



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

ANA CECILIA FONTES BATISTA

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA-PB: UMA ANÁLISE SEGUNDO  
OS PRINCÍPIOS SOCIOJURÍDICOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

SOUSA-PB  
2023

**ANA CECILIA FONTES BATISTA**

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA-PB: UMA ANÁLISE SEGUNDO  
OS PRINCÍPIOS SOCIOJURÍDICOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques.

B333p

Batista, Ana Cecília Fontes.

Plano Municipal de Educação de Sousa: uma análise segundo os princípios sociojurídicos da política educacional brasileira / Ana Cecília Fontes Batista – Sousa, 2023.

91 f. : il. color.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

"Orientação: Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques."Referências.

1. Direito Constitucional. 2. Constituição Brasileira. 3. Plano Nacional de Educação. 4. Gestão Democrática. 5. Política Educacional. I. Marques, Jacyara Farias Souza. II. Título.

CDU 342(043)

Aos meus honrados pais, Marcos e Magally, que foram minha fonte inesgotável de sustento desde os meus primeiros anos e me educaram com virtudes para a vida. Aos meus queridos irmãos, Anderson e Valber, aplicadores do Direito, que são amigos nessa jornada. Ao meu amado noivo, Renato, que me encorajou durante toda a caminhada acadêmica e persevera ao meu lado por um futuro próspero. Dedico.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor, meu Deus, Àquele que é Uno e Trino: Deus Pai Todo-Poderoso, seu único filho, Nosso Senhor Jesus Cristo, e ao Espírito Santo, doce hóspede da alma, agradeço por conduzir a minha pobre vida terrena. Ainda que nada merecesse, Tu me deste tudo. Ainda que as orações que eu tenha feito sejam pequenas e inúteis, incomparáveis são as graças que têm me concedido. A Verdade é o meu escudo.

Tudo é graças ao Senhor Nosso Deus, mas confio que nada teria sido alcançado sem passar pelas mãos intercessoras da Virgem Santíssima. Nossa Senhora, Mãe de Deus, obrigada por levar aos pés do teu Amado Filho os pedidos mais puros do meu pobre coração. Eu me consagro a Ti, mestra e rainha.

A todos os santos de minha devoção, pelos quais clamei por intercessão durante a caminhada. Espero a glória do convívio dos eleitos.

Aos meus honrados pais, Marcos e Magally, eu agradeço pelo amor incomparável ofertado durante toda a minha vida. Graças ao cuidado e zelo que me doaram durante todos esses anos fui educada, sobretudo pelo Amor e para a Verdade. Sempre saí de casa com o sentimento de que não poderia desonrá-los. E assim será por toda minha vida. Ao meu maior tesouro, dedico todas as minhas conquistas.

Agradeço aos meus queridos irmãos, Anderson e Valber, pela amizade incondicional desde que fomos apresentados neste mundo. Por todo o incentivo e pela partilha da caminhada jurídica.

Ao meu doce e amabilíssimo noivo, Renato, agradeço por estar ao meu lado do início ao fim deste curso jurídico, vibrando comigo cada alegria e sendo escuta e acolhimento em cada desafio do percurso. Ao seu lado desejo continuar evoluindo e tenho a certeza que com o seu apoio e proteção alçarei voos mais belos. Ao meu companheiro da vida, também dedico as minhas conquistas.

Agradeço às minhas cunhadas, Cinthia e Amália, minhas irmãs do coração, que para tudo se fazem presentes. Às minhas sobrinhas lindas, Maria Giulia e Isabella, alegria e leveza dos meus dias. À minha cachorrinha SRD, Paçoca, que tenho muito orgulho de tê-la resgatado, salvou-me da ignorância e da indiferença. Agradeço pelos dias e noites que me fez companhia em silêncio com o seu singelo

olhar. A todos os meus familiares mais próximos, à família do meu noivo, que logo também será a minha.

Durante estes cinco anos de caminhada acadêmica, queridas amigas me acompanharam. Anna Gabriely, Isabelle, Juliana e Maria Teresa, eu agradeço por me apoiarem e colecionarem memórias inesquecíveis de nós.

À Anna Gabriely, saudosamente agradeço. Compartilhamos todos os aprendizados educacionais ao longo da vida. Sou grata pela sua lealdade e afeto.

Agradeço a todos os professores e educadores que cruzaram as salas de aula que passei nesta vida, em especial aos docentes do CNSA e do CCJS que contribuíram para a minha formação acadêmica e profissional. Nominalmente, ao professor Dr. Paulo Abrantes de Oliveira, pela oportunidade de me selecionar como bolsista na iniciação científica PIBIC e a professora Dra. Jônica Marques Coura Aragão, pela oportunidade de me selecionar no projeto de extensão sob sua coordenação da qual fui voluntária.

