados brasileiros com a finalidade de incentivar e orientar a criação e o funcionamento destes colegiados, pauta a sua atuação nos princípios da universalização do direito à educação, da gestão democrática da política educacional e da inclusão social. Defende a concepção de Conselhos de Educação como órgãos de Estado, de participação, representatividade e controle social, com caráter plural, desenvolvendo ações de formação, assessoramento e intercâmbio entre Conselhos dos diversos municípios brasileiros. No estado do Rio Grande do Norte dos 167 municípios, apenas 25 conselhos são filiados a UNCME, o município de Jardim do Seridó - RN, não efetivou sua filiação junto a esta instituição.

Uma das atribuições mais importantes dos Conselhos Municipais de Educação tem sido a de cobrar e orientar a elaboração do PME, o qual se configura na dimensão administrativa da SEME, como o planejamento do conjunto de ações, objetivos, metas e estratégias que visam o desenvolvimento de uma prática educacional que promova a ascensão social do sujeito. Esse planejamento precisa partir da realização de um diagnóstico da realidade sócio educacional do município. Em seguida priorizar os problemas identificando coletivamente as dificuldades relacionadas à educação local, agrupando-as segundo critérios e estabelecendo prioridades dentro desses agrupamentos. A partir destas atividades é possível elaborar o Plano Municipal de Educação, acompanhando sistematicamente e monitorando os resultados das metas e estratégias contidos no referido plano.

A elaboração ou adequação do PME exige um trabalho ágil e organizado, pois o Plano Nacional de Educação (2014-2024) determina que todos os municípios adequem ou elaborem seus planos até um ano depois de sua publicação. O PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal, assim precisa mobilizar todos os segmentos dos diversos sistemas de ensino bem como da sociedade civil, pois é um plano de todos que moram no município considerando as necessidades educacionais do cidadão. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação. De acordo com o Observatório do PNE, o município de Jardim do Seridó - RN foi o primeiro município do estado do RN a concluir o PME (2015 - 2025).

O planejamento da educação municipal ocorre através de um plano como é o caso do Plano Municipal de Educação, ajuda órgãos competentes a superar a improvisação e imediatismo de ações corriqueiras, desarticuladas das prioridades que são indispensáveis à

garantia social e política da educação local.

A concepção de elaboração do PME não poderá ser monopolizada, mas permeada constantemente por uma ação-reflexão-ação em um cenário dialógico e participativo tendo em vista os objetivos e intencionalidade da educação que se quer construir para aquela instância, considerando a tríade, Estado, governo e sociedade. Em um esforço coletivo reconhece à exigência de um planejamento consciente e sistemático quanto aos limites, possibilidades e recursos necessários à efetivação das metas e estratégias contidas no PME. Um plano sonhado por muitos brasileiros como esse, que traz as marcas da negação, mas também da esperança, corresponde ao enorme aparato institucional da educação escolar brasileira, compreendendo o regime de colaboração e suas decorrências, (CURY, 2010).

Para o referido autor, o plano deve ser um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos com uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada dentro de uma normatividade jurídica. O autor citado enfatiza que é necessário o aumento dos recursos da União para a educação básica e que, sem um grau elevado de transferência, dificilmente as estratégias e metas terão possibilidades de se efetivarem.

A que se considerar a situação econômico-financeira do país que interfere diretamente nos rumos da educação, a queda do PIB, a EC 95/2016 que compromete o alcance das metas e suas estratégias, tornando-as promessas, que no PME (2002-2012) ficaram apenas no papel e esquecimento de seus colaboradores, não foram consolidadas e na atual conjuntura põe em risco o novo PME (2015-2025). Tanto o governo como a sociedade civil são construtores desse plano a partir dos indicadores que subsidiam as discussões e elaborações diante dos desejos e necessidades da comunidade local.

Mesmo com todas as dificuldades o observatório do PNE do Rio Grande do Norte revela que os 167 (cento e sessenta e sete) municípios do referido estado conseguiram através de projetos de lei instituir seus Planos Municipais de Educação (2014-2024) alinhados ao PEE (Plano Estadual de Educação do RN) e PNE (Plano Nacional de Educação). Isso significa outra caminhada em busca da concretização das metas que exige dos entes federados responsabilidade, seriedade e desempenho político para redesenhar a base orçamentária prevendo todas as receitas (impostos, transferências, salário-educação e outras), bem como as despesas (gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros) para a educação.

Esse é sem dúvida o maior desafio para os municípios consolidar o PME, tendo em vista que muitos não conseguem equilibrar suas receitas (arrecadação no interior dos

municípios insuficiente) com as despesas diante de suas responsabilidades no sentido de promover a execução e manutenção dos serviços educacionais com qualidade. Para tanto, se faz necessário compromisso ético, político e social desde o planejamento até a execução por parte do governo e sociedade civil, compreendendo também o processo de monitoramento e avaliação.

3.2.2 Dimensão pedagógica: o direito de aprender

A organização e funcionamento do sistema municipal de educação deverão ampliar as ferramentas pedagógicas como a mais relevante de todo o processo educacional, a qual envolve o ensino e aprendizagem desenvolvidos nas escolas da rede. Para tanto, é preciso ter consciência dos princípios filosóficos que norteiam as práticas pedagógicas e a concepção de educação, homem e sociedade que se quer construir.

No centro de todo o processo educacional está o aluno e todas as ações e atribuições da SEME voltadas para a garantia do direito de aprendizagem. Desse modo Werle, Thum e Andrade (2008, p. 97) nos chamam atenção:

A proposição de SME envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é uma prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocasse contra ou a favor de algum sonho, está a sua dimensão pedagógica. (...) é um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia.

Essa reflexão é substancial para a elaboração da Proposta Pedagógica diante do currículo, processo de ensino-aprendizagem e avaliação para as redes de ensino como uma reflexão do trabalho a ser realizado em conjunto por todos os profissionais da escola, no sentido de atender às diretrizes do sistema nacional de Educação, bem como às necessidades locais e específicas no interior de cada escola. Uma proposta Pedagógica pode ser a concretização da identidade da escola e de garantias para um ensino de qualidade.

Assim, como o Brasil não tem um Sistema Nacional de Educação instituído por uma legislação, o currículo educacional nacional também é inexistente. Algumas experiências depois de sancionada a nova e atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1996, foram introduzidas em nosso país no sentido de construir um Projeto Pedagógico diversificado que reconheça as especificidades de cada local. Em 1997, surgem os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais), referencial aberto, não obrigatório, para subsidiar a elaboração ou reelaboração da proposta curricular das escolas e a formação de professores. Já em 2010

surtem as Diretrizes Curriculares Nacionais, normas obrigatórias para a Educação Básica com o objetivo de orientar o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino. No ano de 2017, depois de muitas discussões polêmicas, acordos e desconstituição, é aprovada a BNCC (Base Nacional Comum Curricular).

Saviani (2008) afirma que a inexistência deste currículo unificado para a educação do país é um dos fatores que interfere diretamente na não institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. Para o autor, é preciso avançar na construção de um currículo comum articulando União, estados e municípios na equidade dos saberes, respeitando as especificidades locais e garantindo a todos os brasileiros o direito de aprendizagem.

As políticas implementadas no Sistema Municipal de Ensino, tais como Educação Inclusiva, Ensino Fundamental de Nove Anos, Formação de professores, exige uma ação qualificada, sistemática e planejada para que se atinjam os objetivos diante da educação oferecida em cada estabelecimento de ensino. No entanto, essa proposta não pode ser compreendida ou construída na sua essência como um percurso a ser seguida, uma listagem de conteúdo a serem desenvolvidos em cada ano escolar considerando apenas as fases de desenvolvimento da criança.

Precisa ser uma proposta viva, uma construção cultural que reflita o papel da comunidade escolar e o modo de organizar as práticas pedagógicas. Daí sua constante reelaboração sempre pensando a serviço de quem? Para quê? E como fazer? Sua construção se dá por um elo de integração entre os diferentes sujeitos que compõe cada cenário escolar. Como diz Freire (1997), não pode ser de maneira isolada, fria, indiferente, precisa ser instigada coletivamente, contextualizada, recheada dos aspectos reais em que escola está inserida e da autonomia garantida pela Lei de diretrizes de Bases da Educação de 1996.

Desse modo, a SEME tem um papel muito importante na orientação junto a sua rede de ensino quanto à elaboração ou reelaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), que reúne referências técnicas, teóricas, curricular norteadora de todas as ações desenvolvidas no âmbito escolar. Conforme Gadotti (2000), não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo Projeto pedagógico da escola é também um projeto político, sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece em constante reflexão-ação-reflexão.

Para Lagares (2008) para a organização do sistema municipal de educação é necessário garantir a articulação entre o PPP e os anseios da comunidade escolar, considerando as especificidades de cada instituição de ensino, implicando a efetiva participação de todos em seus diferentes momentos (elaboração, implementação,

acompanhamento, avaliação). Isso não significa excluir os documentos oficiais (PCNs, DCNs, BNCC), mas dialogar com eles as aprendizagens essenciais à educação básica nacional, à autonomia, e democracia que possibilita os sujeitos se agruparem e exercerem seus direitos enquanto instituição local. Esta dinâmica visa o compromisso de práticas sociais emancipatória, da formação de um sujeito social crítico, solidário, compromissado, criativo, participativo. Para Gadotti (2000), é nessa ação que se cumpre e se realiza a intencionalidade orientadora do projeto construído.

Outro instrumento de caráter pedagógico que a SEME precisa ter como foco de suas ações é a formação inicial e continuada dos profissionais de sua rede de ensino. Formação inicial porque muitos municípios fizeram concurso para professor considerando apenas o magistério em nível de 2º grau, tendo em vista que o PNE (2014-2024) em sua meta 15 visa garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios uma política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61 da LDB 9.394/96, assegurando que todos os docentes da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Para isso o MEC destina alguns programas de formação inicial que podem ser desenvolvidos em parceria com o município através da Plataforma Freire, sistema disponibilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com a finalidade de constituir uma base de dados que: abrigue o currículo de profissionais do magistério da educação básica e superior, estudantes de licenciatura e outros profissionais que desenvolvam ou participem de programas, atividades, estudos e pesquisas; disponibilize as redes de ensino dados e informações sobre os profissionais do magistério, com o intuito de facilitar o planejamento e a elaboração de políticas locais de formação inicial e continuada de professores.

É o caso do PARFOR (Programa de Formação Inicial e Continuada, Presencial e a Distância, de Professores para a Educação Básica) que tem o objetivo de oferecer graduação a professores da Educação Básica já atuante na rede pública por meio de parcerias entre o Governo Federal e a CAPES. Podem participar professores e intérpretes de Libras que não tenham formação universitária ou a possuam em área diferente daquela em que atuam.

Outro programa é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) para alunos de licenciatura em parceria com as escolas de educação básica da rede pública. Os projetos devem promover a inserção dos estudantes no contexto escolar para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas sobre orientação de um docente da licenciatura

e de um professor da escola. Tem também o Programa de Apoio À Formação Superior em Licenciatura em Educação no Campo (Procampo) que oferece apoio as instituições públicas de Ensino Superior com projetos de cursos de licenciatura em Educação do Campo, voltados especificamente para a formação de professores que desejem atuar na docência dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio em escolas rurais.

Todos estes programas existem no município de Jardim do Seridó - RN, dentre e outros que a Secretaria Municipal de Educação precisa fazer adesão mediante diagnóstico de sua rede de ensino e validar as inscrições realizadas em cada escola como uma das alternativas para a melhoria da qualidade do processo de ensino aprendizagem, pois, além de contribuir com a reflexão e a (re) organização da prática pedagógica, ela é feita a partir das necessidades e interesses da comunidade escolar. Além destes programas, o município pode organizar seu próprio plano de formação, pensando em todos os profissionais da educação (professores, gestores, coordenadores pedagógicos, merendeiras, auxiliares de serviços gerais, agentes administrativos, conselheiros).

Desse modo, o processo de formação inicial, continuada ou capacitação de professores e demais profissionais da educação possibilita uma consciência das delimitações da ação pedagógica bem como a busca da autonomia diante de seus saberes e fazeres na melhoria da educação local e consequentemente ascensão do sujeito no meio social. A formação inicial apresenta-se então como um processo inacabado próprio da formação de um profissional às exigências dos novos tempos e do exercício de sua profissão.

Enfim, é a dimensão pedagógica que está diretamente vinculada aos saberes e práticas dos docentes e demais profissionais de educação. Por isso que a formação dos profissionais se coloca como uma estratégia fundamental dentro dos Sistemas Municipais da Educação. Nenhum sistema que busque uma qualidade educacional deverá se descuidar dessa dimensão.

3.2.3 Dimensão financeira: o possível e o impossível

A questão do financiamento da educação merece uma análise à parte. Neste trabalho, ela é mencionada como elemento essencial e indispensável à organização e funcionamento da educação municipal, pois todas as ações educacionais perpassam diretamente pelos aspectos orçamentários financeiros, os quais se constituem como recurso obrigatório e estruturante, desempenhando importante papel e impacto na garantia do direito à educação como um bem-estar social. Esta temática se torna polêmica, debatida no cenário educacional e econômico, o qual atinge todos os entes federados, principalmente os municípios que não tendo arrecadação própria se sentem coagido em prover o mínimo (já que não pode ser de qualidade) das

condições necessárias e básicas na oferta da educação que lhe compete.

O grande desafio é como a SEME administra os poucos recursos financeiros existentes na promoção da educação pública, para que estes se tornem facilitadores e não limitadores das ações necessárias ao desenvolvimento das aprendizagens dos alunos. São estes recursos que vão garantir a universalização do acesso, permanência, sucesso, qualidade e equidade do ensino público. Tais aspectos são vislumbrados pelos “fundos e planejamento” educacional sob a ótica do federalismo cooperativo.

De acordo com Pinto (2007), compreender o financiamento da educação básica no Brasil como política pública implica conhecer o processo orçamentário e sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a importância do regime de colaboração entre esses e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos.

Conforme já frisamos anteriormente, fica determinada pela Constituição Federal de 1988 no art. 212 que a União aplicará nunca menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino. Estes percentuais têm a intenção de erradicar o analfabetismo impregnado no país e universalizar o ensino obrigatório. Segundo Cruz (2009), os repasses de recursos especificamente do FNDE ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária.

Estes programas diferem segundo as características apresentadas abaixo:

Quadro 7 - Assistência Financeira - FNDE

Assistência Direta	Assistência Financeira Automática		Assistência Financeira Voluntária
	Assistência Financeira Automática Constitucional	Assistência Financeira Automática Legal	
Distribuição de produtos entre estados e municípios. Programas de livros didáticos: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).	São aquelas determinadas pela Constituição Federal: Quota - estadual /quota municipal – corresponde a 2/3 do montante dos recursos do Salário Educação, distribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo	Determina através de leis específicas a forma de transferência e de prestação de contas: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do	Transferência que ocorre, por meio de convênios, para o financiamento de projetos educacionais. Depende de inúmeros fatores técnicos e políticos para sua operacionalização.

Assistência Direta	Assistência Financeira Automática		Assistência Financeira Voluntária
	escolar do exercício anterior ao da distribuição.	Escolar (PNATE) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE);	

Fonte: Elaboração própria: ftp.fnnde.gov.br. Acesso em 18 de janeiro de 2018

Quanto à distribuição destes recursos pelo FNDE, Cruz (2009, p. 270) enfatiza que:

O fato é que o FNDE, ao operar a maior parte dos recursos da educação voltados à função redistributiva e supletiva da União em relação aos estados e municípios, termina por condicionar o financiamento ao definir as prioridades de projetos em âmbito federal, em geral induzindo a implementação de políticas nos sistemas estaduais e municipais compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal.

O autor chama atenção para os recursos de transferências voluntárias, pois neste caso o gestor público define as prioridades de seu atendimento, o que leva a várias reflexões diante de sua aplicabilidade nas prioridades educacionais em cada instância local. Isso implica em um bom planejamento que envolve os diferentes atores que compõem cenário educacional, dinâmicas de execução que precisam ser monitoradas e avaliadas constantemente. Já as transferências automáticas, o referido autor analisa que mesmo acontecendo de forma hegemônica, contribuem para o combate aos problemas de desigualdades sociais, políticas e educacionais.

Com a EC nº 14 de 1996 se tem mais clareza das responsabilidades com a oferta dos serviços educacionais de cada ente federado. No entanto, mudanças bruscas aconteceram neste cenário obrigando uma maior participação financeira dos estados e municípios nos destinos da educação local. Esta resolução se torna muito complexa, pois a área educacional está inserida em uma política social, extensa que precisa de muitos recursos humanos e financeiros para dar conta, ou pelo menos amenizar os problemas encontrados no percurso que assegure as oportunidades garantindo assim as condições dignas de todos à educação.

A partir desta EC o artigo 211 da CF/1988 ganhou uma nova redação em que a União passa a assumir uma função redistributiva e supletiva de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Nada mais justo que o Estado garantir a todos os cidadãos brasileiros essa equidade diante da negação histórica de uma educação de qualidade que perdura até os dias atuais. O art. 60 da EC 14/1996 retira do texto a obrigatoriedade da União que destinava 50% de seus recursos para a garantia do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, deixando apenas o percentual de 30%. Indagamos então: Como esse arranjo constitucional contribuiu para a melhoria da educação pública onde quem mais arrecada menos investe

considerando o seu dever de provedor dos serviços públicos? Seria, então, uma desobrigação do Estado? Mesmo assumindo uma função distributiva e supletiva?

Esta mesma Emenda Constitucional cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que traz a concretização da luta dos educadores por uma educação pública. Contudo, o fundo regulamentado pela lei nº 9.424/1996, aprovado no dia 24 de dezembro de 1996 é composto praticamente por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. O Quadro a seguir mostra a composição do FUNDEF mediante os impostos.

Quadro 8 - Composição do FUNDEF

Origem do Recurso	Percentual
Fundo de Participação dos Estados – FPE;	15%
Fundo de Participação dos Municípios – FPM;	15%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	15%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.	15%

Fonte: Elaboração própria. Portal do MEC. Maio de 2018

O referido fundo trouxe pontos positivos que se destacaram como a redistribuição dos recursos financeiros de acordo com o número de matrículas oferecidas pelos estados e municípios, a obrigatoriedade dos entes federados (estados e municípios) com o ensino fundamental, induziu uma receita mínima por aluno/ano, entre outros aspectos. No entanto, o presente fundo deixou muitas veredas como, o Ensino Médio, Ensino Infantil acelerando o processo de descentralização por meio da municipalização do ensino.

De acordo com Amaral (2011) o caráter temporário do FUNDEF trouxe barreiras intransponíveis para aqueles municípios que recebiam volumes substanciais de recursos desse fundo, em que o mesmo autor perguntava: como continuar financiando a educação, quando se encerra o processo de redistribuição entre municípios? Isso porque o referido fundo tinha um prazo de apenas dez anos se mostrava insuficiente para o oferecimento de um ensino fundamental obrigatório de melhor qualidade e uma real valorização do magistério.

Passados dez anos da criação do FUNDEF a Emenda Constitucional 53/2006 reconfigura o referido fundo passando a ser Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) com vigência para 14 anos. O novo fundo obriga estados e municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público estabelecendo as prioridades para os municípios com o encargo do ensino fundamental e educação infantil, e os

estados tendo como prioridade o ensino médio. O FUNDEB visa abranger no regime de redistribuição 20% dos impostos de todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regulando o princípio da cooperação.

Quadro 9 - Composição do FUNDEB (2010-2020)

Estados e DF	20% da arrecadação dos seguintes impostos e transferências recebidas.	ITCD IPVA ICMS Desoneração das Exportações FPE Cota-parte do IPI Exportação
Municípios	20% das seguintes transferências recebidas.	Desoneração das Exportações FPM Cota-parte do IPI Exportação Cota-parte do ICMS Cota-parte do IPVA Cota-parte do ITR
União	10%, no mínimo, do total dos recursos de impostos e transferências destinados ao fundo.	

Fonte: Elaboração própria. FNDE/FUNDEB. Maio de 2018

Percebe-se que o FUNDEB não é considerado federal, estadual, nem municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados, com a participação dos agentes financeiros do Fundo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e, em decorrência dos créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no números de alunos.

Desde o início da trajetória dos recursos financeiros educacionais que se percebe um forte controle e comando da área econômica sobre a área educacional (PINTO, 2007), que se apresenta como uma política social mediante sua demanda de serviços a serem oferecidos. Por isso a urgência em se discutir os gastos com a educação fazendo sua relação com o crescimento econômico considerando a dinâmica encontrada no capitalismo da questão do público e do privado.

De acordo com Amaral (2013, p.190)

É fundamental para o cálculo do volume de recursos a serem aplicados em educação estabelecer um referencial para a qualidade que é desejada para os diversos níveis, etapas e modalidades educacionais, pois há uma clara relação, não linear, entre os valores financeiros aplicados em educação e a qualidade desta.

O FUNDEB trouxe alguns avanços no financiamento da educação, mas também continuou com algumas lacunas como fez o FUNDEF. Foram integrados de maneira clara os diferentes níveis da educação básica, mas ponderou valores para cada aluno a partir de seus níveis de estudo. Para Pinto (2007), este fator provoca muitas discussões quanto ao valor de

Anos Finais - Ensino													
Fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Anos Finais - Ensino													
Fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ensino Fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/>. Acesso em maio de 2018

Diante deste quadro se percebe as desigualdades nos valores correspondentes a cada aluno mediante o nível e ensino. Essas desigualdades enfrentadas também pelos municípios quanto à função distributiva e supletiva da União são refletidas no cotidiano dos sistemas com repercussões na escola em que os mais atingidos são os professores e alunos diante de seus direitos negados. Como os municípios assegurarão educação de qualidade para todos com valores irrisórios diante das demandas sociais (alimentação, transporte, material didático) que enfrentam as escolas públicas? Considerando esta pergunta o sujeito como um ser biopsicossocial²², que independentemente do nível de escolaridade em que se encontra será sempre esse sujeito de necessidades biológicas, afetiva e social em que o processo de aprendizagem deva acontecer.

Sobre esta questão, Pinto (2007, p. 891-892) apresenta que:

Não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade. Estranho é também o ensino médio ter um fator de ponderação superior ao das séries finais do ensino fundamental, uma vez que os seus professores possuem a mesma formação e no ensino médio, segundo dados do INEP, a razão alunos/turma é maior, o que reduz os custos.

Percebe-se que o FUNDEB como alternativa criativa avança em relação à sistemática do fundo anterior, entretanto o baixo valor por aluno persiste, sendo necessária uma discussão maior sobre a utilização dos recursos tributários brasileiros, que tem assumido um importante papel na organização e funcionamento da educação brasileira. Diante destes questionamentos e pensando na qualidade da educação pública, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo e construção participativa que ficou conhecido como “Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) em que, a CF/1988 através da EC nº14/96 consignou a garantia do padrão de qualidade (CF/1988, Art. 206, VII) para todas as escolas independente do município em que está inserida.

O PNE (2014-2024) na meta 20 garante que esse padrão de qualidade se efetivará por

²² Bio, porque o indivíduo precisa alimentar-se bem, dormir, está bem de saúde (corpo e mente) para desenvolver os esquemas cognitivos (Piaget, Vygotski). Psico, concebe o ser humano na dinâmica da afetividade, do sentir, pensar, da consciência, os quais perpassam pelo processo cognitivo (Wallon); e social a partir da imagem que o indivíduo tem de si e do meio em que está inserido. (Marx, Engels). Disponível em: <<http://www.infoescola.com/psicologia/behaviorismo/>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

meio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ). O CAQi será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

O CAQi e o CAQ representam uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil: o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. Ou seja, não se trata do que é disponível e insuficiente, mas sim do que é necessário.

Desse modo, o CAQi - CAQ propõe um avanço em relação à realidade, uma vez que as condições objetivas de oferta (estrutura, recursos materiais e humanos) da maioria das escolas públicas brasileiras não condizem com o que é necessário para garantir o direito humano à educação para todas as pessoas, preconizados na Constituição Federal de 1988 e em outros textos legais.

O PNE (2014-2024) prevê que com o CAQi a implementação do CAQ terá como objetivo o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com 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 e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Outra fonte importante de recursos destinados a SEME é o Salário-Educação, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. São repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas.

A quota federal corresponde a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio

educacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras; Já a quota estadual e municipal, corresponde a 2/3 dos recursos gerados por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

A contribuição social do salário-educação foi estabelecida inicialmente em 1964, no período da ditadura militar, pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Essa contribuição tornou-se constitucional em 1988, ficando definida como uma fonte de recursos financeiros que deveriam se dirigir apenas ao ensino fundamental, sendo que a Emenda Constitucional nº 53/2006 fez a alteração para que os recursos pudessem ser aplicados a toda a educação básica.

Para França (2017) a aplicação deste volume de recursos, no contexto de um SNE, precisa se efetivar por meio Políticas Públicas e não apenas de programas, projetos, mas políticas e ações que aprofundem a cooperação e que diminuam as desigualdades existentes entre os entes federados. Além disto, os cumprimentos das metas do PNE que tratam da expansão da educação básica precisam ser acompanhados pela sociedade para que ela ocorra com a melhoria da qualidade do processo educativo.

