

POLÍTICA EDUCACIONAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA ABORDAGEM DESCRITIVA COMO REFERENCIAL DA PROPOSTA DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

Sonia Martins de Almeida Nogueira

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
nogueira@uenf.br

Otávio Cordeiro de Paula

Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes
otaviocp@yahoo.com.br

Resumo: Esta é uma apresentação preliminar de uma pesquisa ora em desenvolvimento em três municípios do norte fluminense. A investigação tem como objetivo geral analisar e discutir o projeto político do Poder Executivo desses municípios no período 2008-2009, no que concerne à educação. Neste texto, fazemos uma análise inicial do Plano Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, 2009-2019, entendendo que deve ser a expressão do compromisso do município com o princípio constitucional do direito à educação e a apresentação de seu projeto de ação política. A pesquisa é de caráter descritivo.

Palavras chave: direito à educação; plano municipal de educação; gestão do sistema de ensino

1-Breves apontamentos

No Brasil, as soluções históricas construídas ao longo dos últimos cinquenta anos geraram realizações concretas que, segundo nosso juízo, revelam a incapacidade política do Governo de promover efetiva modernização do país tendo como opção um modelo caracterizado pelos pressupostos fundamentais de um sistema socioeconômico voltado para as aspirações e necessidades reais da população. Essa incapacidade tem como indicador mais aparente, a nosso juízo, o quadro atual da educação básica desenhado pelos resultados de avaliação de desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio, nos planos nacional e internacional.

Entendida a política educacional no *spectrum* das políticas públicas, julgamos oportuno ter como ponto de prosseguimento desta argumentação a publicação IDEA, do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (2005), que faz um relevante relato sobre políticas públicas e a variedade de alternativas com que se apresentam na América Latina, a partir de 1990, quando o entusiasmo regional pelo Consenso de Washington se enfraqueceu e os países latino americanos buscaram um novo paradigma que oferecesse “resultados econômicos melhores, mais estabilidade e maior equidade” (2005, p.1). O texto argumenta que não há fórmulas mágicas para acelerar o desenvolvimento e erradicar a pobreza e que, em qualquer área da política, não há fórmulas aplicáveis a todas e quaisquer circunstâncias; “a efetividade das políticas depende da maneira como são discutidas, aprovadas e implementadas” (ibid).

Isto quer dizer, entre outras questões, que o processo político e o processo de elaborar e implementar políticas são inseparáveis e que não atentar para esta característica tem conduzido a reformas que não se sustentaram e não promoveram os resultados pretendidos, bem como geraram desapontamentos para seus possíveis beneficiários. Ou reformas estruturais têm sido postergadas.

Na América Latina, no período estudado pela pesquisa do BID, isto é, de 1990 a 2005, chama-nos a atenção a variação entre as ações dos países alvo, destacando-se, a nosso julgamento (2005, p.3):

Enquanto alguns países adaptam suas políticas a mudanças nas circunstâncias externas ou inovam quando suas políticas estão fracassando, outros países reagem devagar ou com grande dificuldade, mantendo-se longamente em políticas não apropriadas. [...] Enquanto alguns países adotam políticas que têm como foco o interesse do público, outros promovem políticas repletas de tratamento especial, brechas e exceções (2005, p.3).

Parece-nos que podemos identificar nestas duas ações elementos presentes mais acentuadamente em nossa realidade, embora possamos nos ver nas demais ações focalizadas. Fazemos, então, a pergunta que os pesquisadores apresentam: “o que determina a habilidade de elaborar, aprovar e implementar políticas públicas efetivas?”(ibid).

Num quadro em que o estudo analisa aspectos principais de políticas públicas de 1980 a 2005, no caso do Brasil, portanto, desde o retorno ao regime democrático, sem necessariamente refletir as características das políticas da administração atual, esses aspectos são classificados em alto, médio ou baixo. O Brasil, nas categorias estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, esforço para implementar políticas e índice de ação política tem grau alto, mas em atenção ao interesse público e em sua eficiência seu grau é médio. Aí está um ponto para reflexão quando voltamos nosso olhar, uma vez mais, para o cenário da educação.