À minha orientadora e amiga, Dra. Jacyara Farias Souza Marques, que tive a honra de ser orientada também durante as disciplinas acadêmicas de direito constitucional. Gratidão por ter aceitado o convite desta orientação e por ter contribuído na concretização deste trabalho, empenhando-se em auxiliar-me de toda a escrita, ainda dedicando cuidado, atenção, paciência e bons préstimos.

Ao Ministério Público da Paraíba, na Promotoria de Justiça da Comarca de Sousa, na qual tive a oportunidade de atuar como estagiária da 6ª, 2ª e atualmente na 3ª Promotoria de Justiça, sempre sob a orientação da Dra. Fernanda Pettersen de Lucena, promotora de justiça por vocação. Neste lugar eu aprendi a aplicar o direito com humanidade, adequação e com a máxima justiça. Agradeço às assessoras Sonyara e Gabriela, que igualmente contribuíram para minha evolução e me auxiliam rotineiramente.

Minha eterna gratidão a todos que, minimamente, contribuíram para o alcance desse objetivo, desde a minha educação infantil até o fim deste ciclo superior. Minha imensa gratidão.

*“Para tudo há um tempo, para cada coisa há um momento debaixo do céu”*

**Eclesiastes 3:1**

## RESUMO

O presente trabalho objetiva avaliar a eficácia e o atendimento do Plano Municipal de Educação do município de Sousa/PB ao Plano Estadual de Educação da Paraíba e ao cumprimento dos comandos do Plano Nacional de Educação (2014-2024) instituído pela Lei nº 13.005/2014 com base nos princípios que a política educacional brasileira estabelece. Acerca dos objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a descrever quais os princípios, as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a política educacional brasileira; compreender o Sistema Nacional de Educação, seu contexto histórico, seus avanços, determinações e finalidades; e investigar o cumprimento às metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação de Sousa/PB perante as determinações contidas no plano nacional e estadual da Paraíba. Para o alcance dos objetivos propostos, utiliza-se do método de investigação científica dedutivo, através da técnica de pesquisa bibliográfica e documental direta e indireta, caracterizando-se como uma pesquisa descritiva e de caráter exploratório, externada por um estudo de caso, com forma de abordagem a análise de conteúdo, por meio dos procedimentos histórico-evolutivo, comparativo e exegético-jurídico. Reforçou-se a previsão da educação como um direito social, público subjetivo, conforme a CF/88 e a LDB, que tiveram o intuito de diminuir as desigualdades sociais e proporcionar um arcabouço legal fomentador da dignidade da pessoa humana a todos os brasileiros por meio da instituição de princípios que buscavam a prestação estatal de uma educação universal de qualidade. De acordo com a exigência feita pelo PNE 2014-2024 que os planos subnacionais de educação estabeleceram-se como instrumentos essenciais para a configuração do Sistema Nacional de Educação (SNE). No entanto, verificou-se que mesmo com o processo de planejamento da educação e a atuação da Rede de Assistência Técnica a regularização dos planos subnacionais de educação foi lenta. Constatou-se uma grande lacuna entre o que a lei determina e a forma como foi operacionalizado o processo de construção do PME de Sousa/PB, especialmente pelo desalinhamento com o PEE/PB. O que se verificou ao analisar as metas estabelecidas pelo PME de Sousa/PB é o respaldo somente no PNE 2014-2024 com a repetição de forma genérica as metas já estabelecidas no documento nacional. A criação do PME de Sousa/PB buscou somente cumprir ao prazo determinado pelo PNE 2014-2024 para a instituição de um plano de educação. Constatou-se a dificuldade em ter acesso às informações pertinentes a construção do PME de Sousa/PB. Observou-se, ainda, que não havia os registros em várias metas no plano, bem como que várias outras metas possuíam o mesmo percentual registrado anteriormente, demonstrando que o município de Sousa/PB não obteve uma evolução significativa ao longo da vigência do seu plano. Dessa forma, é preciso o atendimento aos comandos normativos ascendentes e o aprimoramento dos métodos utilizados na construção de políticas públicas voltadas a educação no município de Sousa/PB.