Figura 1 - Vinculação dos recursos financeiros para a educação



Fonte: Elaboração própria. Maio de 2018

Contudo, é importante que na elaboração do Plano Plurianual (PPA) que estabelece o planejamento em médio prazo (quatro anos), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que faz a ligação entre o plano e o orçamento do ano, e na Lei Orçamentária Anual (LOA) orçamento propriamente dito, com a previsão de todas as receitas e a fixação das despesas dos

municípios esteja prevista a destinação correta dos recursos oriundos da Lei nº 12.858/2013²³. Esta receita não compõe a base dos 25% obrigatórios constitucionalmente, mas tem a mesma sistemática de aplicação. No município de Jardim do Seridó-RN a Secretaria Municipal de Educação participa da elaboração do Plano Plurianual (PPA), opinando e discutindo junto ao Conselho Municipal de Educação as ações e recursos destinados as atividades da educação local, em seguida o PPA é encaminhado ao poder executivo.

Todos estes recursos chegam aos municípios através de transferências, cada um com sua legislação própria quanto à aplicação e execução por parte do executivo nas finalidades educacionais. O primeiro momento está à regulação do Estado quanto ao que pode ser gasto e que serviços e produtos podem ser adquiridos (PINTO, 2007), suas prestações de contas estão vinculadas a sistemas de informações criadas pelo FNDE e/ou MEC. O segundo momento está diretamente ligado ao controle social por parte dos conselhos sociais que fiscalizam muitas vezes apenas os recursos recebidos via complementação da União e em poucos casos o montante arrecadado no interior do próprio município.

Se apropriar de todos estes cálculos contábeis de financiamento da educação não é algo fácil, nem para os conselheiros em seus diferentes conselhos nem para o gestor da SEME que precisa de conhecimentos ligados à área da economia tendo em vista que esta influencia a qualidade da educação em uma concepção político-pedagógico que garanta a inclusão e qualidade social, gestão democrática e um processo de avaliação emancipatória diante da formação integral do ser humano.

Com base nos dados da OCDE em 2015, mais da metade dos adultos entre 25 e 64 anos não concluíram o Ensino Médio e outros 17% não concluíram o Ensino Fundamental. Tais índices estão abaixo da média observada nos outros países analisados na qual 22% dos adultos não chegaram ao Médio e 2% concluíram as etapas do Ensino Fundamental.

As estatísticas mostram que a educação de um brasileiro é feita com um terço do valor gasto com um estudante dos países ricos, em média. Para a OCDE o Brasil tem um número alto de alunos, mas quando o investimento é dividido pelo número de estudantes, ele se dilui (AMARAL, 2011). Os dados apontam que em 2011, 19% de todo o gasto público do Brasil foi destinado para a educação. A média da OCDE é de 13%. O gasto público total em educação representou 6,1% do PIB, quando a média da OCDE é de 5,6%. Porém, quando se divide o gasto pelo total de alunos, o país fica em penúltimo lugar. Gastou US\$ 2.985 por

²³ Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989;

estudante, enquanto a média da OCDE é de US\$ 8.952.

Isso acontece porque o Brasil tem um PIB menor do que diversos países da OCDE, ou seja, uma mesma porcentagem do PIB resulta em menos dólares no Brasil do que nos Estados Unidos, por exemplo. Por tanto, o plano que destina 10% do PIB para a educação pode melhorar e muito a educação pública avançando nos resultados de acesso, permanência e sucesso escolar de milhões de brasileiros, fatores superados por outros países da OCDE (AMARAL, 2011).

Com este capítulo, chegamos a compreender o quão é complexa a organização de um sistema municipal de educação, quer por questões político-administrativas, pedagógicas e, fundamentalmente, financeiras. A ciência de que uma educação pública de qualidade requer políticas mais duradouras, a exemplo da necessidade de tornar o FUNDEB um fundo de caráter permanente.

4 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JARDIM DO SERIDÓ-RN: TENSÕES ENTRE O REAL E O LEGAL

Este capítulo tem como objetivo analisar a organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó - RN, considerando as dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira em que a educação pública jardinense esteve e está inserida, compreendendo o período de 1988 aos dias atuais. A pesquisa utilizou como recurso metodológico, além da revisão de literatura, a análise documental favorecendo a observação do processo de construção e evolução da organização do sistema municipal de educação. Os documentos analisados foram descritos na introdução deste trabalho.

Os documentos são utilizados como fonte principal de nossa investigação, tendo em vista a busca de compreender a organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó - RN, a partir da Constituição Federal de 1988 que considera os municípios autônomos para proporem seus próprios sistemas públicos de ensino até os dias atuais. Trata-se de um estudo de caso, com muitos limites e desafios a serem enfrentados pelo poder local.

O estudo revela que o município de Jardim do Seridó - RN vem desenvolvendo ações e política pública cumprindo com sua competência de ente federado conforme a CF/1988, organizando seus sistemas de ensino, embora não se tenha instituído por lei um Sistema Municipal de Educação. O município demonstra que ao longo de três décadas (1988 a 2018) procurou programar e ampliar políticas e ações em consonância com a legislação vigente para a educação, definindo prioridades e necessidades dos seus munícipes diante dos serviços públicos educacionais.

No entanto, muitas dificuldades foram encontradas para coleta de dados pela falta de documentos ou de uma maior organização no arquivo documental da SEME e da Prefeitura Municipal nas épocas em que não existia sistema de informação eletrônico. Durante a pesquisa destaca-se a necessidade de ampliar a compreensão crítica dos elementos integrantes em todo o processo de construção e consolidação da organização municipal e de seu sistema de ensino como política local, porém a falta de documentos ou de um banco de dados referente às Portarias, Decretos, Leis e outras fontes de informação foram dificultando essa possibilidade de compreensão e análise do nosso objeto de estudo. Por ser a educação municipal um espaço ocupado por sujeitos coletivos envolvidos com a gestão pública, planejada, regulada e controlada pelas lideranças governamentais (ANDRADE, 2012, p.170), essa discussão inicia a partir dos seguintes questionamentos: Quais as ações que conduziram o município de Jardim do Seridó - RN a organizar seu sistema municipal de educação,

considerando as dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira a partir do recorte temporal de 1988, período da promulgação de nossa Constituição Federal, até os dias atuais?

Esse questionamento se configura no debate que discorre pelo campo teórico desta pesquisa destacando o federalismo e suas peculiaridades com grandes impactos na educação nacional e local. Apresenta o regime de colaboração como condutor das normas, ações e políticas educacional local em processo de descentralização, cooperação e colaboração entre as instâncias governamentais do Estado. Compreende a autonomia como princípio do processo de municipalização e democratização do ensino da educação básica estabelecidos nos artigos 18, 29, 30, 35, 145, 149, 150, 211 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Desse modo, o referido capítulo contempla a organização da educação municipal nas seguintes dimensões: Político-administrativa, pedagógica e financeira, por considerá-las intrínsecas.

Quadro 10 - Dimensões Político-Administrativa, Pedagógica e Financeira

Dimensão	Categorias
Político-Administrativa	• SEME • PME • CME
Pedagógica	• Criação das Escolas Municipais • Proposta Curricular • Projeto Político-Pedagógico
Financeira	• FUNDEF/FUNDEB • Salário Educação • PNAE • PNATE • PAR

Fonte: Elaboração Própria. Novembro de 2017

De acordo com o quadro acima, percebe-se um conjunto de categorias relacionadas às diferentes dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira compõem a organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim de Seridó, mediante o conjunto de ações desenvolvidas em cada categoria. Estas permite o município criar e organizar suas próprias regras de gestão educacional, o que consagra o poder local como locus de decisões significativas para a sociedade. Essa é uma grande inovação, considerando a autonomia do município para organizar seu sistema de educação conforme as necessidades locais,

4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

O Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó - RN possui um conjunto normativo que caracteriza sua organização e funcionamento diante da política educacional que vem sendo desenvolvida pelos diferentes governos municipal desde o ano de 1988 até os dias atuais. A pesquisa revela que cada executivo em suas especificidades e recorte temporal, reconhece a necessidade de ampliar o acesso e melhorar a qualidade social da educação, direitos constitucionalmente consagrados, cuja garantia exige o trabalho contínuo colaborativo entre as diferentes esferas de governo.

Assim, todo município precisa de representantes legais, escolhidos pelo povo através do voto. Eles são responsáveis pela administração e direção dos municípios e deve ter como foco, a escolha de políticas públicas que beneficiem o povo como: o bem-estar, a saúde, a educação e o lazer dos moradores da cidade. Desse modo, de 1988 até 2018, o povo de Jardim do Seridó - RN elegeu os seguintes os seguintes prefeitos.

Quadro 11 - Quadro de Prefeitos da época de 1988 até o presente momento

Prefeito	Partido Político	Mandato
Maria José Lira Medeiros	Partido Democrático Social (PDS)	1989 - 1992
Manoel Paulino dos Santos Filho	Partido Democrático Social (PDS)	1993-1996
Maria José Lira Medeiros	Partido Democrático Social (PDS)	1997 -2000
Patrício Joaquim de Medeiros Junior	Partido Popular Socialista (PPS)	2001-2004
Edmar de Medeiros Dantas	Partido da Frente Liberal (PFL)	2005-2008
Jocimar Dantas	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	2009-2012
Jocimar Dantas	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	2013-2016
José Amazan Silva	Partido Social Democrático (PSD)	2017-2020

Fonte: Elaboração própria. Câmara de vereadores de Jardim do Seridó – RN. Março de 2018

Os dados mostram que o PDS governou o município de Jardim do Seridó - RN, por três mandatos consecutivos, surgindo uma tentativa de mudança com o PPS que se mantém no poder apenas por um mandato, entregando ao PFL partido de coligação ao PDS. O PMDB assume a liderança no município por dois mandatos consecutivos, voltando o poder para o grupo político da mesma coligação (PDS, PFL, PSD). No decorrer da história política do município surgem alterações nos partidos políticos, nas coligações eleitorais, algumas de esquerda, outras de direita, cada uma com sua ideologia partidária. No entanto, cada executivo eleito diante de seu partido e suas coligações estabelecem estratégias a partir de um conjunto de regras, procedimentos e interesses da base política a que pertence para com seu governo e desenvolvimento do município.

No momento atual, marcado pela descentralização das políticas públicas, complexidade do mercado econômico e fragilidade do regime de colaboração, o gestor

público está desafiado a acompanhar a evolução da sociedade diante de suas necessidades sociais, reorganizar o processo da gestão municipal, conduzindo mudanças, inserção da participação social e estabelecimento de estratégias complexas e contínuas, que se repercutam em qualidade de vida da população e bem-estar social (BARCELLOS, 2006).

Desse modo, o gestor municipal precisa conhecer as reais necessidades da população e se apropriar de conhecimentos de gestão pública para buscar incessantemente tais informações, compreender os processos que permeiam os diversos departamentos e sua própria administração, ter lucidez para saber até onde ir, o que deve saber em detalhes, como deve agir e o que deve delegar.

Em se tratando das políticas públicas, é preciso se apropriar de um conjunto de conhecimentos culturais e organizacionais da educação, garantindo a população a qual está a serviço o acesso, permanência e sucesso escolar. É o que mostra os documentos analisados nesta pesquisa quanto à construção de novas escolas, abertura de concursos públicos para professores, aquisição de materiais didáticos pedagógicos, estruturação de um centro de reabilitação com equipe multidisciplinar para alunos com necessidades especiais, aquisição de transporte escolar para melhor deslocamento dos alunos, construção de quadras poliesportivas, aquisição de biblioteca municipal e acervo para ampliação das bibliotecas escolares, entre outras políticas e ações que foram sendo materializadas, através do regime de colaboração e iniciativas próprias do município de Jardim do Seridó - RN, nas dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras durante o período designado por esta pesquisa.

Desde a CF/1988, o município tornou-se um ente federado mais autônomo, passando a reger-se por Lei Orgânica (LO) um poder de auto-organização que antes lhe era negado. Ganhou a prerrogativa de firmar sua própria Lei de Regulamentação. Os instrumentos foram dados e, politicamente, cabe aos prefeitos e vereadores utilizarem devidamente em benefícios da população (VIEIRA, 2011). Para isso é necessária uma articulação com os outros entes federados mediante o pacto federado que disponibiliza responsabilidades na oferta dos serviços públicos, considerando as relações intergovernamentais quanto à assistência política, técnica e financeira. De acordo com Oliveira e Santana (2010) o problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo de distribuição supletiva ou complementar pela União observa-se que a desigualdade é gigantesca diante da divisão de recursos orçamentários decorrentes da estrutura tributária.

São nove os vereadores no município de Jardim do Seridó - RN, um poder público concedido pelo povo para legislar e promover melhor desenvolvimento social de toda comunidade como saúde, educação, saneamento básico, segurança e valorização do bem-estar

local. Concretamente vereadores que formaram e formam a comissão de educação dentro do legislativo, são escolhidos a partir da formação acadêmica, profissionais da área vinculados ao sistema educacional no município, sentindo-se aptos a discutirem inclusive em plenário, assuntos vinculados à educação de interesse da população.

Para Barcellos (2006), a distribuição dos vereadores no âmbito das comissões torna-se essencial para a determinação dos resultados dos projetos de educação diante da necessidade do município e em defesa de uma educação pública de qualidade. Nesse caso, o legislativo precisa desvestir-se de seus aparatos e interesses políticos partidários, para assumirem sua autonomia legislativa em defesa da população, assumindo sua responsabilidade enquanto parlamento na esfera da organização das políticas públicas e consequentemente na organização do sistema municipal de educação.

A Lei Orgânica Municipal de 1990, em seu Capítulo I, sessão VIII, assegura a organização da Educação e Cultura. Como se trata de um conjunto bastante amplo de artigos, incisos e parágrafos, por questões didáticas, iremos apresentar por dimensões:

Quadro 12 - Lei Orgânica municipal 1990: Dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira

Dimensões	O Que Reza a Lei Orgânica Municipal
Político-Administrativa	Art. 109 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura fará, antes de cada ano letivo, o recenciamento, dos educandos, nos ensinos de 1º grau e pré-escolar, viabilizando o atendimento a todos, e convocará os pais ou responsáveis para incentivarem a frequência às aulas. Art. 110 – O município atuará, prioritariamente, no ensino de 1º grau e no pré-escolar. Art. 112 – O horário de trabalho das merendeiras será de 40 (quarenta) horas semanais, e, quando a escola só funcionar em um turno, a merendeira cuidará de hortas para complementar a merenda escolar. Art. 115 – Nas escolas municipais não será permitido o funcionamento de classes multi-seriadas. Art. 116 – Terão prioridade de atendimento, nas escolas públicas municipais os alunos de menor nível escolar. Art. 117 – Nos casos em que a escola pública municipal de uma comunidade não tenha condições de atender a todos os alunos, ou em comunidade onde não exista escola pública municipal de 1º grau, fica o Poder Executivo obrigado a fornecer transporte gratuito aos alunos dessas comunidades, para estudarem na sede do município ou na escola municipal mais próxima. Art. 119 – O Poder Executivo construirá escolas de 1º grau para atender as comunidades nas quais exista clientela. Art. 121 – A carga horária dos professores municipais será, obrigatoriamente de 40 (quarenta) horas semanais.
Político-	Art. 123 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura criará o Conselho

Dimensões	O Que Reza a Lei Orgânica Municipal
Administrativa	Municipal de Educação e Cultura, que terá a seguinte constituição: § 1º - Conselheiros Natos: I – O Secretário Municipal de Educação e Cultura do Município; II – Um representante do Sindicato dos Professores eleito pelos seus sindicalizados. Art. 126 – O Poder Executivo apoiará os Estudantes Universitários Jardinenses, auxiliando-os no deslocamento para os Centros Universitários vizinhos.
Pedagógica	Art. 111 – A todos os alunos das escolas municipais serão assegurados, pelo menos, 4 (quatro) horas em sala de aula. Art.118 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura incluirá, com a autorização do Conselho Estadual de Educação e Cultura, uma disciplina de trabalho manual ou artesanal, a partir da 3ª série do primeiro grau, nas escolas públicas municipais. Art. 120 – Será facultativa a participação dos alunos das escolas municipais nas aulas de ensino religioso. Art. 122 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura promoverá cursos, seminários ou treinamentos para aperfeiçoamento, em docência, de seus professores. Art. 124 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura criará um programa gradativo, para a alfabetização de adultos, através de normas criadas pelo Conselho Municipal de Educação, com base nas sugestões dos Conselhos Comunitários. Art. 125 – A Secretaria Municipal de Educação e Cultura criará um programa de incentivo às Artes, à preservação da memória popular e às inscrições rupestres.
Financeira	Art. 108 - O município aplicará, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do total e de suas receitas, no desenvolvimento do ensino.

Fonte: Lei Orgânica de 1990 do Município de Jardim do Seridó - RN

A referida lei apresenta uma organização para a educação no município, afirmando ser prioridade o ensino de 1º grau e a pré-escola em consonância com a CF/1988. No Art. 115, a Lei proíbe no município a existência de salas multiseriadas, mas este é o modelo de salas existentes atualmente na zona rural, com também indícios de sua presença na zona urbana. Há uma preocupação em oferecer uma disciplina de trabalho manual ou artesanal aos alunos a partir da 3ª série do primeiro grau evidenciando uma preocupação em preparar o cidadão para o trabalho. No Art. 119, a Lei afirma o compromisso diante da construção das escolas em locais que comprovem a existência da população escolar. Este compromisso é comprovado no decorrer da pesquisa diante da construção das escolas existentes no município para atender o ensino infantil e ensino fundamental, sendo: Duas Escolas no bairro Baixa da Beleza; Duas escolas no Bairro Bandeira Branca e mais duas no Bairro Bela Vista, conforme os decretos de criação citados no quadro 3 desta pesquisa. Outro ponto importante é o Art. 123 que discorre sobre a criação do CME e sua composição.

Os artigos 113, 114 e 127 foram suprimidos desta discussão porque se referem à Banda de Música Euterpe Jardinense existente no município, que na construção da Lei Orgânica era Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Em 2005, esta secretaria foi

dividida em duas, passando a ser Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer. Os demais artigos explicitados consolidam a autonomia do município ou intenção em organizar seu próprio sistema da educação assumindo o compromisso com as demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade, envolvendo as lideranças locais e toda população nesse processo.

Com essa discussão se percebe que o Executivo não caminha sozinho em suas atribuições enquanto poder local. O Legislativo discute, aprova ou nega o conjunto de leis que permite o desenvolvimento local. Assim, legislam sobre os assuntos educacionais como: aprovação do PME; instituição das eleições para escolha de diretores nas escolas; plano de cargos, salários e remuneração do magistério; organização administrativa e pedagógica das escolas (porte); denominação dos nomes das instituições escolares, dentre outras questões.

Essa dinâmica faz parte do processo de descentralização vivenciada pelos municípios brasileiros ao se tornarem entes federados, onde as instâncias locais assumem a maioria das responsabilidades sociais e o governo central o papel mínimo de provedor desses serviços. No entanto, a descentralização é uma característica do federalismo, que segundo Abreu (2002) precisa ser entendido pelo Executivo e Legislativo diante de seu poder local quanto ao grau de dependência e autonomia nas esferas de execução, regulação e controle social de assuntos educacionais.

A esse respeito Abreu (2002) questiona os aspectos descentralização/democratização, afirmando que se o primeiro for realizado com a participação do poder legislativo, conduzindo as discussões e tomado de decisões nos espaços do plenário, caminha-se para o campo democrático, mas se as ações desenvolvidas no interior do município forem conduzidas exclusivamente pelo Executivo ou interesse político partidário do legislativo, o processo de descentralização/democratização nada tem em comum. Para a autora dois critérios são fundamentais para se construir uma ordem democrática, a participação popular e o controle social.

Neste cenário, Azevedo (2011) reconhece a importância dos diferentes contextos sociopolíticos, tanto no plano nacional como no poder local, que atuaram e atuam na democratização das estruturas estatais e das relações entre estas e a sociedade civil em lutas voltadas para a construção da justiça social. Nesse sentido cada ator (representando sua comunidade), seja executivo, legislativo, conselhos, sociedade civil, em sua percepção tem o poder de intervir na tomada de decisões influenciando a materialização do desenvolvimento social no âmbito do município.

Para compreender o município de Jardim o Seridó - RN, faz-se necessário conhecer

sua população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a escolaridade média da população e a taxa de analfabetos comparando os resultados com o do Estado em que o município está inserido e o país de origem.

Tabela 5 - Tabela sobre os Dados Gerais do Município de Jardim do Seridó/RN

Descritores	População Total	IDH	Escolaridade Média da População	Total de analfabetos
Município Jardim do Seridó	12.579 ²⁴	0,663 ²⁵	99,6%	4%
Estado RN	3.507.003 ²⁶	0,684 ²⁷	83,3%	14,7%
Brasil	207.660.929 ²⁸	0,754 ²⁹	93%	7%

Fonte: IBGE. Elaboração própria. Maio de 2018

De acordo com os dados apresentados, constata-se que Jardim do Seridó - RN pela quantidade de habitantes é um município de pequeno porte em relação a população de seu estado. O IDH se aproxima com o resultado aferido ao estado. O município apresenta uma média de escolaridade da população acima do estado e do país, como também um número inferior em relação a estes dois últimos no aspecto do analfabetismo. Este fator pode estar relacionado às ações e políticas que o município vem desenvolvendo na promoção da educação como um bem público. No entanto, observa-se que ainda existe um alto índice de pessoas analfabetas quando somados os três entes federados. Aqui podemos colocar em questão o regime de colaboração que não consegue articular os entes federados para resolver esta problemática que se arrasta desde o Brasil Colônia.

Nos dias atuais a ineficiência, fragilidade e vulnerabilidade como diz Arroyo (2013), continuam a enfraquecer as políticas públicas educacionais. Para o autor há uma relação intrínseca nos entes federados, em que os aspectos de um ente interferem diretamente no outro, deixando claro que se trata de um problema estrutural de organização de poder.

²⁴ Estes números equivalem a quantidade estimada de habitantes em 2017. Dados disponíveis no site do IBGE em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estadoestatisticas.html?t=destaques&c=2405702>. Acessado em 3 de julho de 2018.

²⁵ Estes números equivalem ao Índice medido em 2010. Dados disponíveis no site do IBGE em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2405702>. Acessado em 3 de julho de 2018.

²⁶ Estes números equivalem a quantidade estimada de habitantes em 2017. Dados disponíveis no site do IBGE em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estadoestatisticas.html?t=destaques&c=2405702>. Acessado em 3 de julho de 2018.

²⁷ Estes números equivalem ao Índice medido em 2010. Dados disponíveis no site do IBGE em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2405702>. Acessado em 3 de julho de 2018.

²⁸ Estes números equivalem a quantidade estimada de habitantes em 2017. Dados disponíveis no site do IBGE em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estadoestatisticas.html?t=destaques&c=2405702>. Acessado em 3 de julho de 2018

É exatamente o que Werle (2006) discute em seu conceito de ingerência que envolve as concessões, negociações como também omissões político-administrativas de um ente sobre o outro. O que acontece com os entes federados dentro dos seus territórios em suas especificidades, pouco discutem ou desconhecem os impactos do regime de colaboração dentro do federalismo brasileiro.

A partir dessa realidade pode se considerar o regime de colaboração como uma necessidade emergente de ser reconfigurada, redesenhada, de modo que o compromisso com a educação pública independente do espaço territorial que o sujeito ocupa, seja de fato colaborativa como o acesso, permanência e sucesso escolar. Este processo perpassa os condicionantes políticos de cada ente federado com intenções de relacionamento entre estes sistemas (NARDI, 2006), os quais precisam ser discutidos em seus processos inter-relacional como também em suas especificidades.

Assim, o município se torna um espaço privilegiado de exercício de cidadania, assumindo um lugar fundamental em que o indivíduo desenvolve suas potencialidades e se torna capaz de analisar, comparar, resolver problemas, interpretar e atuar sobre a realidade à sua volta (VIEIRA, 2011). Desse modo, a organização da educação municipal em Jardim do Seridó - RN demonstra que, no seu percurso histórico de 1988 a 2018, ganhou e perdeu várias funções ao longo de seu desenvolvimento. O município pode ser um excelente espaço de vida cotidiana, onde as possibilidades acontecem e os problemas emergem. É um espaço dinâmico em que o poder local e a população interagem, Vieira (2011).

4.1.1 Organização e dinâmica da educação municipal

A organização da educação municipal é hoje uma pauta de discussão recorrente na agenda nacional e internacional. É um tema capaz de gerar debates, conflitos, divergências de opiniões em todas as dimensões (político - administrativa, pedagógica e financeira). O que se percebe com os dados que serão apresentados é que, apesar de alguns esforços por parte dos entes federados o Brasil, caminha lentamente para um padrão de educação pública de qualidade. Entre os muitos consensos sobre a educação está a ausência de um financiamento adequado alinhado a um Sistema Nacional de Educação.