Por outro lado, é importante atentar para o que assevera o *Informe 2010*, da ONU, relativo ao documento Objetivos de Desarrollo del Milenio, parte componente da Declaración del Milenio, elaborada em 2000, que definiu oito objetivos de desenvolvimento para serem alcançados até 2015, sendo o Objetivo 2 “alcançar o ensino primário universal”. No entanto, o documento registra que: “As esperanças de que em 2015 se alcance a educação universal são cada vez mais débeis, apesar dos tremendos avanços feitos por muitos países pobres” (2010, p.16).

Considerando as publicações *Idea e Informe 2010*, argumentamos que a pluridimensionalidade dos efeitos socializadores e as conseqüências sociais emergentes de um sistema de ensino organizado e suas relações de interação com outros campos de ação política, no processo de reordenação jurídica política do modelo de Estado, permitem supor que o atual quadro que descreve a escola representa o possível, mas, certamente, não o desejável. Possível, tendo-se em conta a problemática estrutural comum a todos os campos institucionais do país. Não desejável face aos índices nacionais e internacionais de avaliação da qualidade do ensino.

No entanto, o que inspira esta argumentação, em sua essência, é a enunciação da educação como direito social (CF, 1988, art. 6º) e sua explicitação como direito de todos e

dever do Estado (ibid., art.205), dever que se reafirma no artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei 9394/96. Como ponto de partida, temos a assertiva de Dworkin (2002, p.314): “Se o governo não levar os direitos a sério, é evidente que também não levará a lei a sério”.

2- O direito à educação: o traçado de recentes ações políticas

Signatário do documento “Educação para todos”, de 1990, o Brasil, visando cumprir as metas da proposta elaborada, se comprometeu, entre outros pontos estabelecidos no referido documento, a desenvolver ações políticas que ampliassem as oportunidades educacionais no sentido da universalização da matrícula do ensino fundamental. Em 1996, este nível de ensino se apresentou explicitado como obrigatório e gratuito (LDBEN, art.4º, inciso I); assim, o direito à educação, embora abrangendo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior, se traduziu em ação política prioritária do Estado apenas em relação ao ensino fundamental, em consonância com o compromisso assumido em Jomtien e com o caráter de obrigatoriedade e gratuidade estabelecido na legislação.

Voltado para o cumprimento de seu compromisso, em setembro de 1996, através da Emenda Constitucional 14- EC14, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério- FUNDEF, com vigência obrigatória a partir de janeiro de 1998, assegurando recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para financiamento dos gastos com o ensino fundamental e com a remuneração e capacitação de professores. Na realidade, significando, segundo Davies (2001): “a redistribuição dos gastos, não trazendo recursos **novos** para o sistema educacional **como um todo**” (grifos nossos).

De qualquer modo, embora seja relevante e indispensável a reflexão sobre o comentário de Davies, assinalamos que foi com o suporte do FUNDEF que ocorreu o crescimento da matrícula no ensino fundamental e a ampliação da rede escolar desse nível de ensino nos sistemas públicos, permitindo que fossem atingidas metas com percentual muito próximo à universalização da matrícula. Num sentido amplo, o direito à educação esteve em pauta, embora restrito ao ensino fundamental. Esse Fundo, com duração prevista até 31 de dezembro de 2006, foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, em 29 de dezembro de 2006.

Prosseguindo a ação de fazer cumprir as diretrizes políticas no campo da educação, o Plano Nacional de Educação - PNE, elaborado de acordo com o que firma o artigo 214, da Constituição Federal, teve sua homologação em 10 de janeiro de 2001, Lei 10172, e estabeleceu, em seu artigo 2º, a obrigatoriedade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de elaborarem seus planos decenais correspondentes, dando “suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação”, como dispõe seu artigo 5º. Assim, ficou estabelecida a responsabilidade dos entes federativos relativa a: garantia do ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando seu ingresso na escola e a

conclusão desse ensino; garantia de ensino fundamental a todos aqueles que a ele não tiveram acesso em idade própria ou que não o concluíram; ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; valorização dos profissionais de educação e desenvolvimento dos sistemas de avaliação e de informação em todos os níveis e modalidades de ensino (PNE, 2001, p.16). Estas são metas gerais a estarem presentes nos planos estaduais, do Distrito Federal e municipais, consideradas as especificidades locais.