**Palavras-chave:** Constituição; Plano Nacional de Educação; Gestão democrática.

## ABSTRACT

The present work aims to evaluate the effectiveness and service of Sousa's Municipal Education Plan with the State Education Plan of Paraíba and compliance with the commands of the National Education Plan (2014-2024) established by Law nº 13.005/2014 based on the principles that Brazilian educational policy establishes. Regarding the specific objectives, the research aims to describe the principles, constitutional and infra-constitutional norms that govern national educational policy; understand the National Education System, its historical context, advances, determinations and purposes; and investigate its performance with the goals established in the Municipal Education Plan of Sousa/PB in light of the determinations contained in the national and state plan of Paraíba. In order to achieve the proposed objectives, the deductive scientific research method is used, through the technique of direct and indirect bibliographic and documentary research, characterized as descriptive and exploratory research, externalized by a case study, with the form approach to content analysis, through historical-evolutionary, comparative and exegetical-legal procedures. The provision of education as a social, public subjective right was reinforced, in accordance with CF/88 and the LDB, to reduce social inequalities and provide a legal framework that promotes the dignity of the human person to all Brazilians, through of the institution of principles that sought the state provision of quality universal education. In accordance with the requirement made by PNE 2014-2024, subnational education plans were established as essential instruments for the configuration of the National Education System (SNE). However, it was found that even with the education planning process and the performance of the Technical Assistance Network, the regularization of subnational education plans was slow. A large gap was found between what the law determines and the way in which the construction process of the Sousa/PB PME was operationalized, especially due to the misalignment with the PEE/PB. What was verified when analyzing the goals established by the PME of Sousa/PB is the support only in the PNE 2014-2024 with the generic repetition of the goals already established in the national document. The creation of the PME de Sousa/PB only sought to meet the deadline determined by PNE 2014-2024 for the establishment of an education plan. It was noted that it was difficult to access information relevant to the construction of the PME in Sousa/PB. It was also observed that there were no records for several goals in the plan, as well as that several other goals had the same percentage previously recorded, demonstrating that the municipality of Sousa/PB did not achieve significant progress throughout the duration of its plan. . Therefore, it is necessary to comply with ascending normative commands and improve the methods used in the construction of public policies aimed at education in the municipality of Sousa/PB.

**Keywords:** Constitution; National Education Plan; Democratic management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |  |
|--------|--|
| ADCT   | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                       |
| AE     | Avaliadores Educacionais   |
| APLP   | Associação dos Professores de Licenciatura Plena do Estado da Paraíba  |
| CAC    | Coordenação de Apoio ao Colegiado                                      |
| CEB    | Câmara de Educação Básica  |
| CES    | Câmara de Educação Superior  |
| CNE    | Conselho Nacional de Educação  |
| CONAE  | Conferência Nacional de Educação                                       |
| CONSED | Conselho dos Secretários Estaduais de Educação                         |
| DAA    | Divisão de Apoio Administrativo  |
| DICOPE | Diretoria de Cooperação e Planos de Educação                           |
| DIVAPE | Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação                 |
| EC     | Emenda Constitucional  |
| ECA    | Estatuto da Criança e do Adolescente                                   |
| FNDEP  | Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública                             |
| FNE    | Fórum Nacional de Educação   |
| IDEB   | Instituto de Desenvolvimento da Educação Básica                        |
| INEP   | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LDB    | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                         |
| MEC    | Ministério da Educação   |
| MPPB   | Ministério Público do Estado da Paraíba                                |
| MUNIC  | Pesquisa de Informações Básicas Municipais                             |
| PAR    | Plano de Ações Articuladas   |
| PCNs   | Parâmetros Curriculares Nacionais                                      |
| PEE/PB | Plano Estadual de Educação da Paraíba                                  |
| PIB    | Produto Interno Bruto  |
| PME    | Plano Municipal de Educação  |
| PNE    | Plano Nacional de Educação   |
| SASE   | Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino                    |

|        |  |
|--------|--|
| SINTEP | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação do Estado da Paraíba |
| SNE    | Sistema Nacional de Educação   |
| STF    | Supremo Tribunal Federal   |
| UEPB   | Universidade Estadual da Paraíba   |
| UNDIME | União dos Dirigentes Municipais de Educação                                  |