Debate-se esta problemática a partir da ligação entre nível socioeconômico e bons resultados educacionais (OLIVEIRA, 2001) no contexto da globalização, da economia favorecendo a relação centralização/descentralização dos mecanismos de gestão, financiamento, parâmetros de qualidade, currículo e avaliação do sistema. No atual modelo de repartição entre a União, estados e municípios e o Distrito Federal, o desenvolvimento e

ampliação das políticas públicas se torna inviável de acontecer, negligenciando os direitos constitucionalmente construídos. Em se tratando da educação como bem social é urgente pensar uma mudança na forma de colaboração entre estados e municípios, uma vez que a educação básica é parte de um todo. Isso não quer dizer que a União se ausente deste processo, em sua complexidade o Estado é responsável pelo direito à educação, por isso, precisa propor Políticas Nacionais com mecanismos e instrumento de cooperação efetiva entre os diferentes níveis de governo.

Tabela 6 - Quantidade de escolas no município de 1988 a 2018 distribuídos por décadas.

Descritores	1988	1990	2000	2018
Escolas Públicas Municipais	2	26 ³⁰	16 ³¹	11 ³²
Escolas Públicas Estaduais	25 ³³	2	2	2
Escolas privadas	-	-	2	2
Escola filantrópica	-	1	1	-

Fonte: SEME- Jardim do Seridó - RN. Elaboração própria. Janeiro de 2018

Os dados acima permitem observar quantitativamente o que a rede municipal de ensino de Jardim do Seridó/RN procurou ofertar nesses trinta anos, recorte temporal da pesquisa, instituições de ensino que vão de encontro com as necessidades da população local, aumentando gradativamente seu número de escolas, isso porque o município como ente federado está mais próximo da população. Na década de 1990, o município passa de 02 escolas para 26, considerando 23 unidades escolares da zona rural que foram transferidas do Sistema Estadual de Ensino para a rede municipal de ensino através da Portaria nº 216 de 1996. Observa-se que a rede estadual de ensino mantém duas escolas no município desde a década de 1990. A rede privada de ensino também permanece com duas escolas e a escola filantrópica encerrou suas atividades enquanto instituição de ensino demonstrando que, com a descentralização e autonomia outorgadas pela Constituição Federal de 1988 e LDB 9.394/1996, o Sistema Municipal de Educação de Jardim de Seridó - RN, a exemplos de tantos outros, cresce vertiginosamente.

É possível comparar estes dados com a quantidade de alunos existentes em cada uma das redes de ensino apresentados na tabela a seguir por décadas.

³⁰ Considerando 23 unidades escolares recebidas do sistema estadual de ensino da zona rural

³¹ Considerando 10 unidades escolares na zona rural

³² Considerando 05 unidades na zona rural

³³ Considerando 23 unidades escolares na zona rural

Tabela 7 - Matrículas de alunos de 1988 a 2018

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Filantrópica
1988	98	147	-	-
1990-1999	5.225	10.161	-	593
2000-2009	14.432	16.168	323	2.346
2010-2018	12.312	9.742	1.963	447
Total	32.067	36.238	2.286	3.386

Fonte: Censo Escolar. Escolas Municipais, Estaduais, Privadas e Filantrópica. Janeiro de 2018

Com esses dados percebe-se que o município de Jardim do Seridó - RN, em seu contexto educacional foi bem assistido com os diferentes sistemas de ensino, tendo em vista os dados populacionais do município. O período de crescimento das duas redes de ensino (Estadual e Municipal) está entre 2000 e 2009, o que indica dizer que não houve um processo de municipalização do ensino, embora se observe que houve um maior crescimento das matrículas na rede municipal. Isso porque mesmo com a implantação do FUNDEF e obrigatoriedade dos municípios com o Ensino Fundamental, a rede Estadual de Ensino continuou oferecendo este mesmo nível de escolaridade, o que gera nesse caso competitividade entre os dois sistemas.

Para Pinto (2007) com a instituição do FUNDEF (de 1998 até 2007), o nível de ensino privilegiado passou a ser o Ensino Fundamental, pois os 25% destinados à educação deveriam ser assim aplicados em: 15% no Ensino Fundamental e 10% nas demais etapas e modalidades da Educação Básica. O foco do FUNDEF no Ensino Fundamental provocou o acirramento na disputa pelo sistema estadual e municipal por matrículas dessa etapa do ensino.

Essa análise se remete a uma discussão presente nesta pesquisa, diante do processo de descentralização em que o poder central delega aos municípios, autonomia e a gestão democrática do ensino público, a partir da CF de 1988, Martins (2001). A reorganização da rede de ensino como estratégia para começar o processo de municipalização do ensino com autonomia administrativa, com capacidade gerencial, com participação e apoio da sociedade organizada e dos órgãos federais e estaduais na organização da educação municipal (SOUZA e FARIA, 2003).

Os dados da tabela também mostram que a matrícula da rede municipal de ensino oscila no decorrer dos anos e a rede estadual diminuiu nos últimos dez anos. A rede privada aumenta sua matrícula com a paralisação da escola filantrópica. A partir da transferência dos fundos contábeis do FUNDEF para o FUNDEB, o qual tem como objetivo universalizar a Educação Infantil, Ensino Fundamental e ampliar as vagas do Ensino Médio, o crescimento

das matrículas foi de apenas 1,27% em relação à rede estadual e municipal. Todavia, a matrícula de alunos no ensino fundamental (anos iniciais e anos finais) parece ser uma problemática enfrentada no município de Jardim do Seridó - RN em detrimento da concorrência pelos outros sistemas de ensino.

Constata-se que a quantidade de alunos tem diminuído nos últimos anos, e a quantidade de escolas continuam as mesmas no município, apenas uma que era filantrópica foi paralisada, aumentou mais uma escola na rede privada e uma escola da rede estadual deixou de oferecer o Ensino Fundamental (anos finais) no ano de 2015, ficando apenas com o Ensino Médio. Mesmo assim outra escola da rede estadual que oferecia Ensino Fundamental anos iniciais e EJA ampliou sua oferta para o Ensino Fundamental nos anos finais.

Quadro 13 - Quantidade de Escolas (Urbana e Rural) no município de Jardim do Seridó/RN ano de 2018

Descritores	Quantidade de Escolas Públicas Municipais ³⁴	Quantidade de Escolas Públicas Estaduais	Quantidade de Escolas Particulares
CRECHE (0-3 ANOS)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	-	02 escolas
PRÉ-ESCOLA (4-5 ANOS)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	-	02 escolas
ENSINO FUNDAMENTAL (Anos Iniciais)	05 escolas: 03 na zona urbana e 02 na zona rural	01 escola na zona urbana	02 escolas na zona urbana
ENSINO FUNDAMENTAL (Anos Finais)	03 escolas: todas na zona urbana	01 escola na zona urbana	01 escola na zona urbana
ENSINO MÉDIO	-	01 escola na zona urbana	-

Fonte: Elaboração própria. Fevereiro de 2018

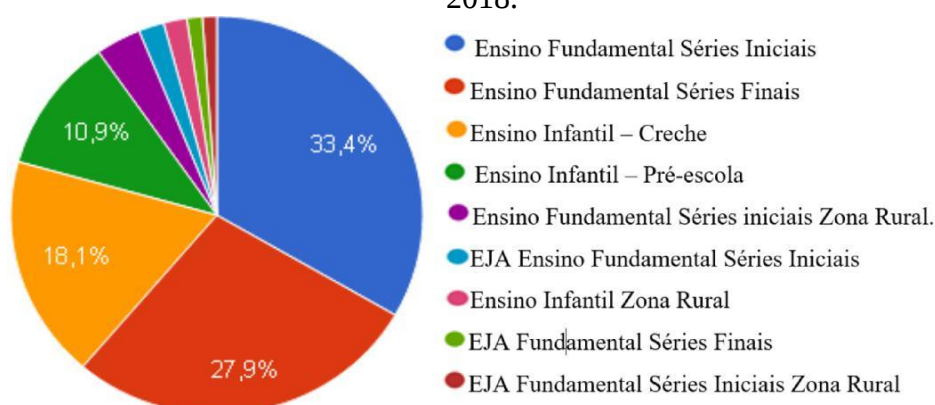
Diante desses dados é possível dizer que a quantidade de escolas no município é suficiente considerando os níveis de ensino. A quantidade de alunos matriculados termina sendo pouco para cada uma delas. Essa afirmação é com base no número de matrículas existente no município 2.930 alunos neste ano em exercício nas três redes de ensino e nos diferentes níveis de ensino (Infantil, Fundamental, Médio e EJA). Uma questão a ser discutida e analisada é a concorrência por alunos entre o ensino público e privado, entre os sistemas públicos municipais e estaduais. Na educação infantil o sistema municipal e o privado concorrem entre si, e no ensino fundamental (anos iniciais e finais) estão às três redes de ensino. Neste contexto, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) discutem que essa relação está permeada por tensões, conflitos, ações e reações não apenas nos sistemas de ensino, mas na

³⁴ A creche e a pré-escola funcionam no mesmo prédio. Da mesma forma o Ensino Fundamental I e II funcionam no mesmo prédio.

relação entre os sistemas, “pelo qual ocorre um processo amplo de influências entre todos, fruto de condicionamentos históricos, políticos, culturais e econômicos” (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2012, p.132).

No entanto, o município precisa avançar na oferta de vagas para consolidar as metas e estratégias especificadas no PME, pois os resultados estatísticos diante da quantidade de crianças, adolescentes e jovens fora da escola recai sobre a responsabilidade da instância municipal.

Gráfico 1 - Quantidade de Alunos por Níveis de Ensino na Rede Municipal de Ensino, Ano 2018.



Fonte: SIGEDUC, SEME de JARDIM DO SERDIÓ – RN. Maio de 2018

Contudo, as matrículas representam 30,8% somados a creche e a pré-escola, o que representa um percentual muito pequeno diante da estrutura de escolas de Educação Infantil que o município dispõe. No ensino fundamental se encontra o maior número de alunos, 61,9% considerando os níveis (iniciais e finais). A Educação de Jovens e Adultos está representada por 2,5% do total da matrícula. 5,4% representam as matrículas das crianças da zona rural tanto na educação infantil como no ensino fundamental.

Entende-se que o município enfrenta grandes problemas na distribuição de alunos por escolas e quantidade de professores. Diante de suas atribuições, mesmo com poucos alunos, seus encargos e despesas com a organização do ensino e manutenção das escolas terminam sendo as mesmas em relação às necessidades do contexto educacional atual. A questão é que o município apresenta uma receita tributária insuficiente como mostra o portal da transparência do próprio município quanto a sua receita para o exercício de 2018 é previsto em sua arrecadação a importância de (R\$) 54.525.780,00, até junho de 2018 a receita realizada foi de (R\$) 11.674.432,42, o que representa 21,41% para cumprir com suas responsabilidades sociais. No processo de redistribuição dos recursos financeiros da União, através do regime de colaboração, o município menor ente federado termina com uma fatia

muito pequena tendo em vista que todos os recursos transferidos são feitos com base no cálculo valor aluno.

Desse modo, Oliveira (2011) adverte que no campo da educação muitas medidas foram propostas, destacando-se particularmente, a política de municipalização do ensino, caracterizada pela transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os Municípios.

Desse modo, Nardi (2006, p.76) enaltece:

O que podemos reconhecer é que uma relação colaborativa entre Estados e municípios é um desafio, apesar do referencial legal que parece lhe dar suporte. Uma das evidências comprobatórias dessa realidade diz respeito à oferta do Ensino Fundamental, em que uma simples divisão dos encargos alimenta o caráter não colaborativo entre os governos, especialmente considerando-se que o processo de criação dos sistemas de ensino municipais ainda está em curso.

Frente à amplitude desta discussão estão os entraves políticos e econômicos nas inter-relações entre estados e municípios, que no momento tem se configurado em ações competitivas do que colaborativas, mas esta é uma questão a ser assumida pelo regime de colaboração (NARDI, 2006). É importante não esquecer que a municipalização do ensino é mais que um tema em discussão, se trata da vida escolar de muitos alunos, da carreira e identidade profissional de muitos professores e demais profissionais da educação, da qualidade do ensino e da aprendizagem entre outros fatores ligados diretamente a oferta e seguridade de crianças, adolescentes e jovens nos bancos escolares.

Analizando os dados da pesquisa quanto à matrícula de alunos no município verifica-se que o mesmo atingiu 44,2%³⁵ de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na educação infantil, mas em sua rede de ensino essa matrícula é de apenas 19,09%, o restante subte-se que estão matriculadas na rede de ensino privada. Os dados compilados do INEP afirmam que 87,6% das crianças de 4 a 5 anos estão frequentando a pré-escola, mas a matrícula da rede municipal de ensino é apenas 10,9%, o que mostra um esvaziamento na rede municipal de ensino.

No ensino fundamental, segundo o IBGE (2010), 99,6% do percentual da população de 6 a 14 anos estão frequentando o ensino fundamental, destes, 67,2% estão nas escolas da rede municipal de ensino, 32,4% estão distribuídas na rede estadual e ensino privado. Nesta modalidade de ensino percebe-se um aumento de matrículas considerável na rede municipal de ensino.

De acordo com Dourado e Oliveira (2009) é fundamental identificar no âmbito das

³⁵ INEP: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em 03 de março de 2018

políticas públicas, quais são os compromissos assumidos pelos diferentes segmentos na área da educação, como tais compromissos se configuram em políticas, programas e ações educacionais e como eles se materializam no cotidiano escolar com a garantia do pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens e seu sucesso, tendo em vista a redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série.

Através do IBGE (2010) é possível identificar que 95,0% da população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação frequentam as escolas em Jardim do Seridó - RN e 100% das escolas do município oferecem o Atendimento Educacional Especializado. Educação Inclusiva, portanto, significa educar todas as crianças em um mesmo contexto escolar. A opção por este tipo de Educação não significa negar as dificuldades dos estudantes, mas ampliar as oportunidades. Com esses dados o município mostra que a partir da realidade social é possível intensificar as ações e políticas educacionais em defesa dos direitos humanos.

Quadro 14 - Atendimento Educacional Especializado

Código e nome da escola	Escola oferece			Atividade complementar		Atendimento Educacional Especializado (AEE)	
	Atendimento Educacional Especializado (AEE)	Atividade complementar	Escolarização	Total	Sem escolarização ¹	Total	Sem escolarização ¹
24036455 - CRECHE MUNICIPAL CONCESSA CUNHA DE FIGUEIREDO	Sim	Não	Sim	0	0	2	0
24036617 - ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA CALPURNIA CALDAS DE AMORIM	Sim	Sim	Sim	90	3	10	0
24073334 - ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA MARIA DE LOURDES MEDEIROS CUNHA	Não	Sim	Sim	161	0	0	0
24075957 - ESC MUL PROFª ZELIA COSTA DA CUNHA	Sim	Sim	Sim	154	0	11	0
24081051 - CENTRO MUNICIPAL DE REABILITACAO PROFª WILDE SANTOS DE MEDEIROS	Sim	Não	Não	0	0	38	24
Total - Município: Jardim do Seridó	--	--	--	405	3	61	24

Fonte: MEC/INEP/DEED. Emitido em: 09/10/2017.

Em todas as escolas da rede de ensino têm alunos que apresentam necessidades especiais, os dados indicam que as escolas em suas especificidades têm se empenhado para oferecer um acompanhamento pedagógico a estas crianças. Essas salas são uma ação do programa, instituído pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Especial/SEESP, para apoiar a organização do atendimento educacional especializado – AEE aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, matriculados no ensino regular. A implantação das Salas de Recursos Multifuncionais nas escolas comuns da rede pública de ensino atende à necessidade histórica da educação brasileira, de promover as condições de acesso, participação e aprendizagem dos alunos público alvo da educação especial no ensino regular, possibilitando a oferta do atendimento educacional especializado, de forma não substitutiva à escolarização.

Neste cenário, a educação é vista como a solução para a maioria dos problemas que permeiam à sociedade atual, sendo definida como o elemento propulsor do desenvolvimento de uma cidade, território ou nação. No entanto, a organização do Sistema Municipal de Educação é uma tarefa complexa, envolvendo uma gama de atores em diferentes níveis, mas todos desempenhando papéis relevantes. Com isto, o próprio sistema educacional se complexifica e se diversifica, postulando a presença mais consciente, participativa, crítica de seus sujeitos e de pessoas nele interessadas para que os grandes problemas gerados, principalmente pelo fracasso escolar, sejam solucionados. Mudanças de várias ordens são necessárias para alterar o quadro educacional brasileiro atual, envolvendo uma contribuição decisiva dos entes federados de maneira colaborativa, mas respeitando as especificidades de cada ente.

Outro desafio que se apresenta para a organização da educação municipal está relacionado ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. Hoje os municípios têm concentrado esforços para atingir as metas estabelecidas pelo IDEB, como se fosse à parte mais importante de todo o processo educacional e esquecem que são avaliações externas que não consideram a essência do processo vivido e experimentado no interior de cada escola.

Segundo os indicadores do IDEB, o município vem ao longo dos anos consolidar ações que possam elevar o nível de aprendizagem de sua rede de ensino, visto que as metas projetadas e alcançadas são construídas a médio e curto prazo, o que faz com que haja um acompanhamento das mudanças no processo da organização e sistematização do sistema de ensino, o qual deve buscar a participação, o acesso, a permanência, o sucesso escolar e a qualidade da educação.

Tabela 8 - Dados do Ideb Fundamental I E II

Identificação	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Meta projetada 5º ano	2.8	3.2	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7
Meta alcançada 5º ano	2.7	3.6	4.0	4.8	4.5	5.0	4.8
Meta projetada 9º ano	-	-	2.9	3.2	3.7	4.1	4.3
Meta alcançada 9º ano	-	2.6	3.7	3.5	3.7	4.7	3.9

Fonte: INEP³⁶ <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em 18 de 09 de 2018

Segundo os indicadores do IDEB, o município nos anos iniciais do ensino fundamental teve um crescimento de 2005 a 2015, superando as metas projetadas pelo próprio IDEB. Em 2017 teve uma pequena diminuição em relação a 2015, mas se manteve dentro da meta projetada. Nos anos finais do ensino fundamental o município de Jardim do Seridó – RN cresce de 2007 a 2009, em 2011 reduz em seu resultado, conseguindo superar-se nos anos de 2013 e 2015, quando em 2017 diminui novamente ficando abaixo da meta projetada pelo IDEB. A partir dessas metas são promovidas ações pela secretaria municipal de educação, a qual deve buscar a participação, o acesso, a permanência, o sucesso escolar e a qualidade da educação. A pesquisa revela que pelo município ter conseguido atingir a meta projetada pelo IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, as escolas da rede municipal de ensino não foram contempladas com o recurso do Programa Mais Educação³⁷. O que torna contraditória a própria política do programa, tendo em vista que este é uma ação de fomento à educação integral ampliando as oportunidades de espaços e tempos dos educandos no contexto de espaços educativos, independente se a escola apresenta resultado satisfatório ou não em seu processo de aprendizagem.

Neste caso, Libâneo, Oliveira e Toshi (2012) enfatizam que avaliar é diferente de medir, no caso da educação, a avaliação educacional refere-se a determinados aspectos, que podem estar relacionados ao papel do professor, aos saberes e à concepção de educação. Atualmente o modelo de educação brasileira dispõe de avaliações educacionais tendo em vista a aplicação de provas, a medição de conhecimentos dos estudantes e através dos resultados realizar um ranking entre as escolas das diferentes redes de ensino.

De acordo com o INEP a taxa de distorção série idade no ano de 2014 foi de 15,7% nas séries iniciais do Ensino Fundamental considerando todas as redes de ensino e 38,3% nas séries finais do Ensino Fundamental. Essa é uma problemática a ser enfrentada pelo município, através das políticas públicas, erradicar a distorção série - idade, compromisso assumido na Lei Orgânica do Município, no Plano Decenal de Educação para todos (1993) e PME (2002-2012, 2014-2014).

36 Informações obtidas no site: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>. Acesso em: 03 jul. 2018 +.

37 O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

Quanto à formação inicial dos professores para atuar na Educação Infantil e Ensino Fundamental, a pesquisa mostra os seguintes resultados:

Tabela 9 - Formação De Professores

ANO	QUANTIDADE DE PROFESSORES	NÍVEL MÉDIO MAGISTÉRIO	COM LICENCIATURA
1988	21	18	03
1990-1999	58	41	17
2000-2009	135	12	123
2010-2018	110	02	108

Fonte: SEME de JARDIM DO SERIDÓ – RN, 2017. INEP. Acesso em março de 2018

O município avança na formação inicial dos professores, cumprindo com suas atribuições expressa na Lei Orgânica (1990), no Plano Decenal (1993-2003) e PME's (2002-2012, 2015-2025), ao sinalizarem a necessidade de o município criar estratégias que favoreçam a formação inicial dos profissionais do magistério. Nos documentos analisados é possível encontrar registros de convênios com Universidades particulares para formação inicial de professores em serviço, e também com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte no polo Caicó - RN. Esses dados refletem que o município teve como prioridade em suas ações e políticas educacionais a formação inicial de seus professores. O município de Jardim de Seridó/RN, por iniciativa própria, adotou as providências necessárias à organização de seu sistema de ensino de acordo com o novo paradigma disposto na LDB 9.394/1996 e nas normas nacionais quanto às habilidades necessárias à docência. Essa iniciativa também foi resultado dos parâmetros e referenciais preparados pelo MEC quanto da assistência técnica de universidades e instituições de estudos e pesquisas.

De acordo com os documentos a pesquisa revela que atualmente a composição dos profissionais da rede municipal de ensino é: 88 professores, 12 diretores e 10 vice-diretores (duas instituições de acordo com o número de alunos não tem vice-diretor), 09 coordenadores pedagógicos, 01 psicopedagogo, 35 ASG, 10 agentes administrativos, 01 Digitador, 03 zeladores, 04 motoristas, todos concursados.

Quando se divide o número de alunos da rede municipal de ensino 1.151 pelo número de professores 88, aproximadamente vai dar 14 alunos por professor, sem contar diretores, vices e coordenadores pedagógicos. Essa análise lembra o que já foi mostrado, que o município recebe os recursos do FUNDEB mediante o número de alunos matriculados e nestes cálculos o número de alunos se torna insuficientes para o total de professores e demais profissionais da educação local. Essa ação se afirma mediante o regime de colaboração entre

União, estado e município, quanto à política nacional de formação dos profissionais da educação que tratam os incisos I, II, e III do Art. 61 da LDB 9.394/1996, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área do conhecimento em que atuam.

O Piso Salarial Nacional encontra-se no fundamento no dispositivo constitucional contido no Art. 206 da CF/1988:

V – Valorização dos profissionais do ensino, garantido na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurando regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

O referido artigo estabelece, entre outros princípios, a valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional, o entendimento é o de que a Constituição remete a questão do piso a uma lei própria, nº 11.738 de 2008, vinculada à LDB 9.394/1996. No Artigo 67, atribui competência particular e, "explicitamente aos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais)", tornando tais entes federativos os responsáveis pela valorização dos profissionais da educação, entre outras medidas, "assegurando-lhes piso salarial profissional (...) nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público”.

Nos arquivos da SEME é possível encontrar a Lei nº 717/2003 que implementa o Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Profissionais do Magistério (PCCR) e a Lei de nº 830/2009 que reformula este mesmo plano, consolidando a meta XVIII do PNE que instiga a existência do referido plano, tendo como referência o piso salarial nacional profissional definido na lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. Neste aspecto os dados pesquisados apontam que o município adota dentro do PCCR a Avaliação dos Servidores do Magistério (Art. 35 da Lei 830/2009) para promoção horizontal de sua carreira. Cada servidor é avaliado pelo conselho escolar, o qual faz parte e em seguida uma comissão permanente do magistério formada por representantes da categoria do magistério, representantes do CME, executivo e legislativo que conclui o parecer final. Neste ano de 2018, o PCCR está passando por uma nova reformulação com prazo final para setembro de 2018.

Para assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública da comunidade escolar, os dados revelam que a Lei nº 877/2011 institui e regulamenta o sistema de eleições para escolhas de diretores e vice-diretores das escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino em que apenas professores e pedagogos efetivos podem concorrer ao cargo de diretor e vice, desde que

atendam aos requisitos. Em 2017, a Lei nº 1.078 modifica e amplia as eleições nas escolas para toda rede municipal de ensino (educação infantil e ensino fundamental), que tenham acima de 100 alunos. A nova Lei abre para que todos os profissionais da educação possam concorrer às eleições atendendo os requisitos.

Neste debate, destacam-se os argumentos de Medeiros e Silva (2012, p.133)

Quando se fala em democratização da gestão, é certo que não se quer enaltecer a eleição direta como solução para os problemas enfrentados pela educação, apenas registrar que dentre os mecanismos disponíveis para o acesso ao cargo de gestor escolar na escola pública o critério da eleição direta se coloca como o mais favorável ao exercício da democracia no espaço público, compreendida também como sinônima de uma qualidade e colaborativa na consolidação de uma sociedade cidadã.

Assim, entende-se que o processo de democratização se faz na prática, no controle da comunidade para com as ações e políticas do Estado, fiscalizando o mesmo e valorizando a democracia, e esse fato não deve ser apenas no contexto escolar, mas também na sociedade como um todo, de modo que o autoritarismo dê lugar a autonomia, participação e democratização. Na LDB 9.394/1996 encontram-se as seguintes recomendações:

Art. 3º: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Art. 14: Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Desse modo, a eleição de diretores se torna um importante instrumento da gestão democrática, pois faz o chamado de toda comunidade escolar para eleger seu representante legal, proporcionando aos atores sociais da escola sua participação efetiva nas ações de administração, pedagógica e financeira através dos conselhos escolares. Para Medeiros e Silva (2006), a eleição apresenta avanços na política de participação da comunidade escolar no processo de decisão da escola, tendo em vista que este ato vai além da escolha do dirigente escolar, perpassa pela participação, autonomia, decisão de todos aqueles que estão diretamente envolvidos com o interior da escola.