Desejamos ressaltar a importância desses planos, à luz do projeto político do poder executivo nas diferentes esferas, e, neste estudo, a relevância da vigência dos planos municipais de educação, que representam o compromisso do município com os princípios da educação como direito de todos e da obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental.

Partindo desse arrazoado, destacamos os objetivos gerais do PNE 2001-2010, buscando pôr em foco a configuração do PDE e as ações que propõe, atentando para o que tem em comum com o PNE, dando ênfase ao papel dos municípios na implementação das metas do Plano Compromisso Todos pela Educação, segundo o Decreto N°6094, de 24 de abril de 2007, que dá suporte ao PDE.

Esses objetivos gerais são (PNE, 2001, p.15): a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais. Este último objetivo importa, necessariamente, o princípio de participação dos profissionais de educação e da comunidade escolar.

Atentamos para o art. 1º do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (MEC, 2007), que estabelece ser este plano uma conjugação de esforços dos entes federativos, das famílias e da comunidade em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, respondendo, portanto, a um dos objetivos gerais do PNE.

O caput do seu art. 2º dispõe que a participação da União no Compromisso será realizada diretamente, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio a sua implementação pelos estados, Distrito Federal, municípios e seus respectivos sistemas de ensino, em consonância com as vinte e oito diretrizes que enumera. Essas diretrizes definem a configuração das ações políticas a serem implementadas. Pomos em foco, então, o compromisso dos entes federados com as diretrizes do PDE, definidas em seu art. 2º, pontuando o inciso XXIII: “elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes”. Este dispositivo acolhe a suposição de que até então, isto é 2007, alguns entes federativos ainda não tivessem feito cumprir o artigo 5º do PNE, no que concerne ao plano de educação.

Essas diretrizes do Plano de Metas estão próximas de nossas questões em sua conjugação com os objetivos do PNE, segundo nosso entendimento, identificando-se, também, com as três áreas em que foram agrupadas as diretrizes do PNE (2001, p.16), a saber: 1) as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; 2) as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino; 3) as diretrizes e metas para a valorização e formação do magistério e demais profissionais de educação [até 2010].

Temos, portanto, um amplo foco de análise que se inicia indagando se os municípios elaboraram, ou não, seu termo de adesão voluntária, na forma do Decreto N°6094, 2007, o que assinala o compromisso do município com a qualidade da educação, conforme dispõe o art. 5° do referido decreto:

Art. 5°. A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2°.

É preciso enfatizar nesta argumentação que o direito à educação importa assegurar a igualdade de oportunidade de acesso, a permanência e a equidade, consubstanciando, necessariamente, a qualidade do ensino, entendida esta como “qualidade social e qualidade política” (DEMO, 1994). O plano municipal de educação deve ser, portanto, a expressão do compromisso do município com o princípio constitucional que firma esse direito e a apresentação de seu projeto de ação política no sentido de assegurar o cumprimento do que determina a CF e a legislação infraconstitucional.

3 - Nos caminhos traçados, o desafio do fazer: as metas do PDE e as políticas municipais

No Documento Final, da Conferência Nacional de Educação Básica – CONEB, realizada em Brasília, em 2008, no item 5 de sua “Introdução” (2008, p.8), fica explicitado que os fundamentos das políticas educacionais “[...]estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica, bem como da democratização da sua gestão”. Assim, temos, na análise da ação política dos municípios, orientada pelos dispositivos do PNE e do PDE, três focos de argumentação: a universalização da matrícula de crianças, jovens e adultos na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio; a qualidade social da educação e a democratização da gestão, esta no sistema público de ensino.

O documento da CONEB constrói seu conceito da função social da escola a partir da função social de educação, tendo como ponto de partida “o entendimento de que a educação é processo e prática social, construídos e constituintes das relações sociais mais amplas” (CONEB, 2008, p.11). Assim, escola e espaços comunitários se identificam como *loci* privilegiados, mas não exclusivos, da prática social, sendo cenário para a garantia de direitos (ibid) e a função social da escola e da educação identifica seu papel estratégico (ibid, p.12): construção de uma nova ética centrada na vida, na solidariedade, sob uma cultura de paz.

É ainda o referido documento que sublinha a necessidade de “ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático” (ibid).