De acordo com Dourado (2007) é necessário considerar as especificidades de cada escola, bem como sua autonomia de organizar sua unidade de ensino, buscando a participação da sociedade civil e organizada. Essa participação precisa acontecer de maneira efetiva na ideia de controle social, neutralizando as práticas tradicionais de indicação dos diretores através do clientelismo e acordos políticos partidários que instigam a concentração de poder nas mãos de determinados grupos, muitas vezes sem nenhum vínculo com o contexto escolar,

e negam o princípio da cidadania (MEDEIROS e SILVA, 2012).

Para coleta de informações da educação básica, o município de Jardim do Seridó- RN utiliza o Censo Escolar como o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. Coordenado pelo INEP, realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. No entanto, para facilitar a obtenção de informações dentro do próprio sistema municipal de ensino, a SEME em 2017 adquiriu com recursos do salário educação o sistema integrado de gestão da educação (SIGEDUC) adotado também no Sistema Estadual de Educação do RN. Este sistema poderia ter sido vinculado diretamente ao sistema estadual de ensino, já que o regime de colaboração fomenta essa dinâmica entre estados e municípios, prevalecendo muitas vezes neste aparato apenas os convênios, aquilo que é de interesse do ente federado maior.

Diante de todos os dados levantados nesta dimensão corroboramos com Dourado e Oliveira (2009) quando os mesmos enfatizam que a oferta de escolarização se efetiva por meio dos entes federados (União, estado e municípios), com base na estruturação de sistemas educativos próprios, e que tal processo vem se efetivando, historicamente, por intermédio do binômio descentralização e desconcentração das ações educativas de cada ente federado.

A pesquisa revela uma caminhada por cada representante do Executivo, Legislativo e da sociedade civil na busca de materializar administrativamente as políticas e ações relevantes na conquista de uma educação de qualidade, dentro das possibilidades e limites de cada gestor contextualizando econômica e culturalmente o período em que estas ações se desenvolveram.

4.1.2 Secretaria Municipal de Educação: Representação do poder Executivo?

A organização da educação municipal tem sido alvo de muitas pesquisas e críticas por parte de diversos setores da sociedade. No entendimento desta pesquisa a busca por uma análise mais detalhada não poderia deixar de considerar a Secretaria Municipal de Educação, na pessoa do gestor educacional e toda equipe de técnicos administrativos, pedagógicos e financeiros como responsáveis por executar e suscitar a execução das ações e políticas educacionais em instituições escolares e não escolares no município. Mesmo que para isso necessite de uma política de Estado na equidade de uma educação pública.

Sendo assim, cada prefeito escolhe seus representantes legais para administrar a pasta da Secretaria Municipal de Educação, como sendo a pessoa de confiança do executivo. Normalmente, esta escolha acontece mediante a base partidária em acordos de campanhas políticas, ou também indicação dos vereadores da bancada do Executivo, pois em alguns

municípios as secretarias pertencem a determinados legisladores em troca de apoio político. O Dirigente Municipal de Educação assume e exercem funções públicas, por isso precisam ter conhecimento da realidade educacional do país e conseqüentemente do município para realizar com eficácia as políticas que estão sob sua responsabilidade.

Quadro 15 - Secretários Municipais de Educação da Época de 1988 até o Presente Momento

Secretário(a)	Formação Acadêmica	Vínculo Empregatício	Período de Atuação
Wildete Gomes	Pedagogia	Efetiva	1989-2000
Janildo Dantas	Pedagogia	Comissionado	2001
Maria Aparecida Dantas Caldas	Pedagogia	Comissionado	2002-2005
Zélia Brito	Matemática	Comissionado	2005-2008
Antônia Wanderley	Pedagogia	Comissionado	01 a 06/2009
Marecida Bezerra de Araújo	Pedagogia	Efetiva	2009-2016
Joaquim Alberto	Pedagogia	Efetivo	2017-2018

Fonte: Elaboração própria. Secretaria Municipal de Educação. Novembro de 2017

O novo modelo de gestão adotado com o processo das reformas educacionais dentro das políticas públicas atrelou um peso maior na função do gestor municipal de educação. Analisar sua autonomia, limites e perspectivas requer caracterizar seu perfil profissional (competência e compromisso), como também sua capacidade planejadora e autonomia administrativa que são quesitos indicados para que um gestor municipal tenha êxito em seu trabalho. Também é necessário que este agente saiba ou tenha condições de traduzir as metas e objetivos em ações concretas e claras.

Os dados descortinam que a Secretaria Municipal de Educação não possui CNPJ próprio, utiliza o da Prefeitura Municipal. Em sua estrutura organizacional está dividida no setor administrativo, o qual compreende a Secretária Municipal de Educação e todas as suas atribuições, a coordenadora geral que trabalha diretamente com o SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento e Execução), SIGPC (Sistema de Gestão de Prestação de Contas), SIGEduc (Sistema Integrado de Gestão da Educação), Censo escolar e o PAR (Plano de Ações Articulada). Para garantir o regime de colaboração quanto à assistência técnica e financeira do governo federal, o município é obrigado a realizar o processo de adesão destes programas, pois através deles é que a Secretaria Municipal de Educação pode conseguir melhorias para a educação local, controle de dados quantitativos (financeiro, alunos, etc.) e tornar a gestão transparente, enquanto princípio fundante de uma administração pública democrática. Cada um se apresenta de uma complexidade enorme para um técnico que precisa ter conhecimento de assuntos educacionais, principalmente do cotidiano escolar e informática.

Quadro 16 - Sistemas Operacionalizados pela SEME

Sistema	Finalidade
SIMEC	O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.
SIGPEC	Acesso Público, disponibilizado no exercício de 2015, tem por escopo possibilitar que as informações sobre recursos públicos transferidos pela autarquia para entidades públicas e privadas, que gerem a obrigação constitucional e legal, sejam acompanhadas de forma transparente pela sociedade civil, gestores, órgãos de controle, dentre outros.
SIGECON	Visa contemplar todos os procedimentos necessários para que os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE possam efetuar seu parecer conclusivo sobre a Prestação de Contas de suas Entidades Executoras. No sistema, poderão ser acessados os dados apresentados pelos gestores no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).
CENSO ESCOLAR	O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.
PAR	O Plano de Ações Articuladas é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.

Fonte: MEC. SEME de Jardim do Seridó-RN, março de 2018

Constata-se também que alguns desses sistemas têm uma relevância grande para pesquisadores, formulação de políticas públicas, transparência da educação pública local para melhor controle social, disseminação de informações entre outras situações que respaldam o caráter positivo e significativo de alguns desses sistemas para a organização e funcionamento de uma educação pública de qualidade em que a sociedade possa participar e acompanhar resultados e intervir sempre e quando necessário. A pesquisa mostra que para a operacionalização de cada um desses sistemas exige um técnico, que muitas vezes não recebeu formação ou apoio técnico como diz o regime de colaboração para executar os referidos sistemas.

Muitos destes cargos são transitórios, dentro da SEME, pois são exigências dos programas federais dentro das políticas públicas que surgem e desaparecem mediante o funcionamento do programa como é o caso do PNAIC (Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa), PBA (Programa Brasil Alfabetizado), PSE (Programa Saúde na Escola), Mais Educação, entre outros que estão ligados diretamente ao processo de ensino e aprendizagem.

Quadro 17 - Programas Governamentais Desenvolvidos em Jardim do Seridó/RN

Sigla	Definição	Finalidade
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.
PETERN	Programa Estadual de Apoio ao Transporte do Escolar	Convênio com o município para transporte de alunos da rede estadual de ensino
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	Compromisso assumido pelos governos Federal, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, desde 2012, para atender à obrigatoriedade de “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”.
Programa mais Educação	Programa mais Educação	Ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola, por meio da oferta da educação integral.
Programa Mais Cultura	Programa mais Cultura	O Governo Federal incorpora a cultura como vetor importante para o desenvolvimento do país, incluindo-a na agenda social – com status de política estratégica de estado para atuar na redução da pobreza e a desigualdade social.
MA	Mais Alfabetização	O Programa Mais Alfabetização, criado pela Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, é uma estratégia do Ministério da Educação para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.
Escola Sustentável	Escola Sustentável	A proposta do programa é garantir recursos para que as escolas desenvolvam iniciativas voltadas para a sustentabilidade.
PSE	Programa saúde na escola	As políticas de saúde e educação voltadas às crianças, adolescentes, jovens e adultos da educação pública brasileira se unem para promover saúde e educação integral.
ATE	Atleta na escola	Promove a prática esportiva dentro do ambiente escolar.
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático	Compreendem as ações de dois programas: o Programa Nacional do Livro Didático.
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola	Provê as escolas de educação básica pública com obras didáticas, pedagógicas e literárias.
PBA	Programa Brasil Alfabetizado	Alfabetização de jovens, adultos e idosos.
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para	Aumentar as matrículas do ensino fundamental e médio na educação de jovens e adultos (EJA) na

Sigla	Definição	Finalidade
	Atendimento à Educação de Jovens e Adultos	modalidade presencial.
BRASIL CARINHOSO	Brasil Carinhoso	Consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil,
PROINFÂNCIA	O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil	Visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.
ESCOLA DE GESTORES	Escola de Gestores	Surgiu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino, buscando assim, qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação a distância. A formação dos gestores é feita por uma rede de universidades públicas, parceiras do MEC.

Fonte: MEC/SEME. Elaboração própria. 2017 e 2018

Todos os programas acima mencionados existem no município de Jardim do Seridó-RN. Apresentam longo, curto e médio prazo de existência, todos são resultados do regime de colaboração, colocando-se como ação suplementar da União principalmente, dentro do pacto federativo cooperativo ou colaborativo que visa à promoção da equidade dos direitos sociais.

Alguns desses programas vêm se tornando permanente nestes últimos trintas anos, através da adesão anual como é o caso do: PNAE, PNATE, PETERN, PNLD, PNBE, PSE. Pelo portal da transparência do FNDE é possível observar que o Programa Brasil Alfabetizado e PEJA foram aderidos pelo município até o ano de 2015. O Programa Mais Educação não foi disponibilizado pelo MEC para o município a partir de 2018 pelo fato de que o referido município atingiu as metas projetadas pelo IDEB conforme já demonstrado nesta pesquisa. Os Programas Mais Cultura, Escola Sustentável, Atleta na escola teve sua base de funcionamento apenas no ano de 2014. O Programa Escola de Gestores permanece aberto para o município aderir. O Brasil carinhoso funcionou até o ano de 2016 e Proinfância até 2017, estes últimos apresentam uma importante contribuição para manutenção e aquisição de materiais para educação infantil.

Um ponto a ser discutido é a abrangência destes programas, suas bases de financiamento e instituições de execução, análise de suas reais intenções e a serviços de quem

eles estão. Do desenvolvimento de sujeitos, cidadãos plenos, ativos de direitos políticos? Da construção de uma escola cidadã, autônoma em seu Projeto Político-Pedagógico? Ou de empresas que se beneficiam de tais programas em acordos e conchavos políticos? Claro que essas discussões não serão possíveis nos limites deste trabalho. A exposição deles serve para reafirmar que o município de Jardim do Seridó/RN tem participado, envidado esforços para participar dos Programas articulados pelo Governo Federal, como forma de assegurar a formação em serviço dos profissionais, a melhoria infraestrutural para instituições educativas, alfabetização, do ensino integral mediante a captação e repasse de recursos financeiros para o município. Tudo isso gera uma burocracia gigantesca dentro da SEME, bem como a necessidade de técnicos e a sobrecarga dos dirigentes.

Para Abicalil (2002) estas práticas de convênios associados a programas transitórios que acontecem sempre por transferências de recursos a estados e municípios, se tornam mais modelos padronizados de gestão da educação do que um regime de colaboração propriamente dito. Esse exercício centralizador do Estado com os municípios se constitui na influência direta na forma de organização e funcionamento dos sistemas de ensino.

Em alguns casos, os referidos programas se tornam ambíguo mediante sua fragmentação e tempo de existência e transferência de responsabilidades para o poder local, sendo estes executores e o governo central, regulador, que garante através destes programas controle e melhores resultados nos processos didático-pedagógicos desenvolvidos no interior da escola e de cada município (ANDRADE, 2012).

Dourado e Oliveira (2009) discutem que tais questões contribuem para deslindar o cenário complexo do quadro nacional e, ao mesmo tempo, permitem, com base em análise das políticas e programas governamentais, identificar a adoção histórica de uma determinada lógica político-pedagógico voltada para a ampliação das oportunidades educacionais, por meio da inclusão de etapas e modalidades educativas, sem fazer avançar, contudo, a adjetivação da qualidade pretendida.

Os municípios têm autonomia relativa para fazer ou não adesão a determinados programas, o que, muitas vezes, deixam as políticas públicas como instrumento de interesse do executivo que está diante do poder local naquele momento, e não uma política de melhoria para a população. Isso acontece por vários motivos: a contrapartida financeira e materiais que os municípios precisam entrar para que determinados programas funcionem.

Nos documentos disponibilizados pela SEME encontram-se também projetos desenvolvidos pela instância local para com sua rede de ensino, são eles:

Quadro 18 - Projetos Desenvolvidos Pelo Município

Projeto	Objetivo
Embarcando no mundo da leitura	Formar cidadãos leitores capazes de compreender os diferentes textos com os quais se defrontam, ampliando sua visão de mundo.
Ecojardim	Entender a importância do meio ambiente para a sobrevivência dos seres vivos e do planeta. Conhecer as modificações ambientais no município de Jardim do Seridó - RN e suas consequências.
Família e escola: parceiros na construção do saber	Desenvolver um trabalho coletivo no ambiente escolar envolvendo a família nas atividades da escola e estimulando a sua participação no processo ensino-aprendizagem como parceiros e colaboradores conscientes além de estimular a valorização e respeito nas famílias e seus membros.
Banda Fanfarra 1º de setembro	A fanfarra pertence à SEME e sua participação é de caráter pedagógico. Os componentes serão exclusivamente alunos das escolas públicas municipais de Jardim do Seridó – RN.

Fonte: Arquivo da SEME março de 2018

Os documentos observados mostram que o município, apesar de todos os programas que recebe da União, se empenha para desenvolver seus próprios projetos a partir das necessidades das escolas, tendo em vista a concepção de homem inserido em contexto de condições sociais por meio da linguagem, valores, comportamentos, saberes que emergem das atividades didático-pedagógicas no interior de cada instituição escolar. É preciso que se diga: o município de Jardim do Seridó/RN tem se empenhado no desenvolvimento e na qualidade da rede pública municipal de educação.

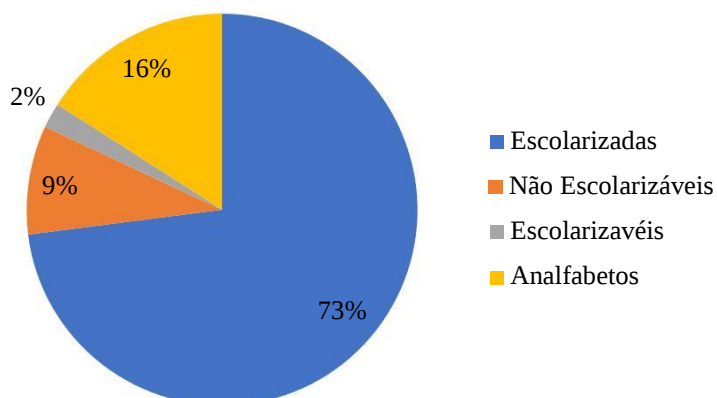
4.1.3 Plano Municipal de Educação: Instrumento de planejamento da educação municipal

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

Durante a pesquisa é encontrado no arquivo da SEME, o Plano Decenal de Educação para Todos pela Educação, datado de 1993, considerado pela pesquisadora um aspecto importante de ser discutido. O referido plano contém um diagnóstico detalhado da situação educacional do município e um Censo Escolar da população por faixa etária dividida em:

Escolarizadas, Escolarizável, Não Escolarizável e Analfabeto. De acordo com este Plano os resultados são:

Gráfico 2 - Resultado Geral do Censo Escolar



Fonte: Plano Decenal 1993. Pesquisado em novembro de 2017

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

É possível encontrar neste Plano os principais problemas educacionais enfrentados nesta época, objetivos, metas e ações, elencadas como prioridades a serem resolvidas em uma década.

Quadro 19 - Prioridade do Plano para uma Década

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

Fonte: Plano Decenal de Educação para todos, 1993, Jardim Do Seridó-RN. Novembro de 2017

Percebe-se que os problemas enfrentados nesta época não diferem muito dos de hoje, e

se reportam também ao financiamento da educação pública interligado ao regime de colaboração. Prever aquisição de mobiliário, transporte escolar adequado, melhorias na infraestrutura dos prédios escolares, apoio técnico, como finalidades para melhor organizar a educação municipal, assegurando educação pública de qualidade conforme as necessidades do território local. Nesse sentido, é possível analisar o referido plano com o pensamento de Assumpção (2006) quando esta afirma que, um plano encontra sua notoriedade na medida em que se insere num tempo/espaço, com uma determinada intencionalidade e colocação em prática para que a unidade do processo de mantenha. No decorrer da pesquisa, os dados vão mostrando evidências nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros destas metas e ações, projetadas, planejadas, acreditam-se, por sujeitos envolvidos como o fazer educação.

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

Os eixos discutidos em grupos foram: I. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III. Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV. Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V. Formação e Valorização Profissional. Esse debate formulou o Plano Municipal de Educação, com duração decenal, aprovado pela Lei Nº 011 de 09 de dezembro de 2002.

Quadro 20 - Objetivos do PME 2002-2012

Nível de Atuação	Objetivo
Educação Infantil	Garantir o acesso, permanência e sucesso das crianças de 0 a 6 anos em instituições infantis, promovendo o seu desenvolvimento global, num trabalho articulado e sistematizado com a família.
Ensino Fundamental	Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, garantindo o acesso e a permanência, com sucesso de todas as crianças na escola

Nível de Atuação	Objetivo
	oferecendo um ensino de qualidade que lhes propicie inserção social e a equidade de oportunidade.
Ensino Rural	Dinamizar as atividades de ensino-aprendizagem, estimulando o aluno para o estudo, visando compreender o mundo que o cerca, suas centralizações e seus interesses, o que possibilitará ao aluno ser gente de transformação social.
Educação Especial	Garantir o atendimento aos portadores de necessidades educativas especiais, um caráter transitório, permitindo a inserção do aluno no sistema regular de ensino.
Formação e Valorização de Profissionais do Magistério	Oportunizar aos profissionais do magistério uma constante capacitação e/ou atualização, através de cursos presenciais ou à distância, visando uma maior integração com os avanços científicos e tecnológicos que caracterizam o mundo globalizado.
Projetos Diversos	Buscar parcerias com vistas à realização de eventos que propiciem a integração da escola com a comunidade e outras instituições, bem como a aquisição de equipamentos e veículo para fins educacionais, além do apoio a projetos educativos voltados para o bem-estar da sociedade jardinese.

Fonte: PME 2002-2012 DE JARDIM DO SERIDÓ-RN. Maio de 2018

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

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

O resultado desse estimulante processo de mobilização e debate sobre a educação brasileira está consolidado na Lei Nº 014, de 30 de abril de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação com vigência de 2015-2025, apresentando diretrizes, metas e ações para a política municipal de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade, o que se constitui como marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade.

De acordo com o relatório da comissão de monitoramento da execução deste PME, o município continua avançando no compromisso com a educação municipal na execução das

metas e estratégias mencionadas no novo plano. Os dados revelam que algumas estratégias analisadas pela equipe técnica do PME portaria nº 03/2017 amparada pela Lei nº 997/2015³⁸ foram modificadas ganhando nova redação para o texto original do PME enfatizando que o município não dispõe de recursos técnicos e financeiros para atender a demanda proposta naquela estratégia. Os dados apontam que as metas que sofreram alterações foram: meta 1, 2, 3, 4, 5, 11, 14, 16 e 19.

No contexto atual político-econômico, seria esta medida adotada pelo município, consequências da EC 95/1996 diante da escassez dos recursos públicos para cumprir o que está no plano municipal? Como os municípios vão avançar na sistematização e consolidação dos aspectos que precisam ser ampliados, aperfeiçoados e até mesmo construídos para atender as novas demandas que vão surgindo nos diferentes contextos sociais que estão sempre em processo de transformação?

A construção do PME é um compromisso de todos com a participação popular, o qual exigirá atuação da comunidade educacional e diferentes segmentos da sociedade para a sistematização e consolidação das metas e estratégias levando em consideração os direitos constitucionais do cidadão quanto a uma educação pública de qualidade e o regime de colaboração entre os entes federados para que o plano que clama as necessidades de cada comunidade seja de fato efetivado. Nos documentos analisados referentes ao PME, encontrou-se também a lei Nº 012 de 30 de março de 2016 que institui e aprova o Plano da Primeira Infância de Jardim do Seridó - RN, destinado a promover sistemática e continuamente, nas instituições de Educação Infantil, estudos, debates e pesquisas, com participação da comunidade, sobre a diversidade e o papel da educação infantil na promoção da igualdade.

A pesquisa mostra que o referido Plano foi construído sob a Coordenação da Secretaria Municipal de Educação e será executado pela intersectoriedade das secretarias (Saúde, Assistência e Educação). Teve como base o Plano Nacional da Primeira Infância, contendo as diretrizes gerais e os objetivos e metas que o país deverá realizar em cada um dos direitos da criança afirmados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelas leis que se aplicam aos diferentes setores, como educação, saúde, assistência, cultura, convivência familiar e comunitária e outros que lhe dizem respeito. Ele deve ser entendido como expressão da vontade nacional de cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo País em documentos como a Convenção dos Direitos da Criança, o Plano de Educação de Dacar 2000/2015, os Objetivos do Milênio, a Convenção

³⁸ Lei que aprova o PME 2015-2025

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, documentos dos quais o Brasil é signatário e com os quais está comprometido.

Percebe-se, portanto, que se o município conseguir avigorar as metas contidas em cada um desses planos, sem dúvida, o direito social do sujeito será garantido como preconiza o Art. 6º da CF/1988. Visam garantir melhores condições de vida com o intuito de diminuir as desigualdades sociais e assegurar a dignidade humana. Sabe-se também que muitos desses planos são exigências do governo central (controle) para que a instância local assuma e dê conta dos problemas sociais.

Nesse pensamento se questiona: É possível o município marcado pelo processo de descentralização dentro do atual regime de colaboração criar condições de efetivar todas as políticas e ações contidas (PME 2015-2025, PCR, plano da primeira Infância) nos diferentes planos? São necessários tantos planos para que se cumpra o que estabelece a Lei Constitucional 1988, “direito do cidadão”? E o Plano Municipal de Educação não contempla as prioridades contidas em outros planos, já que a Educação Básica perpassa as diferentes fases de desenvolvimento do ser humano?

O que se analisa também é que o Sistema Municipal de Educação recebe muitas ações burocráticas que se colocam a frente de sua função como articuladora entre as relações de convivência sociais instituídas pela escola e a cidadania (VIEIRA, 2005). Nessa perspectiva é importante situar a aplicabilidade de cada um desses planos diante da função política e social na construção da cidadania nas interfaces da colaboração, cooperação, gestão compartilhada e responsabilidade coletiva, como afirma o artigo 205 da Constituição Federal de 1988: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

4.1.4 O Conselho Municipal de Educação: Fortalecimento na democratização da gestão e do controle social.

Neste espaço será discutido o Conselho Municipal de Educação, o qual representa no campo das políticas públicas a conquista de muitas lutas por parte das instituições, setores e classes trabalhadoras e sociais engajadas na defesa de uma educação menos desigual, mas digna diante da garantia dos direitos pessoais e sociais indispensáveis a construção de uma cidadania plena e uma sociedade democrática (BORDIGNOM E GRACINDO, 2001).

Na organização do Sistema Municipal de Educação de Jardim do Seridó-RN, a Lei Orgânica do município de 1990 define padrão para composição do Conselho Municipal de

Educação apresentando autonomia na democratização de suas políticas públicas que, para Andrade (2012), essa autonomia expressa a legitimidade do município como ente federado que é capaz de definir sua Política Educacional, deixando de ser mero executor, passivo diante das autoridades governamentais do poder central. “Nesse sentido a autonomia constitui e é constituída de práticas discursivas e sociais, cujo foco central é o próprio fortalecimento das instâncias gestoras da educação municipal” (ANDRADE, 2012, p.167).

A Lei orgânica de 1990 de Jardim do Seridó – RN, já previa a existência do Conselho Municipal de Educação (CME) que foi instituído pelo Decreto nº 758 de 07 de setembro de 2003 com a seguinte composição; representante da secretaria municipal de educação; representante dos pais; representante dos sindicatos dos trabalhadores em educação; representante dos profissionais da educação e representante do legislativo, todos com seus suplentes. Este conselho tem como função interagir e acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação, ampliando a democratização da gestão educacional local.

Ao exercer a democracia participativa, os sujeitos passam a ser ouvidos e ter o direito a voz, embora que essa tão sonhada participação ainda aconteça de maneira embrionária, apresentando um longo percurso a ser percorrido na perspectiva democrática, tendo como base a participação social daqueles que são integrantes do sistema educacional, sejam eles, pais, alunos, funcionários, executivo e legislativo. O que acontece dentro dos sistemas de ensino é que esta participação ocorre parcialmente por vários motivos. Falta de conhecimento por parte dos membros do conselho para com a função e aplicabilidade dos programas, projetos e ações a partir das políticas públicas educacionais. O fator tempo é outro motivo que muitos profissionais e pais colocam diante da iniciativa de fazer parte do conselho, ficando o jogo de empurra dentro dos segmentos para composição dos espaços que pertence à sociedade civil. Dessa forma, termina ocupando os lugares os profissionais que se encontram reabilitados em suas funções ou fora de sala de aula, caso sejam professores. O que é perceptível também é que os mesmos membros fazem parte em mais de um conselho dentro do próprio município. Isso torna o conselho enfraquecido diante de suas funções, pois como conselheiros, precisam saber suas atribuições, funcionalidade, aspectos legais e operacionais das ações que efetivem a qualidade da educação escolar. Nesse sentido, Cury (2006, p.56) enfatiza que:

Conselheiro como um gestor normativo do sistema necessita de clareza tanto em relação aos aspectos legais quanto em relação à realidade dos fatores educacionais e sociais de sua realidade. Isso exige auscultação e estudo de situações e a busca de interpretações já existentes sobre determinado assunto para ir formando sua posição que será confrontada pela pluralidade dos outros membros.

O autor deixa claro em seu discurso que não é preciso o conselheiro se tornar um legislador, mas conhecer e interpretar o conjunto de leis que estrutura o conselho ao qual faz parte. Interpretar para saber intervir em defesa da equidade da educação pública, a partir da realidade sociocultural em que as escolas do local estão envolvidas, convidando a todos a participar deste processo de construção de uma escola viva, que dar resultados para sua comunidade que seja de fato uma escola cidadã.

O CME do município de Jardim do Seridó - RN tem seu regimento elaborado e aprovado em 2015. Apresenta determinadas competências e funções normativa, consultiva e deliberativa. Encontra-se no Regimento expressões intrínsecas ao desejo de construir uma gestão participativa, dialogada e autônoma no gerenciamento do seu próprio sistema de ensino. Afirma-se como um colegiado interventor entre o poder público municipal e a sociedade local, atuando na defesa de uma educação pública digna para todos e fortalecendo a democratização da gestão e do controle social.

Essa autonomia precisa ser entendida como a capacidade que o município tem de organizar e administrar sua educação, mas não quer dizer que ele tenha autonomia financeira para oferecer e assegurar a permanência de seus munícipes em diferentes modalidades de ensino sem a intervenção do Estado. Não é que o município seja autossuficiente e autossustentável, mas por estar mais próximo de seu povo, pode viabilizar políticas ou programas que atendam realmente as necessidades e interesse local.

O que se percebe através do livro de atas é que o CME sempre é convidado para participar de reuniões na secretaria obedecendo a uma pauta designada pela própria secretaria. Não consta nenhuma pauta ou convite enviado pelo conselho para a Secretaria Municipal de Educação, o que mostra que os assuntos eram discutidos mediante interesse da gestão local expressando a relação de poder estabelecida entre o governo e a sociedade civil.

Neste contexto, Andrade (2012; p.159) afirma:

O ato de participar pressupõe mediação discursiva entre a sociedade civil organizada, constituindo-se processo de construção de normas e procedimentos que vão nortear o jogo democrático, do qual todos os sujeitos coletivos compartilham, desde a proposição, perpassando a materialização e o controle social do conjunto de políticas que expressam a dinâmica do Estado em ação.

A atuação do CME precisa sair da simples função de representação para adentrar, de fato, na concretização democrática dessa representação. Só assim os representantes legais podem falar e agir por delegação de autoridade, intermediando sempre que necessário à ação do Estado para com a sociedade diante das políticas públicas voltadas para educação, resultando em um processo de democracia participativa que busca o respeito à igualdade e o

direito de cada cidadão quanto à educação como um bem público.

Percebe-se também pelos livros de atas que a ação do CME é ser confidente dos problemas e conflitos existente na SEME, mesmo que tenham direito a voz e discutam parte da sistemática da educação local, configurando-se muito mais como um instrumento de controle estatal do que de controle social (SOUZA, 2013). As pautas demonstram que o referido conselho realiza avaliações anuais mediante as ações desenvolvidas pela SME, como também participa do planejamento de atividades do ano letivo. Através das análises são perceptíveis às iniciativas que demonstram os interesses e as preocupações de quem compõe a educação municipal, superando as particularidades e fomentando práticas organizacionais na educação diante das necessidades local.

As funções do CME em Jardim do Seridó - RN são diversas: avaliam, fiscalizam, deliberam aspectos importantes para a melhoria da educação municipal, como: expansão da Educação Infantil para as comunidades rurais. Paralela a esta ação, o referido conselho aprovou a aquisição de livros didáticos para todas as crianças da pré-escola com recursos do salário educação. A reabertura de turmas de Educação de Jovens e Adultos tanto na zona urbana como na zona rural. Observa-se a participação do conselho municipal de educação na implementação de uma escola de tempo integral em bairro economicamente menos favorecido. A escola de ensino fundamental gradativamente implantou o ensino integral com recursos próprios do município, diferenciada do Programa Mais Educação.

Andrade (2012, p.160) destaca a importância desse colegiado para o acompanhamento do plano educacional para o município. O principal impacto esperado diz respeito a “possibilidade de consecução de políticas de estado, rompendo com a lógica de descontinuidade administrativa, uma vez que a ação colegiada ultrapassa a temporalidade de mandatos de governo.”

A pesquisa demonstra que o CME de Jardim do Seridó-RN precisa de um espaço com o mínimo de infraestrutura para seu pleno funcionamento, como uma sala com birô, cadeiras, computador, papéis, impressora, entre outros equipamentos e materiais de consumo. Percebe-se que o CME de Jardim do Seridó - RN não possui este espaço, ficando submisso ao uso dos espaços da própria Secretaria Municipal de Educação, assim também como o uso dos equipamentos, materiais de consumo e recursos humanos.

Entende-se que o CME não pode funcionar de qualquer jeito ou em qualquer espaço, como diz Cury (2010), não basta apenas existir, se faz necessário que seja oferecido condições para que o CME desempenhe suas diferentes funções mediante as representações da coletividade. Como espaços de diálogo, de participação social, discussões e tomadas de

decisões que são, precisam se organizar em sua conjuntura, em sua pluralidade para atuarem de maneira participativa, consciente e democrática.

De acordo com o FNDE, o Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc. de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo condições para que o colegiado desempenhe suas atividades e exerça efetivamente suas funções. Este aspecto é inexistente no município onde a pesquisa se realizou.

4.2 REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO PEDAGÓGICA

O processo de organização de um Sistema Municipal de Educação deverá ter como prioridade as práticas educativas compreendendo os processos de ensino-aprendizagem, centro de todo o conjunto de ações e políticas educativas. Essa ferramenta é de grande relevância dentro do contexto da educação e deve ser preparada para o aluno que se quer formar, respeitando o direito que todas as escolas têm de construir a sua autonomia, sua identidade, bem como o seu próprio conhecimento.

É de responsabilidade da SEME, coordenar todos os processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos na escola de sua rede, tratando-os com igual importância que os aspectos administrativos e financeiros, pois estão implícitos na atuação colaborativa que norteia a política educacional do município afirmando o compromisso com o sucesso escolar dos alunos.

A combinação destas três dimensões (política-administrativa, pedagógica e financeira) alimentadas pelo regime de colaboração, visa o desenvolvimento da pessoa humana que se realiza por via da educação escolar no período que vai da infância à fase adulta, adentrando as salas de aulas e diferentes ambientes da escola. Portanto, as ações desenvolvidas para estas finalidades implicam diretamente no desempenho dos sistemas de ensino, a qualidade da educação escolar, o exercício profissional de professores e a aprendizagem dos alunos.

Nesta perspectiva, a dimensão pedagógica deverá compor a base política do sistema educacional local, como afirma Werle (2006, p.97)

Proposição de SME envolve posicionamentos pedagógicos, preferências políticas, éticas, estéticas, ecológicas. Ora, toda a prática educativa é uma prática política, recusando-se a ser aprisionada na estreiteza burocrática de procedimentos. Construir um Sistema Municipal de Ensino implica opções, rupturas, decisões, estar ou colocar-se contra ou a favor de algum sonho, esta a sua dimensão pedagógica. (...) é

um testemunho de responsabilidade, democracia (respeito e capacidade de ser e de mostrar-se diferentes), de optar, decidir, romper, busca de superação e de coragem de construir-se com autonomia.

Para atender a todos estes princípios implementa-se um conjunto de ações que viabilizam um melhor desenvolvimento dos objetivos propostos na Constituição Federal/1988 e na LDB 9.394/1996, respondendo as necessidades educativas fundamentais, compreendendo os instrumentos de aprendizagem essenciais (leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas), assim como conteúdos (conceitos, atitudes, valores), dos quais o ser humano tem necessidade para viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua existência, tomar decisões de forma esclarecida e continuar a aprender.

Esta parte do texto tem como propósito conhecer os aspectos pedagógicos à luz dos documentos legais que perpassam os níveis de ensino, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Atendimento Especializado a crianças com necessidades especiais, os quais vão de encontro à organização do Sistema Municipal de Educação. Neste sentido, os trabalhos são desenvolvidos em parcerias com as escolas, através de encontros mensais, ou sempre que necessário, envolvendo os coordenadores pedagógicos das escolas, como também os gestores, tendo como foco o processo de ensino e aprendizagem e a resolução dos problemas surgidos no interior de cada escola.

Os prédios escolares são todos de propriedade do município e estão situados em lugares estratégicos para atender toda população infantil e cumprindo o que está prescrito na LDB 9.394/96, em que as crianças deverão estudar o mais próximo de suas residências. A lei 12.796/2013, recentemente sancionada, tem sua origem no projeto de lei nº 5.395/2009 e ampliou a abrangência do ensino obrigatório para a faixa etária de quatro anos. O objetivo é elevar o atendimento do zero aos três anos para 50% e universalizar o acesso dos quatro aos cinco anos até 2020. Sendo assim, o poder público tem um tempo para se adaptar e acomodar as situações ainda pendentes nesta etapa da educação básica. Embora enfrentando muitas dificuldades, o poder público municipal deverá fazer este atendimento, pois é um direito da criança e tem como objetivo proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, como o desenvolvimento físico, motor, emocional, social, intelectual e a ampliação de suas experiências.

A pesquisa revela através do documento PAR, que o município foi contemplado com uma creche da Proinfância tipo B³⁹ adquirida pelo PAC⁴⁰ teve sua construção iniciada em

³⁹ O Projeto Proinfância Tipo B tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral. www.fnnde.gov.br

2009 sendo concluída e inaugurada em 2016. O levantamento mostra que a obra ficou muito tempo parada em sua construção por motivos técnicos do próprio município e, outros por motivos financeiros vinculados ao FNDE, tendo em vista que o valor da obra foi 1.174.500,76 e a contrapartida local de 10% da obra fixada na assinatura do convênio.

Tal ação política tem se dado por meio do Proinfância, um programa de assistência do Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação aos municípios para a construção de novas instituições creches e pré-escolas e para aquisição de equipamentos e mobiliários. Para sua execução, estes deverão informar ao MEC/FNDE de seu interesse em se “beneficiar” com tal Programa, disponibilizar área para construção das instituições, apresentar projeto técnico e disponibilizar 10% de recursos financeiros do valor da obra. O PNE (2014-2024) em sua primeira meta enfatiza que até 2016, pretende universalizar a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta neste nível de educação em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Segundo dados do MEC/SIMEC (2013), no Brasil existem uma demanda populacional de 16.728.147 de crianças na faixa etária de zero a cinco anos fora do sistema de ensino. Com isso há um déficit de 19.770 creches em todo o território nacional. Ainda segundo essa mesma fonte, para o biênio de 2012-2014, são ofertadas 4.943 creches e aprovadas 1.507 perfazendo um total de 6.450, aproximadamente um terço do que ainda é necessário para promover a universalização da educação infantil. No Nordeste, os dados ainda são mais alarmantes com uma população de 5.131.322 crianças excluídas do sistema, estando com um déficit de 6.564 creches, com uma oferta para construção de 1.648 instituições, mas com aprovação de 477, o que evidencia um distanciamento muito grande entre o número de instituições que é demandado pelo MEC, as que instituições aprovadas e as que são efetivamente construídas nos municípios.

Esses dados se voltam para várias reflexões, nas quais se percebe nitidamente a cooperação entre os entes federados firmando o regime de colaboração. Diante da regulação burocrática que valoriza o exercício da autoridade formal e da lei, hierarquia e regulamentação formal (WERLE, 2006), quem foram os prejudicados pela espera de um espaço para crianças de direitos frequentarem? Famílias carentes, necessitadas? Neste espaço de tempo quantas crianças ficaram sem frequentar o espaço educativo?

⁴⁰ Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. www.pac.gov.br

Sendo estas as políticas públicas da Educação Infantil são, portanto, contraditórias, enquanto concessões ou como conquistas, pois trazem elementos estratégicos na dinâmica do processo de descentralização/centralização, a partir de um Estado mediador e intermediador das contradições geradas nos condicionantes do sistema capitalista. Para Oliveira (2011), os Estados e os Municípios devem se adaptar às exigências contidas na legislação nacional, o que nem sempre ocorre de forma harmônica, tranquila, transparente e sem resistências. No entanto, o Brasil avançou em relação à legislação que diz respeito ao direito da criança à educação de qualidade, e ser considerada a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, porém ainda deixa a desejar, pois há um grande descompasso entre o discurso e a realidade. Como é o caso da ação distributiva da União com os recursos técnicos, financeiros e principalmente o pedagógico, construído como orientações do MEC para um trabalho voltado ao desenvolvimento da criança como cidadã, proporcionando a ela um convívio digno para o seu desenvolvimento integral.

Desse modo, a pesquisa revela que o município tem uma proposta Curricular para Educação Infantil alinhada ao Projeto Político Pedagógico de cada escola elaborada pelos profissionais (professores, diretores, coordenadores pedagógicos), tendo como parâmetro de discussão os RCNEI⁴¹ (Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil), DCNs⁴² (Diretrizes Curriculares Nacionais) documentos estes que dispõem sobre princípios e fundamentos para elaboração de proposta pedagógica da creche/pré-escola e da formação adequada de professores que trabalham com a educação infantil.

A adequada organização e estruturação do sistema de ensino são essenciais para que a educação infantil se efetive como política educacional. Não basta que o MEC defina as normas de funcionamento, é preciso que a Secretaria de Municipal de Educação tenha autonomia e oriente as instituições de sua rede de ensino, oferecendo os suportes técnico, pedagógico e financeiro necessários para que elas consigam se adequar às exigências de regulamentação não só do poder central, mas que faça valer o que está prescrito no Art. 29 da LDB 9.394/96: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem com finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Para isso, cada uma das instituições escolares do município recebe o PDDE (Programa

⁴¹ O Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil deve ser entendido como uma proposta aberta, flexível e não obrigatória, que visa à estruturação de propostas educacionais adequadas à especificidade de cada região do país.

⁴² As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) são normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino

Dinheiro Direto na Escola), o que antes era concedido apenas às escolas do ensino fundamental. Isso pode ser caracterizado como autonomia da instituição infantil a partir do regime de colaboração. Evidentemente que o recurso não dá para suprir as necessidades surgidas no decorrer do ano letivo para que o direito de aprender e serem cuidada das crianças sejam assegurados, o que precisa da complementação do poder local. Todas as instituições de educação infantil têm em sua estrutura pedagógica, diretores e vice-diretores eleitos pela comunidade escolar, coordenador pedagógico, professores, auxiliares de professores e cuidadores para alunos com necessidades especiais, além de cozinheiras e auxiliares de serviços gerais.

Um ponto importante revelado na pesquisa é que todas as três escolas de educação infantil não possuem Regimento Interno e não tem autorização mediante o setor de Inspeção Escolar do Estado para funcionamento, uma vez que o município de Jardim do Seridó - RN precisa da autorização da Secretaria Estadual de Ensino por compor com ele um sistema de educação. A autorização destas instituições é importantíssimo, não só pela questão da impossibilidade de expedir certificados de conclusão das etapas de ensino, mas principalmente porque durante o ato de autorização e renovação o Conselho de Educação inspeciona as escolas e detecta problemas estruturais e pedagógicos, permitindo o poder público e o MP atuarem na melhoria da educação. Neste ponto fazemos uma indagação: Se o município de Jardim do Seridó – RN tem a Lei Orgânica do município de 1990, o Conselho Municipal de Educação, porque precisa da autorização da secretaria estadual de educação? Quando o próprio município dispõe de instrumentos legais e órgãos competentes para credenciamento das escolas de sua rede de ensino.

Sabe-se que a luta pela educação infantil de qualidade não é diferente da luta dos outros níveis de educação como tem acontecido em todo território nacional. Como direito de toda criança na faixa etária de 0 a 5 anos, o movimento por esta causa ganhou força na década de 1970 consolidando suas lutas na década de 1990, considerada pelos especialistas, pesquisadores e militantes dos movimentos como o período da garantia de direitos às crianças na Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), bem como a aprovação de LDB (1996).

Nos últimos 20 anos, o Ministério da Educação vem publicando documentos oficiais a fim de nortear os sistemas municipais de educação para que cumpram com seu papel de ente responsável por este nível de ensino, para isso surgem os Referenciais Nacionais para Educação Infantil (1998), Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (2009), PNE (2001-2010) com a finalidade de orientarem os sistemas municipais de ensino na elaboração

de sua política pública local. A partir de 2006, o MEC/FNDE vem estabelecendo convênios com as secretarias municipais de educação com o objetivo de expandir nas redes públicas o atendimento de educação infantil.

Com tudo, a Educação Infantil tem seus pequenos avanços a partir dos instrumentos constitucionais e legal, considerando a EC 59/2009 que segundo Oliveira (2001), amplia o direito à educação partindo da obrigatoriedade de crianças com 4 a 17 anos de idade. Para a autora citada, os desafios continuam, pois a precariedade na rede municipal de ensino ainda é grande diante dos serviços educacionais a serem oferecidas, as exigências legais de funcionamento em infraestrutura física, recursos humanos, pedagógicos, alimentação, transporte integrado a outros aspectos essencial ao pleno desenvolvimento da educação infantil como etapa escolar de grande importância para o crescimento cognitivo e social das crianças.

Da análise do conjunto de dados e informações documentais, Jardim do Seridó - RN, passou a adotar o sistema de nove anos do Ensino Fundamental pelo Projeto de Lei nº 3.675/07, usando a denominação de “anos de escolaridade”. Desse modo, o município apresenta três escolas de ensino fundamental de 1º ao 9º ano na zona urbana, mediante a Lei Ordinária 11.274/2006, que ampliou a duração do Ensino Fundamental para nove anos, estabelecendo como prazo para implementação da Lei pelos sistemas de ensino, o ano de 2010.

Os estudos revelam que existe outro espaço escolar criado pelo Decreto nº 582 de 13 de março de 1992 denominada de Escola municipal de ensino especial, em 2004 através da lei nº 724 a referida escola recebeu o nome de Escola municipal de ensino especial Daniel Santos de Medeiros. Em fevereiro de 2004 pelo Decreto nº 775 essa escola passou a ser Centro de Reabilitação Profª Wilde Santos de Medeiros, o qual funciona até os dias atuais. O referido centro tem atendimento clínico para alunos com necessidades especiais com equipe multidisciplinar (fisioterapeuta, fonoaudiólogo, psicopedagogo, assistente social, psicólogo) para atender crianças e adolescentes com necessidades especiais em idade escolar que estejam matriculados e frequentando uma das redes de ensino (municipal, estadual ou privada). O referido centro está vinculado à Secretaria Municipal de Educação, porém seu funcionamento está diretamente ligado à intersectoriedade das Secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde, uma vez que os recursos da educação não viabilizam o pagamento de determinados profissionais (fisioterapeuta, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, assistente social, psicólogo).

Surge outra instituição denominada de Escola de Música Profº Eurico Guilherme

Caldas de Amorim criada através do projeto de Lei Nº 1.043 de 07 de outubro de 2016 com o objetivo de oferecer saberes musicais aos alunos da rede (estadual, privada e municipal), com aulas de violão, banda fanfarra, flauta doce e coral de canto.

Neste caso, se reconhece a colaboração do município para com toda a rede de ensino (estadual, municipal e privada), considerando o aluno como sujeito de direito independente de sua rede de ensino. Essa proposta da criação de um centro de reabilitação para o município reconhece o processo pedagógico enquanto função emancipatória que fundamenta os fins da educação local.

Os dados mostraram, com muita evidência, que todas as escolas acima mencionadas passaram pelo Levantamento da Situação Escolar (LSE), o qual reúne em um banco de dados informações sobre a situação da infraestrutura de todas as escolas públicas brasileiras. Lançado em 2009 o referido programa desenvolvido pelo FNDE, armazena e processa os dados de todas as escolas da rede pública de ensino, gerando relatórios detalhados sobre o nível de cumprimento dos Padrões Mínimos de Funcionamento Escolar – PMFE de cada uma delas, identificando aquelas que mais necessitam de investimentos para alcançarem requisitos do padrão mínimo.

Os resultados do Levantamento da Situação Escolar – LSE expressos em seus múltiplos relatórios permitiram ao executivo: ter uma visão completa e realista da situação de funcionamento da sua rede; utilizar os dados do sistema no processo de elaboração do orçamento anual; lançar mão dos resultados para elaborar projetos de captação de recursos junto aos governos estadual e federal.

Como se vê a partir dos dados pesquisados, cada bairro de Jardim do Seridó - RN é contemplado com duas escolas da rede municipal de ensino (uma infantil e outra de ensino fundamental do 1º ao 9º ano). A pesquisa revela também que na cidade existem escolas de educação infantil na rede privada e escolas de ensino fundamental, tanto na rede privada como na rede estadual de ensino. Somando estas escolas com seus respectivos números e alunos é viável o funcionamento destas escolas considerando as três redes de ensino? (municipal, estadual e privada). Não seria este o momento de um diálogo, uma colaboração entre as redes de ensino dentro do mesmo município? Os dados revelam que o número de alunos é insuficiente para a quantidade de escolas existente na zona urbana.

Oliveira (2001) tem discutido que as políticas educativas têm privilegiado a quantidade em detrimento da qualidade, dando mais ênfase nos seus discursos às questões da modernização e da competição, ao invés da exigência de democracia e de igualdade de oportunidades no sistema educativo. Esse embate no campo educacional revela a persistência

de disputa de forças na educação favorecendo uma grande hegemonia entre os sistemas de ensino.

Esses dados podem também ser relacionados à disputa de poder pelos três Sistemas (Municipal, Estadual, Privado), que segundo Dourado (2011) as disputas entre os defensores de cada uma dessas instâncias, vem sofrendo alterações ao longo da história em decorrência da precária delimitação entre as esferas do público e do privado na sociedade. Para o autor essas considerações trazem implicações significativas quanto à compreensão do Estado em sua articulação com a sociedade civil (sistema privado de produção e aparelhos ideológicos de hegemonia) e a sociedade política.

A escola antes um espaço esquecido e privilégio de poucos, hoje se torna um espaço conquistado na agenda das políticas públicas, mas, porém com intenções governamentais e mercadológicas no contexto de que deve ser equacionada a discussão de sua função social e de seu papel na construção da cidadania. (VIEIRA, 2011). Para trabalhar com o conhecimento de forma organizada e sistematizada, bem como conhecer sua função social dentro do espaço em que a escola está inserida, o conjunto de escolas do ensino fundamental evidenciada nesta pesquisa tem seu Regimento Interno precisando de sua reelaboração. A pesquisa deixa claro que as escolas possuem seu Projeto Político Pedagógico reunindo propostas de ação concreta a executar durante determinado período de tempo, considerando seu espaço escolar propício a formação de cidadãos conscientes, responsáveis e críticos, que atuarão individual e coletivamente na sociedade, modificando os rumos que ela vai seguir.

Nossa pesquisa revela que as escolas não possuem uma Proposta Curricular, seguem as orientações do MEC através dos PCNs, BNCC, Livros Didáticos, entre outros documentos expedidos pelo ministério da educação. A Proposta Curricular se torna instrumento das políticas educacionais visando organizar os conteúdos, espaços, metodologias e tempos de aprendizagem para cada ano escolar a partir do contexto sócio, político, econômico e cultural de cada escola.

Outro fator importante a ser destacado nas informações coletadas é que no calendário letivo existe um dia por bimestre dedicado a estudo e planejamento das atividades pedagógicas considerando a função didática como organização, direção e avaliação de todas as atividades que compõem o processo ensino e aprendizagem. Esta atividade acontece no interior de cada escola, indo de encontro a concepção de Assumpção (2006), que planejar não se constitui na produção de um documento, mas é um processo político de ação-reflexão-ação, que exige o esforço conjunto dos envolvidos em todo processo educacional. Para a autora é preciso diferenciar a ideia de planejamento e plano, e que este processo de entendimento

direcionará sujeitos envolvidos na ação de educar para o entendimento de que as decisões dependem não só de “ações políticas, mas de uma profunda transformação nos modos de conhecer a sociedade, bem como de refletir sobre sua organização tendo como tripé Estado, Governo e Sociedade” (ASSUMPÇÃO, 2006, p.138).