Os planos estaduais e municipais de educação têm como requisito em sua elaboração e implementação assegurar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, considerando que os processos de organização e gestão de seus respectivos sistemas, bem como de suas escolas, deverão ocorrer à luz do que estabelecem o PNE e o PDE, garantindo (ibid, p.16):

“[...] ações concretas em prol de uma educação de qualidade, a partir do encaminhamento de políticas universais que se traduzam em procedimentos regulares e permanentes, em detrimento de políticas focalizadas”.

Saviani (2007, p.1250) assinala ser a melhoria da qualidade da educação básica o foco principal das iniciativas do MEC, considerando que “é preciso aproveitar esse momento favorável em que a sensibilidade em torno da importância e prioridade da educação se espalha pela sociedade e parece exigir que se ultrapasse o consenso das proclamações discursivas, e se traduza em ações efetivas”. Prosseguindo, sugere que a linha mestra do PDE seja “uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores” (ibid, p.1253).

Considerando como ponto de partida o regime colaborativo entre os entes federados, estabelecido pela Lei 9394/96, podemos identificar elementos para a discussão sobre as metas explicitadas no PDE, apresentado em 2007 e em implementação, as diretrizes e metas consagradas no Plano Nacional de Educação - PNE, 2001-2010, e o projeto político do sistema municipal de ensino, no âmbito, portanto, da educação infantil e do ensino fundamental, níveis atribuídos à responsabilidade dos municípios para atendimento prioritário (LEI 9394/96, art. 11, inciso V).

Entendemos que aí está o desafio ao poder municipal para, em regime colaborativo, atuar no sentido da melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com o que dispõe o artigo 11, da Lei 9394/96, que define suas atribuições, bem como aos incisos II e III do artigo 10, da mesma lei, que trata das incumbências dos estados.

Numa breve digressão sobre a descentralização conduzindo à municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, acolhemos o argumento de Romão (2010, p.64) de que a tese da municipalização só se legitima:

[...] na medida em que é entendida como uma interação, desde o planejamento até a avaliação, de todas as instituições educacionais, públicas ou privadas, responsáveis pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental no âmbito do municipal, sob a coordenação democrática do Conselho Municipal de Educação, com vistas à universalização do acesso, da permanência e da conclusão de uma Educação Básica de qualidade (grifo nosso).

Romão dá ênfase, portanto, ao papel do Conselho Municipal de Educação e de outros espaços e mecanismos de participação popular no processo de municipalização do ensino.

Compreendemos que as argumentações no meio acadêmico se constroem, sobretudo, na dimensão política e circulam na institucionalidade política e na dimensão ética, abordando uma proposta mais ampla de correlação de forças na análise dos problemas. Considerando este cenário, atentamos para Bauman, que assevera: “a própria maneira como pensamos um problema e o analisamos originará as soluções que serão consideradas a ele adequadas” (2010, p. 201).

4- O que diz o plano municipal de educação: o discurso retórico e o cenário da realidade

Este texto é uma apresentação preliminar de resultados iniciais de uma pesquisa ora em desenvolvimento: “A política nacional de educação e o regime de colaboração entre os entes federativos instituído na Lei 9394/96: diretrizes e metas do PNE e do PDE e o projeto político do sistema municipal de ensino em três municípios do norte fluminense, 2008-2009”. Os municípios alvo são Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Fidelis, que se inserem na região norte fluminense.

O estudo, considerando como ponto de partida o regime colaborativo entre os entes federados, estabelecido pela Lei 9394/96, pretende identificar elementos para a discussão sobre as metas explicitadas no PDE (2007), as diretrizes e metas consagradas no PNE (2001-2010) e o projeto político do sistema municipal de ensino, nos municípios alvo, no âmbito, portanto, da educação infantil e do ensino fundamental, de responsabilidade prioritária dos municípios (Lei 9394/96, art. 11, inciso V). Ele se orienta no sentido de oferecer subsídios para a avaliação da proposta e da implementação do Plano Diretor dos municípios alvo no campo da política educacional municipal.

O objetivo geral é analisar e discutir o projeto político do Poder Executivo desses municípios no campo da educação, no período 2008-2009, em particular no que se refere às diretrizes e metas estabelecidas pelo PNE e pelo PDE, considerado o regime colaborativo entre os entes federados, à luz de suas atribuições. Cada município alvo é um estudo de caso, propondo-se uma investigação de tipo qualitativa descritiva.