O que os dados revelam nesta dimensão pedagógica é que a SEME realiza reuniões constantemente com gestores e coordenadores pedagógicos de sua rede de ensino usando a comunicação como ferramenta de repassar informações do MEC, FNDE mediante seus programas de atuação nas escolas, como também de ações desenvolvidas no âmbito da própria secretaria municipal de educação local. Os livros de reuniões indicam que no decorrer de todos os anos (1988 aos dias atuais) essa dinâmica tem sido constante na rotina da secretaria. Percebe-se que as pautas das reuniões estão focadas para a atuação do gestor escolar enquanto responsável pela comunidade escolar a qual está à frente para que estejam atentos ao processo de ensino e aprendizagem com visão de melhorar os resultados finais neste processo.

Nesse sentido, a gestão da educação municipal requer mais que simples mudanças nas estruturas organizacionais. Para Bordignon e Gracindo (2001), requerem mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. Os autores defendem que estas práticas estão em constante processo de mudança tendo como base os paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento.

Nos documentos analisados, foi encontrado um convênio entre o município e o SESI (Indústria do Conhecimento) em que disponibiliza a construção, mobiliários e acervos de livros e equipamentos eletrônicos para uma biblioteca vinculada à Secretaria Municipal de Educação. A biblioteca Alínio Cunha de Azevedo, inaugurada em 27 de julho de 2012, localizada no centro da cidade, oferecendo à população jardinense oportunidade para apropriação de conhecimentos, ampliação dos saberes e entretenimento.

Desse modo, entende-se que a educação pública, considerada tanto como bem público essencial prioritário, como também como a grande responsável pela promoção de mobilidade social, sejam quais forem seus espaços. No entanto, precisa unir esforços colaborativos dos diferentes segmentos da sociedade para atingir a qualidade necessária, em que as pessoas aprendam e assumam as normas da sociedade em que vivem, pois, para além do conhecimento, existem os valores e atitudes. Para Freire (1997) esses esforços estabelecem uma profunda interação entre as questões sociais e a educação, a qual contribuirá para uma verdadeira democratização da sociedade.

Percebe-se então, que a dimensão pedagógica na organização da educação municipal é muito ampla, formada por políticas e ações envolvendo diferentes sujeitos nas decisões do presente e do futuro diante da finalidade da educação que se pretende construir para a esfera local. No entanto, se faz necessário um aprimoramento na sistematização do regime de colaboração para que o município como ente federado possa cumprir com suas obrigações em oferecer e assegurar a educação pública de qualidade aos seus munícipes. Isso exige decisões compartilhadas, compromissos comuns entre os entes federados para que os diferentes níveis da educação não seja apenas uma transferência de uma instância para outra.

4.3 A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS REDISTRIBUTIVOS NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE JARDIM DO SERIDÓ - RN: DIMENSÃO FINANCEIRA

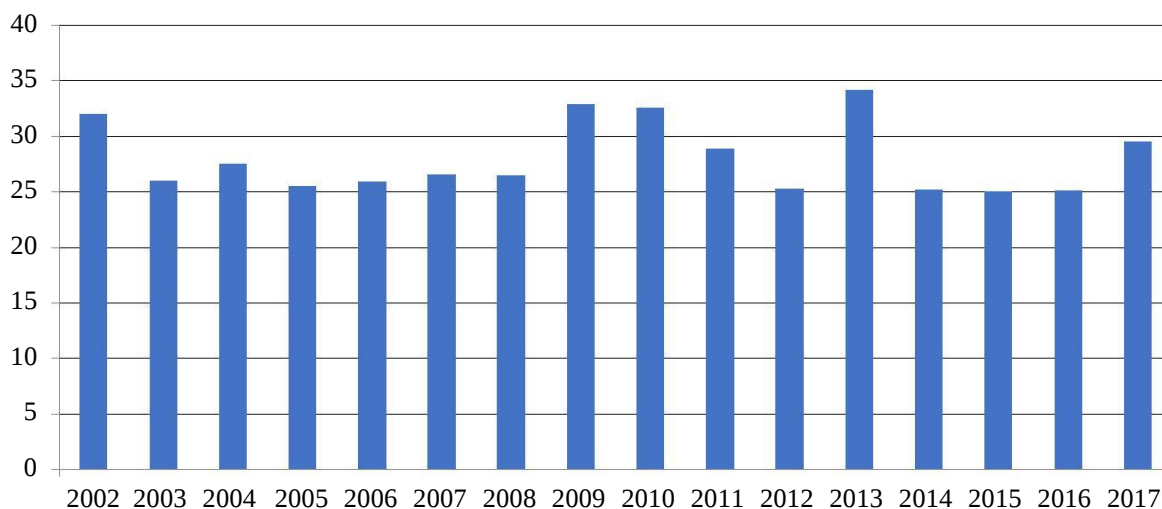
Um dos temas mais debatidos e temidos dentro da organização da educação municipal pelos diferentes segmentos que compõem o poder executivo, legislativo, sindicatos e associações dos trabalhadores em educação e sociedade civil é, sem dúvida, o financiamento da educação básica, o qual interfere na sustentabilidade das ações e políticas públicas da educação local. Os recursos financeiros são indispensáveis à organização dos sistemas educacionais e municipais de educação. A Constituição Federal de 1988 reconhece o município um ente federado autônomo em sua amplitude política, administrativa e financeira, sendo este um dos maiores problemas que os municípios de pequeno porte enfrenta como é o caso de Jardim do Seridó - RN, que não tendo receita tributária própria se tornam completamente dependentes dos repasses e das transferências advindos das esferas estadual e federal.

Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, o modelo de repartição dos recursos financeiros para a oferta e a manutenção da educação básica vem sofrendo alterações na sua forma de organização, execução, regulamentação e controle do governo central, incorporando mecanismos redistributivos e de controle social dentro de regime de colaboração.

O artigo 211 da CF/1988 estabelece o quanto do fundo público é reservado para financiar o direito à educação nacional. A vinculação recai sobre os impostos, sendo obrigatória a destinação de 18% desses tributos no caso da União, 25% no caso de estados, Distrito Federal e municípios. As pesquisas de Pinto (2007), Amaral (2011), Oliveira (2011)

em torno do financiamento da educação básica mostram que o referido fundo é bastante desigual entre as regiões do país, o que se torna controverso, pois as responsabilidades são por iguais entre as regiões como entre os entes federados, sem levar em consideração as devidas e necessárias realocações das receitas.

Gráfico 3 - Percentuais Mínimos (25%) de Aplicação em Educação da Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó



Fonte: SIOPE. PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM DO SERIDÓ-RN. Abril de 2018

O gráfico mostra que o município tem aumentado seus investimentos para a Educação Básica, ultrapassando seu limite obrigatório de 25%. É possível perceber que no ano 2002 e 2009 o município investiu acima de 30% na educação local, mostrando que existe sistemicamente um ordenamento financeiro de gastos acima do mínimo nas ações de manutenção e desenvolvimento de seu sistema de ensino. Os dados dos anos de 2002 a 2005 foram informados pela Secretaria Municipal de Finanças de Jardim do Seridó-RN. No Siope estão disponíveis apenas os anos que compreende 2006 a 2009.

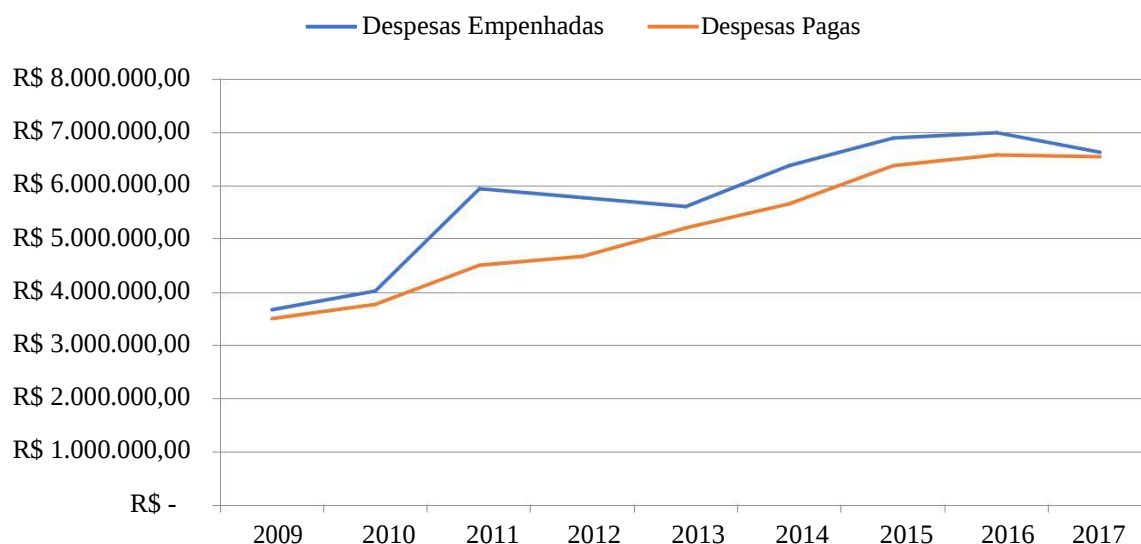
Neste pensamento, Oliveira (2011) enriquece esta discussão afirmando que quando compreendemos o orçamento como o cálculo da receita que se deve arrecadar em um exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração, podemos inferir que o planejamento das ações da educação e da escola deve ser cuidadosamente pensado, tendo em vista que colocar essas ações em prática depende, em grande parte, das condições objetivas (condições financeiras, materiais e humanas) do poder central e local.

De acordo com Pinto (2007), a questão que mais uma vez preocupa é a pobreza relativa e absoluta dos municípios, pois, quando se compara sua situação com os dados dos estados, percebe-se a discrepância é em favor dos últimos. Além desse fato, há uma grande diferença na receita de impostos por habitante, quando se consideram as diferentes regiões do

país.

Na perspectiva de analisar os arranjos financeiros, a pesquisa inicia o investimento anual do município com a educação.

Gráfico 4 - Demonstrativo da Função com a Educação



Fonte: SIOPE. Acesso em Fevereiro de 2018

O gráfico permite observar que o município pesquisado apresenta uma despesa empenhada maior do que a sua possibilidade de quitação. Os dados revelam que no decorrer dos anos existe um aumento de dívida no setor educacional. Estas receitas estão relacionadas a manutenção das escolas, alimentação (principal problema enfrentado pelo município), transporte e complementação da folha do FUNDEB 40%.

Tomando como base as notas técnicas apresentadas pelo MEC, encontramos os seguintes custos para manter cada aluno em seu respectivo nível de ensino.

Tabela 10 - Custo Aluno/Mec

Níveis/ educacionais	Custo aluno
Creche 0 a 3 anos Integral	3.619,17
Creche 0 a 3 anos Parcial	2.783,98
Pré-escola 4 a 5 anos	2.783,98
Ensino Fundamental I	2.783,98
Ensino Fundamental II	3.062,38
Ensino Fundamental I zona rural	3.201,58

Fonte: Portal MEC. Acesso em Março de 2018

Os dados mostram que o FUNDEF estabeleceu um parâmetro de gasto por aluno e diminuiu as desigualdades educacionais entre estados e municípios. No entanto, havia uma

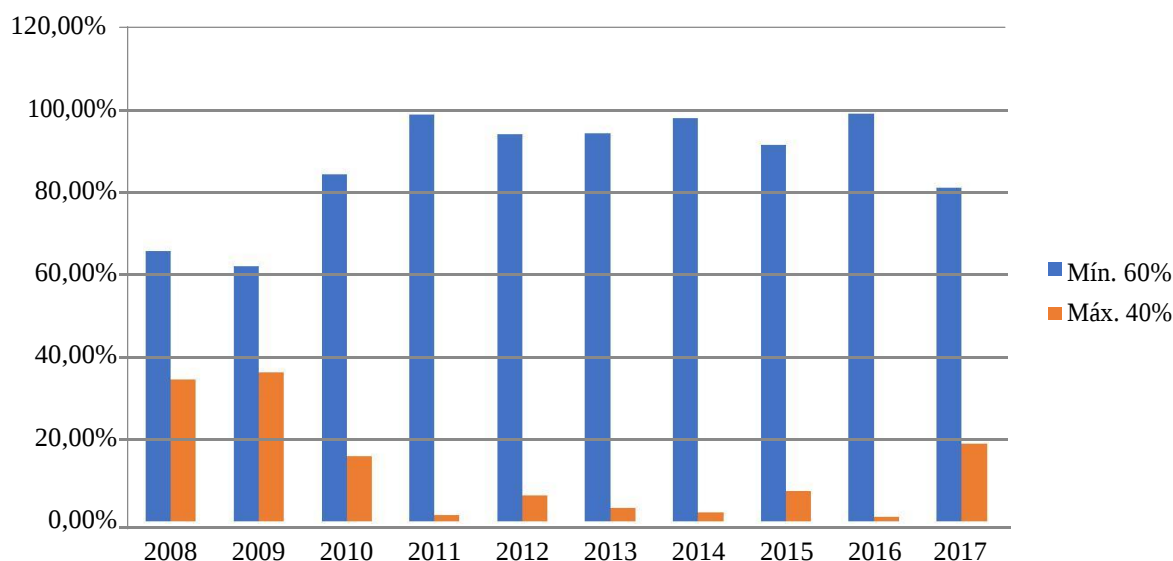
expectativa nos municípios que o referido fundo permitiria o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor, promoveria uma ampliação dos recursos alocados no ensino fundamental, serviria de suporte para uma política redistributiva que corrigiria as desigualdades regionais e sociais em cada ente federado.

Percebe-se que os valores são insuficientes para a qualidade do funcionamento da educação pública diante das necessidades que vão surgindo nos contextos sociais atuais, tendo em vista que a maioria destes serviços pressupõe a alocação de recursos financeiros (OLIVEIRA, 2011). Não se trata apenas da insuficiência dos recursos para aquisição de bens, matérias e melhoria de infraestrutura, mas da insuficiência relacionada às condições básicas de funcionamento das escolas priorizando a dimensão pedagógica e suas relações com o processo de aprendizagem dos alunos em seus diferentes níveis de escolaridade. Diversos estudos têm mostrado que mesmo aplicando o equivalente a 10% do PIB em educação o Brasil ainda continuaria aplicando um valor, por aluno, muito menor que a média da OCDE (PINTO, 2011; AMARAL, 2011; ARAÚJO, 2012).

De acordo com a pesquisa praticamente os recursos do FUNDEB são destinados para o pagamento dos profissionais do magistério, com uma porcentagem inferior aos 40% que seriam destinados ao pagamento dos demais profissionais da educação e manutenção das escolas da rede de ensino. Esse é um dos aspectos do processo de descentralização que vem se constituindo em um grande desafio visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder local nos processos decisórios de sua organização e funcionamento da educação municipal (PINTO, 2007). Esse processo de descentralização ganhou ênfase com a política de fundos (1996) com a criação do FUNDEF para melhor adequar a redistribuição dos recursos educacionais tendo como base a matrícula no ensino fundamental estimulando os entes federados (estados e municípios) a captarem alunos para suas redes de ensino como vantagens em receber mais recursos.

Quando a análise parte para os dados estatísticos temos a percepção de que a quantidade de recursos recebidos pelo município é suficiente para as despesas da educação local. No entanto, o maior problema da educação básica está no financeiro, seja no investimento, aplicação ou controle social. As políticas precisam avançar, na melhoria e aperfeiçoamento dos impostos, mas também no controle social destes recursos que tem como objetivo o desenvolvimento humano em suas potencialidades.

Gráfico 5 - Aplicação do FUNDEB



Fonte: FNDE/SIOPE. Acesso em março de 2018

O mínimo de 60% desses recursos é destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício no ensino infantil e ensino fundamental. O gráfico mostra que em 2008 e 2009 essa parcela era equiparada a parcela dos 40%. Entre 2010 a 2016 o município enfrenta um desequilíbrio entre o mínimo e o máximo exigido pelo referido fundo a ser pago. A parcela restante (de no máximo 40%) é aplicada para pagamento dos demais profissionais da educação como ASG, Motoristas, Auxiliar de secretaria, merendeiras e ações de manutenção e desenvolvimento, também do ensino infantil e ensino fundamental.

Para França (2017), o FUNDEB é considerado pela política governamental o primeiro regime cooperativo consolidado em âmbito de toda a educação básica. O segundo é o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério – PSPN, tendo, como respaldo, a Lei nº. 11.738/2008, que, por sua vez, é originária da Lei do FUNDEB.

Para a autora acima, os recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) se originam de uma fatia da receita pública, de créditos operacionais e contribuições sociais. Os recursos públicos são, na maioria, originários da receita de treze impostos conforme demonstra Dourado (2000), sendo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) aquele que arrecada mais recursos direto para o FUNDEB.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB resulta no encaminhamento de

situações que requeiram providências por parte do Poder Executivo ou dos órgãos de controle e fiscalização, sobretudo em casos que apontam falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

A análise permitiu identificar que o Conselho do FUNDEF foi criado pela Lei nº 630 de 22 de dezembro de 1997, posterior o conselho do FUNDEB foi criado pela Lei nº 775 de 08 de março de 2007. Mediante os livros de atas encontram-se pautas de várias reuniões com questões polêmicas de discussão, encaminhamentos ao ministério público de irregularidades por parte do Executivo, em que uma destas ações o governo local no exercício de 2015 foi obrigado a devolver ao referido fundo contábil uma quantia retirada indevidamente no ano de 2003. Percebe-se que é um conselho com um pouco mais de autonomia nas decisões, acompanhamento, fiscalização e empoderamento. No entanto, a pesquisa revela que o referido conselho, assim como os demais, não tem um espaço físico próprio para reuniões, encontros, discussões, assim como um arquivo de documentação (ofícios recebidos, enviados, portarias, decretos, prestações de contas, entre outros), são arquivados na própria secretaria municipal de educação. O que revela uma dependência deste conselho com o poder Executivo.

O referido conselho possui regimento próprio e é composto por 10 membros, cada um com seus respectivos titulares: representante da Secretaria Municipal de Educação, representante de professores da educação básica pública, representante de diretores das escolas públicas, representante de servidores técnicos administrativos das escolas públicas, dois representantes de pais de alunos da educação pública, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar.

Outro dado revelado é que os representantes deste conselho permanecem por muitos mandatos seguidos mesmo que os registros dos livros de atas justifiquem que nas assembleias outros participantes se recusam a fazer parte do referido conselho.

É de responsabilidade também do Conselho do FUNDEB acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Quanto ao aspecto do transporte escolar os dados mostram que o município assegura o traslado dos alunos que residem na zona rural para as escolas da zona urbana em regime de colaboração com a União e convênio com o Estado.

Quadro 21 - Frota de Veículos do Município de Jardim do Seridó-RN

Veículo	Ano	Aquisição
Kombi	1998	Recursos próprios
Ducato	2004	FNDE
Celta 2p	2005	Recursos próprios
04 Ônibus Escolar Ore (59 lugares)	2012	02 através do PAR 01 Prêmio do Selo UNICEF 01 Convênio do Estado PETERN ⁴³
Micro-ônibus Escolar Iveco	2012	PAR
Micro-ônibus Escolar Volare	2013	PAR
Micro-ônibus Escolar com rampa para cadeirantes	2018	PAR

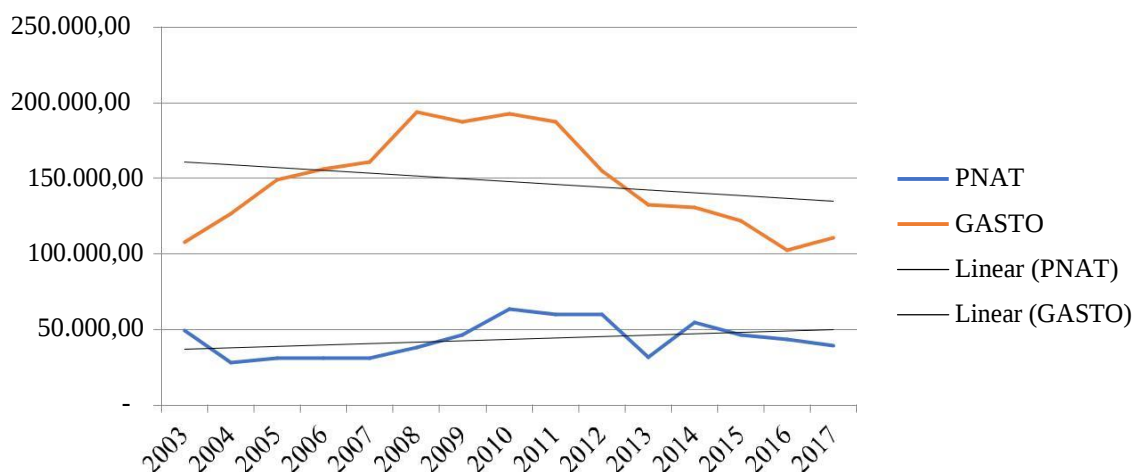
Fonte: SEME, junho de 2018.

Os dados provocam muitas reflexões diante do regime de colaboração mostrando que existe uma forte dependência do município para com os recursos externos, principalmente quanto a responsabilidade de o município trafegar com seguridade os alunos de sua rede de ensino e a rede estadual (mediante assinatura de convênio), pois além desses veículos o município ainda terceiriza através de licitação pública, 08 veículos para completar sua frota escolar. Percebe-se que os veículos adquiridos pelo município são oriundos do Programa a caminho da Escola⁴⁴.

⁴³ A pesquisa revela que no ano que este ônibus foi disponibilizado ao município não houve repasse do PETERN até completar o valor do veículo.

⁴⁴ O programa Caminho da Escola objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública. Voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nestas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.

Gráfico 6 - Despesas x Receitas do Transporte Escolar



Fonte: Prefeitura Municipal – FNDE. Março de 2018

Verifica-se no gráfico, a evolução dos recursos do PNATE repassados ao município do Jardim do Seridó - RN, no período de 1999 a 2009. Nota-se que os valores repassados pelo PNATE aos alunos que utilizam o transporte escolar na rede pública municipal, nesses anos, manteve-se praticamente o mesmo, com pequenas variações, sendo a participação do município crescente para assumir sua responsabilidade em assegurar educação básica aos seus munícipes. A queda nos valores a partir do ano de 2012 pode ser atribuída a aquisição dos ônibus escolares pelo Programa a Caminho da Escola, diminuindo o gasto com transportes terceirizados.

Nas despesas estão os gastos com combustível para os carros da frota escolar, pagamento de terceirizados e manutenção dos veículos (emplacamento, pneus, revisão e outros). Os recursos recebidos como complemento ou colaboração são distribuídos de acordo como o número e alunos do censo escolar no ano anterior, não se considera a quilometragem da residência do aluno até a escola, isso acarreta na disparidade entre o que se recebe e o que se gasta, tendo em vista que os espaços rurais se distanciam muito do centro urbano quando analisamos no Google Maps no município de Jardim do Seridó - RN.

No caso do PNAT, o governo federal define um valor, baseado no orçamento anual e, a partir de resolução específica repassa aos estados e municípios, em caráter suplementar. Todavia, os valores recebidos não são suficientes, obrigando estados e municípios a acrescentarem recursos nos programas de transporte escolar.

A análise dos gastos com o transporte escolar passa necessariamente pela leitura do montante de recursos aplicados pelos três entes, todavia, não se tem dados suficientes sobre os investimentos total do município com esse serviço, isso porque é um setor de muita abrangência e requer uma pesquisa mais detalhada diante do consumo de combustível e

serviços dos carros, ficando este controle para secretaria de finanças e o conselho do FUNDEB analisa o montante que entra dos entes federados e pagamentos de terceirizados.

Não se pode negar os avanços obtidos nos últimos anos em relação à política do transporte escolar, como, por exemplo, a ampliação do número de alunos contemplados nos programas, a fiscalização dos recursos pelo conselho do FUNDEB, aumento do diálogo e da transparência entre os entes federados (estado e União) além das melhorias em relação aos recursos e investimentos na área e nas condições de qualidade e segurança. Todavia, apesar dessas e de outras conquistas, a política pública do transporte escolar apresenta, ainda, vários obstáculos e desafios a serem enfrentados pelo município.

Em relação, a merenda escolar também como dentro aspecto de financiamento e investimentos na educação básica, verifica-se que o montante de recursos repassados por meio do programa PNAE, assim como a maioria dos demais programas existentes, é definido a partir de um valor pré-determinado, ao invés de se basear no diagnóstico da realidade e da necessidade de cada região.

Tabela 11 - Valor Per Capita

Etapas de Ensino	Per Capita 2016 (R\$)	Per Capita 2017 (R\$)
Creche	1,00	1,07
Pré-Escola	0,50	0,53
Ensino Fundamental	0,30	0,36
Ensino Médio	0,30	0,32
EJA	0,30	0,32
Quilombola	0,60	0,64
Indígena	0,60	0,64
Atendimento Educacional Especializado	0,50	0,53
Período Integral	1,0	1,07

Fonte: FNDE. Acesso em janeiro de 2018

Decorrente desses valores, o município sem dúvida tem recorrido às várias estratégias para garantir alimentação escolar aos alunos matriculados na rede de ensino, sabendo que este é um dos aspectos importantes para melhores resultados no processo ensino e aprendizagem. Nas escolas públicas municipais, muitos fatores precisam ser considerados principalmente para explicar a importância de uma boa alimentação, mesmo que seja apenas uma refeição. Um deles são os alunos que residem na zona rural e precisam sair cedo de suas casas mediante a distância a ser percorrida passando muito tempo sem se alimentar, outro fator importante é que o total de escolas no município está distribuído em bairros economicamente menos favorecido, em muitos casos é na escola que a criança tem sua única refeição.

Desse modo, como pensar na organização do sistema municipal de educação sem uma

refeição adequada para os alunos? Como negar esta condição conhecendo o perfil de cada escola e da comunidade em que ela está inserida? Como desenvolver um trabalho pedagógico com foco em resultados de avaliações externas para elevar os índices de qualidade na educação brasileira se muitas crianças no interior das escolas passam fome? As muitas questões que perpassam as discussões, quando as preocupações estão voltadas à organização dos sistemas municipais de educação, enfatizando o grau de miserabilidade que envolve os brasileiros.

Os dados mostram que é preciso muito malabarismo por parte dos municípios para efetivar a política pública educacional considerando o sujeito em sua totalidade e a falta de um regime de colaboração articulado e de acordo com as necessidades de cada ente federado.

Verifica-se que há um descompasso enorme entre o repasse dos três entes federados, esses dados são visíveis em todos os programas de assistência à educação básica, no entanto no caso da alimentação escolar, essa disparidade se agrava, deixando o município em situação de muitas dificuldades para oferecer merenda escolar de qualidade às suas crianças. Sabendo que estes repasses acontecem em dez parcelas durante o ano letivo, o valor mensalmente se torna irrisório para crianças que necessitam de determinados nutrientes para desenvolver seu crescimento físico e intelectual. A seguir são apresentados os dados dos anos 2009 a 2017.

Gráfico 7 - PENAE 2009 a 2017



Fonte: FNDE/ Prefeitura Municipal. Março de 2018

Comparando estes dados com a per capita na tabela acima exposta, verifica-se que é muito difícil para o município manter seu compromisso em oferecer merenda gratuita e de qualidade aos seus alunos. A Lei 11.947/09 regulamentada pela Resolução 38 do FNDE ampliou o PNAE para todo o Ensino Infantil, Educação Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) e tornou obrigatório o gasto de pelo menos 30% dos

recursos financeiros transferidos pelo FNDE para aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar⁴⁵. A pesquisa revela que o município sente dificuldade em aplicar esse recurso, pois a região do Seridó-RN vem enfrentando uma escassez de chuvas há seis anos consecutivos, por esse motivo o pequeno agricultor não tem o produto para disponibilizar ao programa, deixando o recurso sem movimentação, pois o mesmo é intransferível para outra finalidade, mesmo que seja com alimentação escolar, dificultando, sobremaneira, os encaminhamentos administrativos para suprimento das necessidades locais. O recurso encaminhado do FNDE para o programa é calculado conforme a quantidade de alunos matriculados em cada ente federado e esse cálculo é feito a partir de dados do Censo Escolar que são realizados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

A exigência de constituição do CAE pelos estados, municípios e DF, em 1994, ano que iniciou o processo de descentralização dos recursos para a execução do PNAE, representou uma grande conquista no âmbito deste Programa, pois é considerado um instrumento de controle social. Ele é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas de sanitárias e de higiene dos alimentos

A composição do CAE deverá ser a seguinte: um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento. A duração do mandato é de quatro anos e é considerado serviço público relevante não remunerado. O CAE é tão fundamental para a execução do Programa, que caso não seja constituído -ou deixarem de sanar suas pendências- e não apresentarem a prestação de contas dos recursos recebidos, o FNDE poderá suspender o repasse dos recursos do PNAE.

Os dados permitem observar que o CAE (Conselho da Alimentação Escolar) de Jardim do Seridó - RN foi criado pela Lei nº 675 de 30 de agosto de 2000, e revogada pela Lei Nº 886 de 26 de agosto de 2011, atendendo as novas exigências do FNDE. O referido conselho se reúne por semestre e sempre que necessário, possui regimento próprio elaborado e aprovado em 2011. Pelo livro de atas do referido conselho é possível encontrar discussões relacionadas à qualidade dos produtos, compromisso de fornecedores, aceitação de alunos por determinada refeição, quantidade de mercadoria, dentre outras. A pesquisa mostra que, na

45 Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

prestação de contas, está o Relatório Anual de Gestão e o Demonstrativo da Execução, conforme modelos do FNDE. Também devem ser apresentados os extratos bancários e uma lista indicando, para cada débito na conta bancária, a despesa correspondente, com a nota fiscal (conciliação bancária). O Conselho analisa a prestação de contas, elabora parecer concluindo se a aplicação do dinheiro foi regular ou não e encaminhá-lo ao FNDE até o dia 31 de março.

Em sua estrutura de funcionamento, esse conselho não é diferente dos demais (CME, FUNDEB), não possui um espaço físico para suas reuniões, como também arquivo próprio para sua documentação, esta fica sob a responsabilidade da Coordenação do setor da alimentação escolar no município que é um técnico escolhido pelo executivo.

De acordo com Teixeira (2004) o percurso histórico da atuação dos conselhos mostra que suas tarefas administrativas têm heranças burocratizadas muitas vezes se resumindo apenas a assinaturas, esses traços ainda são frequentes no processo de controle social. É necessário buscar estratégias de participação consolidadas para que os conselheiros diante de suas funções nas prestações de contas, análise de documentação contábil, pareceres formalizados, não se tornem conselheiros apenas de assinaturas, mas empoderados em sua atuação de controle social, resistência a ações antidemocráticas e ampliação das políticas públicas. Nos tempos atuais em que a democracia tem sede de intervir nos destinos da sociedade com práticas libertadoras em defesa dos direitos sociais, os conselhos são convocados, em caráter emergencial, a colaborar na construção de uma cidadania.

A descentralização financeira dos recursos decorre da regulação política do sistema de financiamento da Educação Básica, que segundo Pinto (2007), tem como objetivo a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, no sentido de compatibilizar a expansão do atendimento com restrição orçamentária. Nessa política de financiamento, a autonomia política dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares encontra-se circunscrita pelas dimensões da criação de Fundos e programas destinados à efetiva organização e ao funcionamento do sistema educacional como um todo, sempre advinda de muita burocracia e limites (DOURADO, 2011).

É o caso do salário-educação criado em 1964, por meio da Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas

alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais.

Tabela 12 - Salário educação	
Ano	Valor
2004	31.340,41
2005	55.129,83
2006	70.598,46
2007	71.055,62
2008	77.128,69
2009	84.870,27
2010	100.811,74
2011	116.275,00
2012	141.492,00
2013	130.559,06
2014	134.996,85
2015	157.583,74
2016	156.439,67
2017	156.773,14

Fonte: FNDE. Acesso em Abril de 2018

O universo de contribuintes do salário-educação é formado pelas empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3º do art. 1º da Lei nº 9.766/1998). Ao longo do tempo, não só a alíquota de recolhimento do salário-educação sofreu relevantes modificações, mas também os critérios de arrecadação, repartição e distribuição dos recursos gerados passaram por aperfeiçoamentos significativos.

A arrecadação compartilhada entre o INSS e o FNDE se deu até 2005, quando teve início o processo de transferência da arrecadação do Salário-Educação, inicialmente para a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), posteriormente, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), atualmente responsável única pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social, na forma da Lei 11.457/2007.

Com a edição da Lei nº 9.766/1998, parte da Quota Estadual do Salário-Educação passou a ser devida entre o Estado e aos respectivos municípios, com base no número de alunos por estes atendidos, porém de acordo com regulamentação por meio de lei estadual nesse sentido. Entretanto, essa forma de assegurar recursos do Salário-Educação aos municípios não alcançou o resultado esperado, visto que a edição de lei estadual com esse objetivo não ocorreu na maioria dos estados brasileiros.

A Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas na repartição do montante da arrecadação do salário-educação, de forma que, de um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais. Essas mudanças permanecem vigentes até os dias atuais, da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo: a) quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros; b) quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Para França (2017, p.189) a educação deve configurar uma unidade social como política:

Na questão social, o interesse demanda em realizar as promessas e os valores a ela contemplados. Na política, justificasse pelo fato de, nos países federativos, ocorrer um equilíbrio entre unidade nacional e diversidade regional. Nesse sentido, a obrigação, quanto ao financiamento do Estado para a educação pública em todos os níveis e modalidades do ensino, fundamenta-se no fato de que a educação constitui um direito social, universal, consequentemente, dever do Estado.

Nesse caso, a política de fundos contábeis para educação tem seu respaldo a partir da Constituição Federal de 1988, embora antes já existissem fontes orçamentárias para este fim. No entanto, algumas ações e políticas, embora que de maneira lenta e resultado de muitas lutas sociais, vêm se consolidando na promoção da educação básica como é o caso da Lei nº 9.424/94 normatizando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); as Emendas Constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009, responsáveis pela criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e pela ampliação do ensino obrigatório da pré-escola ao ensino médio (4 a 17 anos, até 2016).

Estes aspectos se tornam mais evidentes quando estão relacionados ao compromisso “Educação para todos” firmado por 164 governos reunidos na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar (2000), para oferecer a todas as crianças, jovens e adultos uma educação que

satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que incluía aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. Os participantes se comprometeram a alcançar, até 2015, seis metas que estabelecem um Marco de Ação destinado a permitir que todos os indivíduos realizem seu direito a aprender e cumpram sua responsabilidade para contribuir para o desenvolvimento de sua sociedade.

Nessa lógica, em 2007 o MEC lança o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), como referência para educação pública brasileira, apresentando um conjunto de ações que resolveriam os problemas educacionais quanto a sua ineficiência diante de uma educação pública de qualidade em seus diferentes níveis e modalidades. Saviani (2007) entende que o plano não foi construído a partir de um diagnóstico da análise situacional da educação brasileira, nem tão pouco foi discutido com a sociedade civil ou tão pouco com comunidade escolar e científica.

Para o autor citado, o plano surge como “Plano de Metas, compromisso todos pela educação”, que congregou 29 ações do MEC, além de todos os programas desenvolvidos pelo ministério. Nele, está o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mostrando que o referido plano é capaz de cobrir todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, na dimensão pedagógica e de gestão, além de medidas de apoio e de infraestrutura.

Para Castro, Barbalho e Pontes (2017, p. 271), o Plano de Metas regulamenta o regime de colaboração visando a execução do PDE mediante assessoria técnica e financeira pelo MEC. Para isso é instituído o PAR (Plano de ações Articuladas) que visa o cumprimento das metas do compromisso todos pela educação tendo como base legal o termo de convênio ou de cooperação entre a União e os governos subnacionais.

Para o governo central, o PAR é um planejamento plurianual e multidimensional que facilita o regime de colaboração diante das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram seu plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, consequentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de suas redes públicas de ensino. Apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação, e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A pesquisa analisou o financiamento do PAR no município de Jardim do Seridó-RN, considerando as ações que foram executadas nas prioridades educacionais estabelecidas pelo

próprio município

Quadro 22 - Financiamento do Par em Jardim do Seridó-RN

Item	Etapa de Ensino	Ano	Valor
Creche Proinfância	Creche	2007	1.174.500,76
Mobiliário Proinfância	Creche	2009	92.081,54
Mobiliário	Pré-Escola e Ensino Fundamental	2009	158.600,00
Equipamentos	Pré-Escola e Ensino Fundamental	2010	49.500,00
03 Micro-ônibus Ore	Educação Básica	2010-2015	700.412,00
02 Ônibus	Educação Básica	2017	400.880,00

Fonte: FNDE, 2018.

Todas as ações acima mencionadas foram financiadas pelo FNDE através do PAR que beneficiou a educação básica nas modalidades da educação infantil ao ensino fundamental contemplando a infraestrutura, mobiliário no que diz respeito a carteiras escolares, birôs, armários, geladeiras, fogões, entre outros materiais, transporte, equipamentos como ar condicionados, retroprojektor e lousa digital. A operacionalidade desse recurso ocorreu pelos pregões do próprio FNDE e apenas duas licitações realizada pelo município, a creche da proinfância e mobiliário da pré-escola e do ensino fundamental. O controle de fiscalização destas ações acontece pelo próprio sistema de monitoramento do PAR.

Desse modo, para Castro, Barbalho e Pontes (2017), o PAR funciona como planejamento estratégico que indica ao MEC as necessidades técnicas e financeiras que os municípios apresentam para o funcionamento de organização para sua educação. Assim, o município assina um termo de cooperação com o MEC, estes assumem a assistência técnica (período de quatro anos) e assistência financeira através de transferências de recursos financeiros assinados por convênios.

Para os autores acima citados isso seria uma forma de gerenciamento do poder central com o local, uma vez que o PAR se mostra como:

No contexto da gestão gerencial os municípios devem assinar um termo de adesão/contrato de gestão, comprometendo-se a cumprir as metas e os indicadores de desempenho para melhoria da educação básica tendo como referência, o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). (CASTRO, BARABALHO, PONTES, 2017, p. 272).

Entende-se que o PAR facilita o regime de colaboração por se apresentar em caráter plurianual e multidimensional, no entanto, para entender a dinâmica deste plano é necessário compreender o contexto histórico, político e econômico que conduziram a construção do PAR, priorizando algumas dimensões de atuação e outras não. Constatam-se através dos documentos analisados que os recursos financeiros bem como seus projetos de infraestrutura vêm definidos, impostos, sem diálogo com o ente federado favorecido, transformando-se na

prática em mais um instrumento de planejamento de redes de ensino com forte viés gerencial e regulatório.

Abicalil (2014) entende que a instituição do PAR e PDE interativo que comunga com a meta compromisso “todos pela educação” colocam à educação em outros rumos de grandes investimentos públicos através de consórcios privados, considerando as demandas que a educação local precisa dar conta e não consegue mediante este novo cenário, status, atores, objetivos que correspondem com a realidade local e os anseios da comunidade. Através do PAR o município de Jardim do Seridó-RN recebeu 2.575,973,00 de recursos para aquisição de equipamentos, mobiliários, transporte escolar e construção de uma creche tipo B do projeto proinfância. Hoje, estes são os programas “top” do sistema educacional e se apresentam como uma ferramenta de democratização e fortalecimento da educação local. No entanto, eles têm em sua estrutura uma força e autonomia muito grande, diria até determinante diante das ações que precisam ser desenvolvidas pelos programas e aquelas que realmente precisam ser desenvolvidas atendendo às necessidades da comunidade local.

Porém, entende-se que é preciso avançar nas discussões em torno do regime de colaboração e da organização do sistema municipal de educação, entre as possibilidades e limites de cada município. Não basta cumprir apenas o que está na lei e nos planos, como meros executores, sem criticar a falta de dignidade educacional que muitos brasileiros enfrentam mediante as desigualdades sociais e econômicas. É urgente que sejam dadas as reais condições a estes pequenos entes federados de assumirem com dignidade o que está prescrito na Lei e na especificidade de cada município, membro de um país que tanto negou à educação como um bem público à sua população.

O estudo sobre a organização do sistema municipal de educação de Jardim do Seridó – RN mostra que os aspectos evidenciados neste capítulo são complexos de entendimento e necessitam de pesquisas mais profundas, tendo em vista que as dimensões político-administrativa, pedagógica e financeira estão presentes e interligadas no cenário da organização e institucionalização de um SME. Portanto, as três dimensões se tornam um conjunto de políticas, ações e normas que orientam o funcionamento dos processos educativos a serem definidos a partir da identidade local, sem perder de vista as políticas nacionalmente determinadas.

5 APROXIMAÇÕES PARA AS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que mata um jardim, não é o seu abandono. O que mata um jardim é esse olhar de quem por ele passa indiferente. Mário Quintana (1997, p. 87).

Esta pesquisa objetivou analisar a organização do Sistema Municipal de Educação do município de Jardim do Seridó – RN, da Constituição de 1988 aos dias atuais. Tarefa árdua e bastante complexa, haja vista os inúmeros programas, políticas e ações que envolvem os entes federados, bem como as dimensões político-administrativas, pedagógicas e financeiras que perpassam a organização de um sistema. Nossa pesquisa acabou tentando analisar as várias dimensões (político-administrativa, pedagógica e financeira) inerentes à organização de um Sistema Municipal de Educação, em um recorte de três décadas (1988 aos dias atuais), em um curto tempo para a feitura e escrita desta pesquisa. Foi difícil, mas, dentro do possível, foi feito o esforço para dar conta do proposto. Hoje, temos ciência da necessidade, para estudos futuros, delimitar a dimensão a ser discutida com maior profundidade e densidade teórico-metodológica.

De início, foi necessário se debruçar diante do conhecimento acumulado no Brasil sobre o pacto federativo no Brasil. Tema complexo desde o seu nome, mas possível de compreensão, cuja finalidade era entender a distribuição de competências, funções e responsabilidades de cada ente federado (União, estados e municípios) na promoção da educação enquanto direito constitucionalmente expresso. Diversas modificações foram sendo construídas, redefinidas ao longo destes trinta anos de Constituição Federal de 1988, haja vista a descentralização política administrativa estabelecida entre o governo federal e os governos subnacionais. A federação, como forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais com autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais é hoje cenário de muitos debates, pelas competências, e principalmente pelas restrições fiscais enfrentadas pelos governos estaduais e municipais, provocando um desequilíbrio crescente nas obrigações que estes entes federados têm com a oferta e seguridade dos serviços sociais, como educação, saúde, moradia entre outros.

A falta de regulamentação na responsabilidade dos entes federados tem prejudicado a expansão da educação básica, resultado de uma forte concentração de arrecadação de impostos nas mãos do governo federal e de encargos nas mãos dos municípios. Considera-se que é dever do Estado garantir o direito à educação, e para isso precisa ampliar sua função redistributiva através de mecanismos eficientes, transparentes e socialmente justos de superação das desigualdades locais e regionais. Esse aspecto é fundamental à organização dos

Sistemas Municipais de Educação, principalmente, em municípios que dependem, quase que totalmente, dos repasses da União e dos estados, como é o caso de Jardim de Seridó-RN.

A pesquisa evidenciou que a divisão de competências não é um aspecto negativo no contexto das políticas educacionais, o problema é a divisão orçamentária que, dentro do pacto federativo, precisa ser dialogada, ampliada no processo de cooperação, colaboração entre os entes federados para que possam assumir suas responsabilidades e desenvolver suas competências equitativamente. A responsabilidade pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental não pode ficar apenas com os municípios, mas precisa que a União e os estados assumam, com transparência e democracia, a efetiva colaboração, independente das disputas partidárias, do jogo pelo poder.

Percebe-se que a redemocratização do país trouxe grandes expectativas de melhoria e qualidade para a educação pública, a qual vem passando nas duas últimas décadas momentos de (des) construções em sua base organizacional, principalmente através do regime de colaboração enfraquecido entre União, estados e municípios, por se tratar de um país marcado pelas desigualdades sociais, em que uma classe dominante mantém o regime político e reforça a base econômica interferindo direta e drasticamente na qualidade do ensino das escolas públicas brasileiras.

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

Como ente federativo, a pesquisa mostra que o município de Jardim do Seridó-RN, resguardado pelo princípio da soberania, assume a gestão das políticas públicas educacionais sob o prisma do regime de colaboração e regulação dos serviços educacionais oferecidos à população, através das dimensões político-administrativa, pedagógicas e financeiras, desde a Constituição Federal de 1988 aos dias atuais, sobrevivendo subsidiariamente dos fundos (FUNDEF, FUNDEB), dos Programas (PNAE, PNATE, PDDE, Mais Alfabetização, PNLD, Apoio a educação Infantil, A caminho da escola, etc.), que não são poucos. Não se pode desconsiderar que, em virtude da estrutura montada, os Sistemas Municipais de Educação acabam se fragilizando por causa da sobrecarga burocrática, tornando-se “quase meros executores” de diretrizes nacionais.

O poder público municipal onde a pesquisa se realizou, tomando como responsabilidade administrativa o processo educacional, busca em meio a conflitos e dificuldades alcançar os fins estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.394/96, assegurando a oferta do ensino e ampliando o nível de atendimento educacional a toda população. O município em seu exercício de poder local tem estruturada sua Lei Orgânica Municipal, a partir dos princípios e preceitos da Carta Magna e do estado em que está inserido, além de suas peculiaridades. Porém, a referida Lei passou por pequenas alterações desde sua promulgação, mostrando a urgente necessidade de ser reestruturada, com vistas as profundas mudanças sociais, políticas e educacionais que transcorreram nas últimas décadas. Essa questão precisa ser levada a cabo, pois, do contrário, Jardim de Seridó-RN terá suas decisões sempre nas mãos do poder executivo, sem a força do legislativo que representa as vozes das necessidades da população.

A Secretaria Municipal de Educação vem se constituindo para atender as exigências dos programas federais, mostrando a força do poder central sob o local. Em geral, os profissionais que nela atuam estão ligados à base política partidária do governo local, alimentando um conjunto de práticas de clientelistas. Isso resulta nitidamente na fragmentação das políticas e ações que permeiam a organização e funcionamento da educação municipal, uma vez que os profissionais são convidados para assumirem determinadas funções e chegam sem formação adequada.

Ao falarmos da organização do Sistema Municipal de Educação em Jardim de Seridó-RN, não podemos deixar de mencionar o Conselho Municipal de Educação, instituído por Lei, o qual se torna espaço público, possibilitando a interação e participação entre a sociedade civil e o governo, na busca da efetivação das políticas públicas educacionais. Assume funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras tornando-se instrumento de fortalecimento da organização do sistema municipal de educação. Ao longo da pesquisa, verificou-se que o Conselho Municipal de Educação, dentro de sua função normativa, não possui autonomia para autorizar o funcionamento de escolas e creches municipais, sendo esta ação realizada pelo órgão do governo estadual. Outro aspecto que a pesquisa revelou é que o referido conselho não apresenta uma organização em seu funcionamento, por não ter um espaço físico próprio e os membros que o compõe são funcionários de uma carga horária de trabalho exaustiva que chega a ser de quarenta, sessenta horas semanais, precisando se ausentar de um município para outro. Isso enfraquece a função do referido conselho diante de suas atribuições no controle social, fiscalizador das ações do governo central e local, bem como de determinadas instituições privadas que estabelecem padrões e limites na organização da educação local.

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

Desse modo, a pesquisa demonstrou que em Jardim do Seridó-RN há PME's (2002-2012, 2015-2025), articulados aos PNE's (2001-2010, 2014-2024), bem como um Plano Decenal datado de 1993 a 2003, contendo objetivos, metas e estratégias para uma década, além de trazer um mapeamento detalhado da população dividindo-a em escolares e não escolares, o que chamou atenção da pesquisadora diante da aproximação de seu objeto de pesquisa. Percebe-se que não há uma ligação entre o plano de 1993-2003 e o Plano Municipal de Educação de 2002-2012, como também não há indicadores de avaliação e monitoramento dos referidos planos seja pelo próprio município, estado ou governo federal. Já o PME (2015-2025) passa por um monitoramento de suas metas e estratégias através de conferência ou audiência popular, mas há que considerar que esta é uma exigência do governo central através de seus sistemas e planos de articulação, em que o não cumprimento das metas estabelecidas no referido plano recai sobre a ineficiência do município em sua competência de organizar seu próprio sistema de ensino. Os dois últimos planos foram construídos sobre o prisma das conferências municipais de educação como espaços democráticos, fortalecidos no diálogo e na ampla participação e definição da política municipal de educação.

Identifica-se que o município normatizou a gestão democrática na forma da lei para escolhas de gestores escolares e ampliação dos conselhos escolares, fundamentos importantes na consolidação das políticas públicas e autonomia da educação municipal, compreendida como a capacidade de que cada escola pode ser “autogovernada”, dentro de uma autonomia relativa, por seus sujeitos e não forças externas a ela. Esta foi uma conquista importante para a educação municipal considerando a autonomia de cada comunidade escolar e do município para organizar, conforme as necessidades locais seu sistema de educação.

Na dimensão político-administrativa, o regime de colaboração precisa ser ampliada, diante do apoio técnico da União para com o município e, principalmente, no processo de

descentralização e autonomia local para que o município não seja apenas ente federado que cumpre com requisitos normativos, legais e burocráticos para a organização de seu sistema de educação. Precisa ser concedida uma autonomia que decide, institui, legisla, financia e materializa políticas e ações em um regime de colaboração consolidado, com responsabilidades bem definidas e não apenas como transferências delas. Cooperação, colaboração não significa transferir responsabilidade. Ou seja, para a organização de um Sistema Municipal de Educação acontecer efetivamente a colaboração interna e externa torna-se crucial.

A dimensão pedagógica do município de Jardim do Seridó-RN, articulada ao regime de colaboração, demonstra muitas lacunas e ineficiência, tendo em vista a ausência de um Sistema Nacional de Educação que integre um currículo unificado, porém diversificado em seu contexto cultural, de acordo com a especificidade local, mas efetiva na superação das desigualdades sociais presentes nas regiões do país. É necessário o estabelecimento de padrões nacionais e políticas que garantam diretrizes e bases consistentes e direcionadas à melhoria da educação básica.