Esta abordagem descritiva ora sendo apresentada se refere ao Plano Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, 2009-2019-PMCEG, aprovado pelo Conselho Municipal de Educação em 4 de dezembro de 2009 e na Câmara Municipal de Vereadores em 16 de dezembro de 2009, Lei Nº8 134, que o institui. Tem seu prazo de execução datado até 2019. A aprovação do PME foi precedida na mesma data pela Lei Nº8 133, que dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública Municipal.

A elaboração e implantação do PME atende à obrigatoriedade estabelecida no artigo 2º da Lei 10172, PNE, a que já nos referimos, e no município em estudo desperta para a questão da política municipal de educação, uma vez que há o prazo de mais de nove anos entre as respectivas leis de institucionalização dos planos em tela.

O PMCEG pretendeu em suas ações iniciais de planejamento, segundo seu texto, conciliar as “reuniões com vários segmentos da sociedade civil” na etapa municipal da Conferência Nacional de Educação em 2009 e, assim, extrair dessas reuniões as referências para suas metas e propostas. Destaca-se no documento o compromisso de buscar, através dele, responder às necessidades e aspirações do educando, familiares e sociedade como um todo, levando em consideração as limitações dos recursos financeiros, humanos, tecnológicos e legais do município.

O PMCEG em foco se declara como um documento resultante de ampla discussão e participação do poder público e da sociedade civil, através de seus representantes no âmbito do Conselho Municipal de Educação.

4.1- Breve descrição do marco espacial

Campos dos Goytacazes é um município situado no norte fluminense. A análise situacional do Município de Campos dos Goytacazes apresentada no PME reconhece o município como pólo econômico na Região Norte Fluminense desde o início da formação econômica no Brasil, e assinala, sobretudo, a herança histórica de concentração de renda e desigualdades sociais, situando-a como maior desafio para superação dos problemas de ordem socioeconômica.

Embora o município seja responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo em sua bacia petrolífera, o PME menciona apenas que Campos dos Goytacazes vem apresentando nos últimos anos um expressivo crescimento do orçamento, sem informar os valores. É importante registrar, no entanto, que, com a descoberta e exploração de petróleo e gás natural, nos anos 70, na Bacia de Campos, a receita municipal sofreu um aumento considerável como uma das beneficiárias do recebimento de *royalties*, passando a contar com amplos recursos para investimentos na infraestrutura, sendo detentora, junto a Macaé, de 83,7% do montante pago pela Petrobrás.

Constata-se que esses recursos promovem a melhoria da situação econômica dos municípios fluminenses; contudo, é reforçado no histórico do Município apresentado no PME que o desenvolvimento social não acompanhou o crescimento do orçamento. Os indicadores apontam a persistência de elevada concentração de renda, causada pela ausência de mecanismos de distribuição e de redução das desigualdades sociais.

O Município de Campos dos Goytacazes tem uma área total de 4.040,6 km², correspondentes a 9,2% do Estado do Rio de Janeiro. Destaca-se por ser o maior município fluminense, abrangendo 41,4% da área da Região Norte Fluminense. Sua população é de 463.545 habitantes, segundo o Censo de 2010. Dois aspectos na área da economia acentuaram a dinâmica da população nas últimas décadas dos anos 1900 e início dos anos 2000: o declínio da agroindústria açucareira e a implantação e desenvolvimento do complexo extrativista do petróleo.

Sua história recente se caracteriza por um quadro político instável, com sucessivos afastamentos de prefeitos em exercício. De 2001 a 2010, sete mandatários exerceram o poder executivo, o que permite apontar o frágil envigamento do planejamento e de execução de planos de governo, com alterações frequentes de diretrizes de ação política e conseqüente ausência de continuidade nas relações entre o poder executivo, representado pela Secretaria Municipal de Educação, e o sistema municipal de ensino, sobretudo no que concerne a objetivos e metas do planejamento e das orientações para sua concretização.

4.2-O Plano Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes: algumas considerações

Em dissonância com o constatado em relação às desigualdades sociais arraigadas no Município, o PME argumenta que historicamente a educação pública ou privada tem-se constituído em fundamental instrumento de combate às desigualdades sociais e promoção da ascensão social de parcelas da população. Assim, é enfatizada a necessidade de se pensar “uma Política de Educação como política de proteção e garantia de direito às pessoas a uma educação de qualidade” (2009, p.7).