Neste campo, dos muitos avanços conquistados está a Emenda Constitucional 59/2009, um dispositivo que fortalece o direito à educação como um direito próprio da democracia e oferece ao federalismo cooperativo a possibilidade de efetivar o Plano Nacional de Educação (PNE) como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE). Este dispositivo amplia o direito à educação como dever do Estado, corrigindo as lacunas presente na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/1996, tendo em vista a busca incessante do poder público na definição do conjunto de políticas e ações que vise a promoção do sujeito em sua integridade.

A pesquisa trouxe uma reflexão diante do pensar a educação em toda sua amplitude. Pensar a educação a partir de quem planeja, cumpre, aprova leis que é o poder local – entendido como executivo e legislativo. Nas condições atuais em que o cenário educacional se encontra, muitos sujeitos estão sem acesso aos bancos escolares, que é direito de todos e dever do Estado. A Emenda Constitucional 95/ 2016 inviabiliza a efetivação das metas do PNE (2014-2024), como também o próximo PNE (2025-2035) e atinge diretamente a qualidade da educação como serviço público oferecido em cada região, em cada município. Com o congelamento dos gastos em educação por duas décadas consecutivas, isso significa dizer que o direito à educação como dever do Estado estará completamente comprometido, em efeito cascata: se a União não repassa recursos necessários aos estados e municípios, estes não poderão atuar com vista à educação pública de qualidade.

Ainda, a pesquisa revelou que muitas políticas e ações desenvolvidas no âmbito municipal compreendendo o executivo, o legislativo e as instituições de controle social foram relevantes e determinantes na organização da educação municipal de Jardim do Seridó-RN, como ampliação das escolas e creches na zona rural e urbana, consequentemente ampliando o número de vagas nos diferentes níveis de ensino, construções e melhorias na estrutura física das instituições de ensino, concurso público para professores e profissionais da educação, valorização dos profissionais do magistério através do piso salarial conforme a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabelece a atualização anual do piso nacional do magistério, sempre a partir de janeiro.

As escolas da rede municipal de ensino possuem seu Projeto Político Pedagógico, como princípio democrático refletindo a proposta educacional de cada escola e possibilitando aos seus membros uma tomada de consciência dos problemas e das possíveis soluções, estabelecendo as responsabilidades de todos. É nesta ação político-pedagógico que a escola se torna possível da efetivação de práticas sociais emancipatória, da formação de um sujeito social crítico, solidário, compromissado, criativo, participativo. Assim, o PPP é mais que uma dimensão pedagógica, pois engloba a questão financeira e administrativa de cada escola, tornando-se um instrumento que expressa à cultura, valores, crenças, significados, modo de pensar e agir de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional. Esse aspecto faz a diferença na organização da educação municipal tendo em vista a percepção dos diferentes sujeitos diante do fazer político e pedagógico vivenciado e experimentado através dos mecanismos democráticos no interior de cada instituição escolar.

A rede municipal de ensino em Jardim do Seridó-RN, diante do processo de avaliações externas, cresceu nos últimos anos, aumentando seu IDEB, diminuindo os índices de evasão e repetência, fator este associado ao empenho e esforço do próprio município, como também das relações mesmo que de maneira ineficiente, existentes com os outros entes federados através do regime de colaboração.

Diante da análise dos documentos, a pesquisa permitiu identificar uma competitividade entre as redes de ensino (estadual, municipal e privada) pelo mesmo nível de escolaridade da educação básica. Os dados mostraram que são muitas escolas para poucos alunos, visto que o município é de pequeno porte e em sua pirâmide de faixa etária, o menor percentual está na idade de 0 a 14 anos, ou seja, na idade de frequentar a escola da educação básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental), cuja responsabilidade é dos municípios. Por isso, o número de matrículas vem decaindo para o número de escolas que chegam a ter duas no mesmo bairro, de sistemas de ensino diferentes e que oferecem a mesma modalidade de

ensino. Isso mostra que é necessário ampliar as formas de relação entre as redes de ensino, os convênios para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, sem desperdiçar recursos financeiros e humanos, como também eliminar a competitividade entre as redes de ensino no âmbito local.

Existe uma divisão desigual de poder entre os entes federados (estados, municípios e União), o que gera bastante conflitos na efetivação das políticas públicas e dos deveres com a qualidade dos serviços a serem oferecidos à população em cada município. Cada um quer retirar sua responsabilidade colocando-a para o mais fraco e principalmente aquele que está mais próximo da população. Outro ponto a ser destacado é quanto às condições financeiras, renda per capita de cada ente federado em assumir suas responsabilidades diante da complexidade dos aspectos educacionais que vai desde a Educação Infantil ao Ensino Fundamental, incluindo a Educação de Jovens e Adultos.

A dimensão financeira é bastante complexa, pois as diferenças existentes entre as regiões do nosso país na estrutura tributária não asseguram que estados e municípios garantam eficientemente a igualdade dos serviços públicos a toda população. Há vários programas, planos, com natureza e especificidades próprias, que demandam equipe preparada e, inclusive, que sobrecarga a SEME com uma larga burocracia. São muitos os programas do governo federal que o município realiza adesão, alguns por opção do governo local, com o intuito de que este seja um instrumento de captação de recursos financeiros, diminuindo as dificuldades encontradas no cotidiano do sistema municipal de ensino. Esta tentativa de equalizar a educação através da adesão de programas de governo está longe de ser alcançada, pois os mesmos representam interesses do poder central e empresarial impedindo o avanço de políticas públicas efetivas.

Ao analisar esta perspectiva de que é no município que estão os problemas e lá que devem ser resolvidos, colocando as ações assertivas em práticas, se faz necessário destacar também as condições estruturais, financeiras e organizacionais que o município dispõe para efetivar democraticamente sua autonomia, maior investimento na qualidade de ensino e melhores condições de vida para toda a população. Não se trata apenas de instituir legalmente a municipalização do ensino, mas ampliar os espaços de fortalecimento da gestão do ensino público de forma transparente e participativa, sempre em busca da universalização do acesso e da permanência, visando à ampliação da oferta e da qualidade do ensino oferecida a toda a população, garantindo assim, o direito à educação.

Assim, a ação do Estado é resultado da organização da sociedade civil, que em meio

aos conflitos e interesses das classes sociais, pode-se almejar um Estado democrático, conferindo os direitos políticos e civis a todos os cidadãos. Esta discussão se faz necessária para a compreensão das políticas públicas na educação e como estas vêm sendo desenvolvidas para reverter o quadro dramático dos índices de evasão, distorção ano/idade, altos índices de crianças e adolescentes fora da escola, infraestrutura precária, formação ineficaz para os professores, salários não dignos de um formador, baixa aprendizagem dos alunos, entre outras situações que mostram a urgência de se buscar alternativas para os graves problemas educacionais em nosso país. Para tal, defendemos que o regime de colaboração entre os entes federados venha possibilitar aos estados e municípios, entes menos favorecidos política e economicamente, condições para efetivar políticas públicas mais consistentes que possam proporcionar resultados satisfatórios à população que necessita dos serviços educacionais.

A constituição e a trajetória das políticas públicas educacionais brasileiras têm sido marcadas por grandes discussões em torno do pacto federalista, o qual envolve o Regime de Colaboração, a descentralização, a municipalização e outros aspectos determinantes nos resultados e qualidade da educação pública. Sem dúvida, a política dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) representa um avanço no âmbito educacional, principalmente diante das desigualdades financeiras que os municípios enfrentam decorrentes do pacto federativo. O governo federal transfere a responsabilidade das políticas educacionais e de sua gestão para os municípios, passando a manter a centralização das decisões e assumindo a função de regulador das políticas e ações.

Percebeu-se que para dar conta de suas responsabilidades com a educação básica, o município de Jardim do Seridó – RN investe mais do que sua obrigação quanto aos recursos financeiros. A receita do FUNDEB dentro de sua legalidade, existente no município não cobre os gastos com a educação municipal, visto que a folha de pagamento dos 60%, que seria a parcela mínima destinada aos profissionais do magistério, está sendo de 90% dos recursos do FUNDEB, isso porque a matrícula de alunos é insuficiente para o número de professores existentes no quadro de efetivos. Fica apenas 10% dos recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais da educação que compõe o quadro técnico e manutenção da educação, mostrando que é necessário complementar com outros recursos o que seria de responsabilidade do referido fundo contábil.

Um dos desafios para o município de Jardim do Seridó-RN está na oferta da qualidade da merenda escolar. Os dados mostram que os valores recebidos através da complementação da União são irrisórios aos valores aplicados na ação de nutrir as crianças, adolescentes e jovens de, no mínimo, uma refeição que favoreça o crescimento, desenvolvimento e

rendimento escolar do aprendiz. Para dar conta de sua responsabilidade e seu compromisso com a educação pública, pensando na integridade do sujeito que está sendo formado, o município vai criando estratégias para aumentar o investimento na educação pública. Lhe compete e por ser o ente mais próximo da população enquanto espera a tão sonhada Reforma do Estado acontecer.

Neste surge, o PAR (Plano de Ações Articuladas) como uma esperança para o município de um novo financiamento da educação pública de maneira distributiva entre a União e o município. O referido plano trouxe para a educação de Jardim do Seridó-RN, um novo espaço para a educação infantil através da creche da proinfância, equipamentos, mobiliários para toda rede municipal, transporte escolar adequado para o traslado dos alunos da zona rural e zona urbana, que se remetem a melhorias diante do que foi construído no momento de elaboração do PAR, pela comissão local levando em consideração as reais necessidades da educação local. Compreende-se que o PAR é um instrumento de planejamento da gestão local, colaborado entre os entes federados para diminuir as assimetrias regionais, elaborado por pessoas da sociedade civil e profissionais da educação que conhecem os anseios da comunidade local. É considerado um processo democrático com autonomia de planejamento, participação e tomada de decisão. A pesquisa não tinha como objetivo avaliar o PAR em suas dimensões, mas conhecer as ações que contribuíram para a organização do Sistema Municipal de Educação, encontrando, portanto, ações de financiamento que amenizaram as dificuldades enfrentadas pelo município, aproximando-se de melhorias no acesso, permanência e sucesso escolar.

Desse modo, a pesquisa vai descortinando sobre esta temática e mostra que o financiamento da educação básica se torna uma problemática dentro do município pesquisado, considerando as demandas e exigências do contexto social. Reconhece o importante e indispensável papel da União na redistribuição de verbas para o financiamento da educação pública a partir da vinculação de impostos, contribuições do salário educação, renda de loteria sobre lucro e seguridade social, desvinculação da receita da União e operações de créditos. Ou seja, a União precisa se tornar uma aliada indispensável na oferta da educação pública de qualidade; ser uma colaboradora técnica e financeira dos estados e municípios que se encontram responsáveis pela oferta da Educação Básica no país. Os repasses devem ser compatíveis com as necessidades e demandas atuais de cada sistema.

É notório que é preciso ampliar o debate em torno da efetivação do regime de colaboração, adotando os princípios democráticos imbuídos da participação do poder público e sociedade civil, permitindo a todos refletirem sobre seu papel na materialização das políticas

públicas diante de uma educação laica, pública e gratuita. Essa busca aguça a reconfiguração de novos marcos na ação e na relação entre os entes federativos sem descuidar de normas e diretrizes nacionais, bem como da garantia constitucional no que se refere à autonomia dos entes federados nas dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras para com a organização do sistema municipal de educação.

Para fins aproximativos do fim, ainda que não conclusivos, espera-se não esgotar as discussões por aqui, mas aprofundar esta temática em torno da institucionalização do sistema municipal de educação, reconhecendo o município como ente federado que tem autonomia segundo a CF/1988 para gerir seu sistema próprio de ensino. A discussão foi apenas iniciada, carecendo de ser aprofundada, melhorada em outro nível de formação acadêmica. Não pretendemos parar. Chegamos ao fim, retomando a pergunta no final do capítulo 2 desta pesquisa: tem saída para os sistemas municipais de educação manter-se como ente federado que goza de autonomia relativa? Entendemos que no atual cenário do regime de colaboração os municípios como menor ente federado, apresenta arrecadação tributária ineficiente mediante suas responsabilidades com os serviços públicos, entre estes os serviços educacionais. Mesmo com suas potencialidades locais ficam sem condições tomando por base as dimensões político – administrativa, pedagógica e financeira para ofertar e assegurar educação pública de qualidade à sua população. No entanto, este é um estudo que requer um maior aprofundamento em uma pesquisa de doutorado. Buscando as palavras de Mário Quintana escritas no início desta parte da dissertação e, procurando um que poético, vou me aproximando da organização da educação municipal de Jardim do Seridó-RN, entendendo-o como uma construção constante, incansável, semeada de boas sementes, por jardineiros compromissados usando de vários instrumentos no cultivo e preparação do jardim, dentre eles: a luta e a esperança de que novos aparelhos dentro do regime de colaboração possam fecundar a terra e germinar as mais belas rosas no jardim da educação, pois diante da relação entre a educação municipal e o regime de colaboração compreendemos “o que mata o jardim não é o seu abandono, mas o olhar frio e indiferente de quem por ele passa”.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. A. Sistema Nacional de Educação Básica. **Educação & sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 253-274. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12932.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Sistema Nacional de Educação**: Legislação Educacional Brasileira. Manual de orientação. MEC. Brasília, 2014. 90 p.

ABREU, Marisa. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

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

AMARAL, Nelson. C. **Um novo FUNDEF?** As ideias de Anísio Teixeira. Educação & Sociedade, ano XXII, n. 75, Ago. 2011, p. 277-290.

_____. **O financiamento da educação básica brasileira**: os desafios da gestão dos poucos recursos nas escolas públicas. Polyphonia, v. 24/1, jan./jun. 2013.

ANDRADE, Edson. F. **Estado federativo brasileiro Implicações na gestão da educação**. Revista Retratos da Escola, Brasília: v. 6, n. 10, p. 133-154 jan./jun. 2012.

_____. **Poder local e regime de colaboração na gestão da política educacional no Brasil**. Campinas, SP: Mercado de letras, 2012.

ARAÚJO, Gilda. C. **A relação entre federalismo e municipalização**: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p.389 - 402, set. 2010.

_____. **Políticas Educacionais e Estado Federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil. Curitiba: 1ª ed. Appris, 2013.

ARROYO, Miguel. G. **Reinventar a política – Reinventar o sistema de educação**. Educação & Sociedade, campinas, v.34, n.124, p.653-678, jul.-set. 2013.

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

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

_____. **Regulação da gestão da educação básica a partir de Programas Federais no Brasil**. In: ALFREDO, Macedo. G (org). Políticas Públicas e Gestão da Educação. Campinas: 1ª ed. Mercado das letras, 2011. Cap. 2, p.190-210

BARCELLOS, Jorge. **Executivo e Legislativo na constituição do Sistema Municipal de Ensino**. In: WERLE, F.O.C. (org.). Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Ed.Unijui, 2006.

BARROSO, João. **Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva** in: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Política e Gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

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

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53 de 12 de dezembro de 2006**. nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Brasília, Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Conselho Nacional de Educação.** Parecer CNE/CEB nº 30/2000. Brasília, 30 jan. 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular.** Brasília, DF: MEC, 2017.

_____. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento em Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e Distrito Federal (2011-2014).** Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios.** Brasília, DF: MEC, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina V. **Gestão da educação: o município e a escola.** In: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.* São Paulo: 3ª ed. Cortez, 2001.

CABRAL NETO, Antônio. **Responsabilização na administração pública: Notas para uma discussão no campo da educação.** In: FRANÇA, M (Org) *Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): Diálogos e perspectivas.* Brasília: Liber Livro, 2009.

CAMINI, Lucia. **A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Revista Brasileira de Política e Administração Educacional, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez, 2010.

Carlos Augusto Abicalil. **O federalismo e o Sistema Nacional de Educação - Uma oportunidade fecunda.** V.6, nº 10, 2012. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CASTRO, Alda M. D.A; BARBALHO, Maria G. C; PONTES, Júlio. G. M. S. **O PAR no contexto do planejamento educacional: a realidade de municípios do Rio Grande do Norte.** In: FRANÇA, Magna; JUNIOR, Walter. P. B (Org). *Políticas e práxis educativas.* Natal: Editora caule de papiro, 2017.

CELLARD, A. **A análise documental.** In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis: Vozes, 2008.

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

_____. **Conselhos de Educação: fundamentos e Funções.** Revista Brasileira de Política e Administração Educacional, Porto Alegre, v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

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

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

_____. **A questão federativa e a educação.** In: OLIVEIRA, Romualdo. P; SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010 p. 149-168.

CRUZ, Rosana. E. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. **Federalismo e Educação, um pacto a se rever.** Revista Retratos da Escola. Brasília, v.6, n.10, p. 65-78, jan/jun. 2012.

CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014.

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

DOURADO, Luiz. F. **A escolha de dirigentes escolares:** políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura. S. C. Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

_____. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiânia, Ed. UFG, Belo Horizonte: Autentica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz. F.; OLIVEIRA, J. Ferreira. **A qualidade da educação:** perspectivas e desafios. Cadernos Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccede>>. Acesso em: 12 set. 2017

DIAS, Cibele. F. **Federalismo brasileiro entre avanços e retrocessos.** RIDB, Ano 2, nº10, 2013, p. 1851-10871. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/10/2013_10_10851_10871>. Acesso em: 17 mai. 2018.

FRANÇA, Magna. **A descentralização financeira e o PDE no Rio Grande do Norte, no período de 1998 a 2004.** In: VI Encontro Regional da ANPAE Sudeste e Reunião da ANPAE-MG, Uberlândia, 2007.

FRANÇA, Magna; MORAIS, Arécia. S; GUEDES, Gilmar. B. PAR (2007-2011) **Infraestrutura física e recursos pedagógicos:** Relações intergovernamentais entre a união e o município de natal, RN. In: GUTIERRES, Dalva. V. G, BARBALHO, Maria. G. C e COSTA, Maria. S. F. P. M.(orgs). Dimensões do Plano de Ações Articuladas. Contextos e estratégias de implementação. São Paulo: Mercado de Letras, 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GALERA, Joscely. M. B. **A implantação de políticas educacionais e a gestão como um processo de inovação: a experiência na região Sudoeste do Paraná, Sul do Brasil**. 2003. 124 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP: 2003.

GIL, Antonio. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **Censo de 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2017

IBGE. **Censo de 2017**. Disponível em: <<https://censo2017.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2018

Jardim do Seridó. **Lei Orgânica Municipal**. 1990.

Jardim do Seridó. **Decreto nº 507 de 20 de dezembro de 1989**.

Jardim do Seridó. **Portaria nº 216 de 1996**.

Jardim do Seridó. **Regimento do Conselho Municipal de educação 2016**.

LAGARES. Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas**. 2008, f. 175, Tese (Doutorado em educação) - Faculdade de Educação, Universidade federal de Goiás, Goiânia.

LIBÂNEO. José. C; OLIVEIRA. João. F; TOSCHI. Marize. S. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e organização**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LOBO. Gilneide .M. O; BARBALHO. Maria. G. C. **O plano de ações articuladas e a base legal para sua formulação**. In: GUTIERRES. Dalva. V. G, BARBALHO. Maria. G. C e COSTA. Maria. S. F. P. M.(orgs.). Dimensões do Plano de Ações Articuladas. Contextos e estratégias de implementação. São Paulo: Mercado de Letras, 2017.

MARTINS. Ângela. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: Uma discussão da literatura**. Educação & sociedade. Ano XXII, nº 77, p. 28-48, Dez. 2001.

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

MEDEIROS. Arilene Maria Soares de; SILVA. C. A. **Democratização da gestão à luz dos discursos dos dirigentes municipais:** uma análise no âmbito da região do oeste potiguar. IN: MEDEIROS. Arilene. M. S; OLIVEIRA. F. F. A. e DIEB. M. H. Educação na contemporaneidade. Política e gestão dos sistemas e da escola pública. 1ª ed. Curitiba, PR: CRV, 2012.

MEDEIROS. Arilene Maria Soares de. **Racionalidade administrativa na educação à luz da teoria da ação comunicativa.** V.1, nº 21, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MINTO, Lalo W. **Governo e Educação novamente golpeados:** consequências para o nível superior e o trabalho docente. In: MACEDO, R.F.; NOVAES, H. T.; LIMA FILHO, P.A. (orgs.) Movimentos Sociais e Crises Contemporâneas. 2018a, vol. 3.

NARDI. Elton. L. **Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de Colaboração entre estados e municípios.** Por onde vamos? In: WERLE. Flávia. O. C. Sistema Municipal de Ensino e o Regime de Colaboração. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 57-78.

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

OLIVEIRA, João. F. **A Função Social da Educação e da Educação Pública:** tensões Desafios e Perspectivas In: FERREIRA Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade Crise da Escola e Políticas Educativas. Belo Horizonte, Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo. P. **A Educação na Constituinte de 1946.** In: FÁVERO, Osmar (org.). A Educação nas constituintes brasileiras. 2ª Ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo. P; SANTANA. Walter (org.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. 300 p.

PAZ, Vanilson Oliveira. **O Município e a organização da educação:** caminhos e desafios da criação e implantação do sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA; orientadora: Profª. Drª. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos._ 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2009.

PINTO, José. M. R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, Campinas, v.28, n.100, p.877-897, out. 2007.

QUINTANA, Mário. **A cor do invisível.** Editora Globo. 1ª ed. São Paulo. 1997.

ROSAR, Maria. F. F. **A municipalização como estratégia de descentralização e desconcentração do Sistema Educacional Brasileiro.** In: OLIVEIRA. Dalila Andrade (Org). Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos. 4ª ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2005.

SARI, Marisa. T. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: A experiência pioneira no Rio Grande do Sul**. Caderno Anpae, nº 4, Porto Alegre/RS, ANPAE, 2007.

SARMENTO, Divas. C. **Criação dos sistemas municipais de ensino**. Educação & Sociedade, Campinas, Vol. 26, nº 93, p.1363- 1390. 2005.

SAVIANI, Demerval. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra Política Educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

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

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

_____. **Sistema Nacional de Educação: Conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil**. ANPED, 2009. Disponível em <WWW.anped.org.br>. Acesso em: 26 de jun de 2017.

SOUZA, Allan. S. **Estudo sobre a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação em Mossoró-RN (1997-2012)**. 2013. 157 f. Dissertação (mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Mossoró.

_____. **Responsabilização na Administração da educação: A política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados**. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação)- faculdade de Educação, Universidade federal do Rio Grande do Norte, Natal.

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

SOUZA, Donaldo; B; FARIA, Lia. C. M. **O processo de construção da educação municipal pós LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão**. In:_____. (Org.). Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003b.

TEIXEIRA, Lúcia. H. G. **Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisas, São Paulo, Vol. 34, nº 123, Set/Dez, 2004.

VIEIRA, Sofia. L. **Educação e gestão: extraindo significados da base legal**. In: SEDUC. Novos paradigmas de gestão escolar. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 7-26.

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

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

WERLE, Flavia O. C; THUM, Adriane B.; ANDRADE, Alenis C. **O sistema Municipal de ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação**. Revista

Brasileira de Política e Administração Educacional, Porto Alegre, v.24, n.1, p.79-109, jan./abr. 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3ª edição. Porto Alegre, bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS

	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE MESTRADO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC UERN – Campus Universitário Central Rua Prof. Antonio Campus, s/n BR 110, Km 46– Costa e Silva – Mossoró/RN Fone/Fax: (84) 3314-3452 E-mail: educacao@mestrado.uern.br
---	---

PROJETO DE PESQUISA: Organização do Sistema Municipal e Educação de Jardim do Seridó-RN: Tensões entre o legal e o real

MESTRANDA EM EDUCAÇÃO: Marecilda Bezerra de Araújo

ORIENTADORA: Prof^a Dr^a Arilene Maria Soares de Medeiros

Dimensão Administrativa:

Objetivos:

- Constatar os sujeitos (Executivo e representante) que estiveram como gestores da educação Municipal no recorte temporal da pesquisa;
- Descrever como a Educação Municipal se organizou e está organizada em suas atribuições cotidianas; e
- Conhecer os instrumentos que são princípios da autonomia na gestão democrática do município;

ANOS	PREFEITOS	SECRETÁRIO (A)

PROGRAMAS OU SISTEMAS	OBJETIVOS	FINALIDADE	OPERACIONALIZAÇÃO

TÍTULO DO DOCUMENTO	DESCRIÇÃO DO MATERIAL

Dimensão Pedagógica:

Objetivos:

- Conhecer a rede de escolas do município de Jardim do Seridó-RN constituídas legalmente; e
- Identificar a existência da Proposta Curricular integrada ao projeto Político Pedagógico de cada escola da rede municipal de ensino.

TÍTULO DO DOCUMENTO	DESCRIÇÃO DO MATERIAL

Dimensão Financeira:

Objetivos:

- Comprovar os recursos financeiros recebidos pelo município através de transferência da União e Estado para o município;
- Calcular os valores reais investidos na educação pelo município;
- Avaliar o demonstrativo do FUNDEB em suas finalidades; e
- Conhecer os programas de financiamento da educação e seus respectivos valores.

ANO	FUNDO CONTÁBIL	VALORES