Atentamos para a relevância de registrar que os textos constitucionais, federal e estaduais, a legislação do ensino e as leis orgânicas municipais estabelecem as orientações para a elaboração da legislação exarada pelas câmaras municipais e dos atos normativos das secretarias de educação. Isto quer dizer que a identificação e a análise das possíveis ações do governo municipal no que se refere à organização e à gestão do sistema público precisam ser consoantes com esses documentos. O PMECCG, à página 11, registra que atende aos preceitos da CF, da LOM, da LDBEN, do PNE e do PEE/RJ.

Ademais, é importante destacar que, diante do desafio que se impõe às prefeituras, a questão da vinculação de recursos para o desenvolvimento e manutenção do sistema de ensino assume grande relevância, consideradas as diversidades e características locais dos municípios. Assinalamos que essa vinculação, tal como se apresenta na CF, pode ser compreendida como institucionalização de um sistema de controle e de efetiva aplicação dos recursos públicos que se destinam à educação e necessariamente incluída nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

Acrescentamos que os dados apresentados no Diagnóstico das Condições Socioeconômicas da Infância e da Juventude de Campos dos Goytacazes (2005) se distanciam da concepção “ingênua” (romântica?) contida no PME, no que se refere ao histórico da educação pública e privada no Brasil. Esse diagnóstico expõe que o Município “apresenta taxas críticas tanto no que se refere à qualidade do ensino, quanto ao fenômeno do abandono e da repetência”, assim como: “embora o município tenha atingido a marca de 95,12% de frequência escolar, na idade entre 7 e 14 anos, o analfabetismo [...] atingiu 9% dessa população em 2000, e 42% das crianças entre 7 e 14 anos tinham mais de um ano de atraso escolar”(2005, p.38).

Tomando um primeiro ponto de análise, assinalamos que o PMECCG estabelece como componentes do sistema municipal de ensino o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, o primeiro tendo como objetivo “estabelecer normas para o funcionamento do sistema de ensino, zelando pela normalidade de suas ações” (p.9); o segundo “a missão de ajudar na tarefa de utilizar bem o dinheiro público” (ibid) e o terceiro “acompanhar e monitorar a utilização de recursos financeiros transferidos pelo FNDE às entidades executoras, bem como zelar pela qualidade da alimentação escolar” (p.10).

Temos como segundo foco o fato de o PME estabelecer em seu texto quais colegiados devem compor o Sistema Municipal de Ensino, concretizando, *a priori*, a nosso julgamento, um campo de força nas relações entre o poder público e a sociedade civil favorável, quantitativa e qualitativamente, ao primeiro, uma vez que a composição desses colegiados se dá por indicação dos seus membros pelo gestor público. Ademais, as organizações da sociedade civil que compõem os colegiados, apesar de indicarem seus representantes, são selecionadas pelo mesmo gestor.

A organização do sistema municipal de ensino proposta no PMECCG entende ser atribuição do município a Educação Básica, acolhendo as seguintes modalidades: Educação

Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissionalizante; Educação de Jovens e Adultos e Graduação (Ensino Superior), incluindo Educação Especial, Educação do Campo, Educação Tecnológica e Formação Profissional nas diferentes modalidades e caracterizando o equívoco de situar cursos de graduação em nível de Educação Básica. No que se refere ao Ensino Fundamental, explicita que “estará garantindo também a busca da universalização do Ensino Fundamental com a inclusão de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos no Sistema de Ensino, que funciona do 1º ao 9º ano na modalidade seriada, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar” (ibid, p13).

Asseverando acolher as metas oriundas da etapa municipal da CONAE e tendo em conta “o processo histórico, político e técnico de um projeto de Educação” (p. 17), o PMECCG estabelece seis diretrizes de ação, denominadas metas/objetivos e, a partir delas, 113 (cento e treze) ações /ou estratégias, a serem implementadas em prazos que variam de dois meses a cinco anos. A amplitude desta proposta pode sofrer a crítica de não haver prioridades claramente definidas, a não ser que se interprete os prazos mais curtos para a implementação das ações como tal, não esclarecer sobre os recursos associados às ações, nem, de algum modo, ter em conta as conseqüências advindas de seu descumprimento.

Atentamos, inicialmente, para as metas/objetivos, que são: 1) direito à educação de qualidade: organização e regulamentação da educação municipal respeitando as características regionais e culturais da comunidade; 2) financiamento da educação com recursos que possibilitem a manutenção e o desenvolvimento da Educação do Município; 3) adequação dos espaços físicos, equipamentos, brinquedos e material didático pedagógico aos diversos níveis de escolaridade oferecidos pelas instituições de ensino considerando inclusive as necessidades especiais; 4) formação e valorização dos profissionais da educação; 5) promover a justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade. Constatamos, pois, que as diretrizes enumeradas no artigo 2º do PDE, que apresentam a configuração das ações políticas a serem implementadas pelos entes federativos, são contempladas a largo modo nas metas/diretrizes do PMECCG.

Percebemos que estão presentes as três áreas em que foram agrupadas as diretrizes do PNE, 2001-2010, referidas anteriormente, e destacamos a ênfase na premissa da qualidade da educação, como dispõe o Decreto Nº6094, 2007. Cabe-nos comentar, no entanto, que o Termo de Adesão Voluntária, a ser firmado pelos entes federativos assinalando seu compromisso com essa premissa, na forma que estabelece o referido decreto, não se encontra entre os documentos a que tivemos acesso na SMECCG e nem encontramos referência efetiva a sua existência.

A enumeração de 113 ações e/ou estratégias pressupõe uma atenção particular ao seu financiamento, o que importa observarmos que a destinação de recursos já deveria estar presente na Lei de Orçamento Anual-LOA de 2010, o que não ocorreu, pois o PME foi aprovado pela CMCG em dezembro, data posterior portanto ao encaminhamento do Projeto de Lei ao poder legislativo. Seu financiamento ao longo do ano 2010 supomos ter sido: com recursos do FUNDEB; utilizando os 25% vinculados pela CF e créditos suplementares, estes autorizados pela LOA, mas esta suposição só poderemos averiguar na Prestação de Contas, relativa ao

exercício de 2010, quando analisada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, pela instabilidade política que se configurou, constatamos que os prazos definidos no PME para o ano de 2010, em grande número, não foram observados.

O texto do PME registra que sua implantação levará em conta “limitações de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, legais”, ressaltando que “sem abrir mão da ousadia necessária para projetar a educação em novo patamar de qualidade” (2009, p.5). A seu turno, a Lei Orgânica Municipal do Município de Campos dos Goytacazes- LOM, de 28 de março de 1990, dispõe em seu artigo 229 que o Município “aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Num amplo sobrevôo, atentamos para algumas das ações e/ou estratégias cujos prazos de execução estabelecidos abrangeram no máximo seis meses, o que supõe sua realização até o final de junho de 2010. Entre elas, selecionamos: elaboração, execução e avaliação do Projeto Político Pedagógico pela SME para a Rede Municipal de Ensino; garantia do suprimento e da locação adequados de profissionais habilitados para atender a demanda da rede municipal do ensino; criação de instrumentos que permitam acompanhamento e avaliação da eficácia do processo pedagógico por parte da SME, do CME e das Escolas; promoção da autonomia (pedagógica, administrativa, orçamentária financeira) nas instituições de Educação Básica da rede pública municipal; fiscalização do cumprimento, da aplicação dos recursos do FUNDEB exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério por meio de ações sistemáticas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (2009, p. 17-29).

Tais ações não se concretizaram nos prazos previstos e se apresentaram débeis no decorrer de 2010. Com a sua enumeração, pretendemos levantar o questionamento sobre o projeto de ação política delineado no PME, sobretudo no que se refere à amplitude de cento e treze estratégias relacionadas, permitindo acentuar sua aparente característica de discurso retórico, uma vez que, entre outros alvos de análise, encontramos apenas referência à necessidade de serem viabilizados recursos orçamentários quando o texto destaca que deverão estar presentes no Plano Plurianual-PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e Lei Orçamentária Anual-LOA (2009, p.31).

Vale ressaltar, no entanto, que a ação de “garantir efetivo exercício profissional do Pedagogo em suas atribuições [...] promovendo a equiparação salarial com os demais técnicos de nível superior da educação” concretizou-se em curto prazo, atendendo dispositivo da Lei Nº8133, que dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica, já mencionada no item 4 deste texto.

Há duas ações a serem postas em foco neste ponto da argumentação. A proposta de criação de uma Comissão Executiva, para, juntamente com o Conselho Municipal de Educação, acompanhar e avaliar a execução do PME, sendo composta por oito membros, dos quais apenas dois representam organizações da sociedade civil: Sindicato Estadual de Profissionais da Educação-SEPE e Sindicato dos Professores-SINPRO. A outra ação é a meta de realização a

cada dois anos de uma avaliação do desempenho dos alunos, através de provas organizadas pela SME, visando à melhoria da qualidade do ensino. Ambas podem ser instrumentos valiosos para a gestão da educação pública municipal, se implementadas.

A pretensa e breve dissecação do PME aqui feita preliminarmente conduz à reflexão sobre a articulação entre as diferentes instâncias do poder público municipal, acentuadamente a executiva e a legislativa, e o necessário provimento de recursos financeiros para a educação, incluído como item fundamental nas leis orçamentárias. O estudo ainda não se debruçou sobre tais documentos.

5- Considerações ou desenho de um marco inicial

Ao elaborarmos este texto buscamos trazer à arena um pouco de nossos questionamentos sobre a política educacional e o direito à educação, à luz dos princípios da igualdade, da equidade e da homogeneidade, no cenário da democratização da educação. Estes princípios nos instigam há pelo menos três décadas. Optamos por expor “uma abordagem descritiva como referencial da proposta de qualidade da educação básica no plano municipal de educação de Campos dos Goytacazes- RJ”, para submeter à discussão acadêmica o objetivo mais amplo da pesquisa em andamento. Estamos atentos ao PNE 2010-2020, encaminhado ao Congresso Nacional, e para a relevância das vinte metas propostas, que constituem novo desafio para os municípios.

Não há ainda “resultados”. Desde 2002, desenvolvemos estudos em busca de conhecer o que se apresenta na educação municipal na região do norte fluminense, tendo como foco prioritário Campos dos Goytacazes, onde se situa a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Entendemos que o estudo atual deverá trazer à luz novas questões, mas deverá, também, oferecer contribuição ao poder público para avaliação da política municipal de educação e desvendamento de possíveis iniciativas para fortalecer medidas efetivas, reais e não apenas declaradas, de cumprimento do princípio constitucional do direito à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAUMAN, Zygmunt. *Aprendendo a pensar com a sociologia*. Zygmunt Bauman e Tim May; tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. IDEIAS PARA O DESENVOLVIMENTO NAS AMÉRICAS- *IDEA*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, Departamento de Pesquisa, setembro-dezembro 2005

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. 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

Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, de 23/12/ 1996

Lei 10172. Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, de 10/01/ 2001

Lei 5692/71. Lei de Diretrizes e Bases SOBRE o Ensino de 1º e 2º Graus. Diário Oficial da União de 11 /08/ 1971

Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, de 5 /10 / 1988

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. Decreto Nº6.904, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

CAMPOS DOS GOYTACAZES. CÂMARA MUNICIPAL. Plano Municipal de Educação. 2009-2019. 15 de dezembro de 2009.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo, Xamã, 2001

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a sério*. Tradução e notas Nelson Boeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002

ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Disponível em <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cej.pdf>. Acesso em 28/10/2010

FOLHA DIRIGIDA. *Plano Nacional de Educação. Edição Especial do Seminário PNE Verso e Reverso*. Rio de Janeiro: Folha Dirigida, 2001

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conferência Nacional de Educação Básica- CONEB (2008: Brasília, DF) *Documento final* – Brasília: Ministério da Educação, 2008.

Plano de Desenvolvimento da Educação. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 28/10/2010

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Orgânica Municipal. Disponível em <<http://www.apremerj.org.br/sites/5500/5537/leis%20organicas/campos.pdf>>. Acesso em 04/11/2010

NACIONES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento del Milenio. Informe 2010*. Nueva York: UN, 2010

ROMÃO, José Eustáquio. *Sistemas municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010

SAVIANI, Dermeval. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC”. In *Educ.Soc.* Campinas, vol.28, n. 100 - Especial, p 1231- 1255, out. 2007