## LISTA DE QUADROS

|                |    |
|----------------|----|
| Quadro 1 ..... | 20 |
| Quadro 2 ..... | 73 |
| Quadro 3 ..... | 75 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>2 A EDUCAÇÃO E A LEGISLAÇÃO PÁTRIA: UM VALOR HUMANO E UM DIREITO DE TODOS .....</b>  | <b>18</b> |
| 2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO  | 19        |
| 2.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....   | 27        |
| 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: SUA IMPORTÂNCIA NA EDUCAÇÃO.....  | 33        |
| <b>3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....</b>  | <b>38</b> |
| 3.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO .....   | 38        |
| 3.2 O ATUAL PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) .....  | 44        |
| 3.3 O PLANEJAMENTO PARA OS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A REDE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA .....  | 51        |
| 3.4 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: CONTEXTO HISTÓRICO E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO .....                        | 56        |
| <b>4 A FORMAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA PARAÍBA E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA/PB E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS .....</b> | <b>59</b> |
| 4.1 GENERALIDADES SOBRE O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA PARAÍBA.....  | 59        |
| 4.2 A ANÁLISE SOBRE O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA/PB...  | 66        |
| 4.3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM RECORTE DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SOUSA/PB .....  | 76        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>82</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>86</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o Império a questão educacional é pensada no Brasil. Entretanto, naquela época o Estado não possuía interesse na construção de um sistema próprio de educação, que era temática de responsabilidade exclusivamente privada. Com o início da República, especialmente, a partir do ano de 1930, foram surgindo, gradativamente, os órgãos públicos de sua regularização, como o Ministério da Educação e Saúde e o Conselho Nacional de Educação. Neste período, a temática da criação de um plano de desenvolvimento de educação ganhou destaque, especialmente com o documento que idealizou a construção de um Plano Nacional de Educação, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, esse documento corroborou para crescentes discussões sobre o direito à educação no país.

Com o advento da CF/88, a educação foi elevada a um direito social, conforme a dicção do art. 6º, tornando-se um bem jurídico tutelado em dispositivos específicos (arts. 205 a 214), alocando a educação como direito público subjetivo com aportes constitucionalizados por meio de princípios. O direito à educação é assim, de abrangência universal devendo o Estado garanti-lo, como alicerce para o exercício da cidadania.

Dessa forma, os direitos sociais carecem de uma ação positiva por parte do Estado, aspecto relacionado à adoção do modelo *welfare state*. Dessa forma, o direito a educação é de promoção ou prestacional e a sua via de concretização está relacionada à criação e promoção de políticas públicas, instrumento que tornará o direito a educação universal.

No atual ordenamento jurídico, a CF/88 esboçou a necessidade da construção de um Plano Nacional de Educação, compreendido como uma espécie de política pública educacional, instrumento de efetivação do direito à educação, e por meio da LDB foi estabelecido a operacionalização do processo educacional do Brasil, ambos instrumentos jurídicos fortalecem a gestão democrática do ensino. Nesse cenário, o atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), considerou a necessidade da regulamentação do regime de colaboração e por meio do estabelecimento de uma relação cooperativa entre os entes federativos, determinou a instituição dos planos subnacionais com a construção de um sistema nacional de educação integrado e autônomo.

Nesse sentido, foram consubstanciados os planos estaduais e municipais de educação em todo o país, que integram a temática da criação de políticas públicas educacionais como meios de efetivação desse direito constitucional. A partir dessa normatização, percebe-se a necessidade de avaliar o Plano Municipal de Educação (PME) de Sousa/PB condizente ao Plano Estadual de Educação da Paraíba (PEE/PB) e o cumprimento adequado dos comandos legais estabelecidos na Lei nº 13.005/2014 que instituiu o PNE 2014-2024. Baseando-se nos princípios da política educacional brasileira, o regime colaborativo constitucional e a gestão democrática de ensino. Nesse diapasão, surge a seguinte problemática: O Plano Municipal de Educação de Sousa/PB cumpriu adequadamente com os princípios da política educacional brasileira, com o regime colaborativo e a gestão democrática de ensino?

Compreender acerca dos planos de educação, é um modo de considerar a eficácia da legislação brasileira quanto a implementação de políticas públicas e a garantia do direito à educação previsto constitucionalmente. O interesse em estudar a temática partiu da observação da atuação do Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB) através da Promotoria de Justiça de Sousa/PB como instituição fiscalizadora da implementação das políticas públicas voltadas à construção dos planos municipais de educação dos municípios da Comarca de Sousa/PB.

No que diz respeito à relevância e justificativa do trabalho, destaca-se que, a temática reverbera na área jurídica, pois o direito à educação é um direito social e está diretamente relacionado à formação do pensamento do indivíduo em sociedade e sua aquisição de habilidades, bem como ao exercício da cidadania e a efetivação da prática da democracia. A pesquisa é interdisciplinar e traz, portanto, uma importante contribuição à comunidade acadêmica, visto que, os resultados obtidos poderão contribuir para novas discussões a respeito das políticas públicas educacionais, especialmente quanto à construção dos próximos planos de educação em todo país e a sua implicação jurídica.

O estudo tem como objetivo geral avaliar a eficácia e o atendimento do Plano Municipal de Educação do município de Sousa/PB ao Plano Estadual de Educação da Paraíba e ao cumprimento dos comandos do Plano Nacional de Educação (2014-2024) instituído pela Lei nº 13.005/2014 com base nos princípios que a política educacional brasileira estabelece.

Acerca dos objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a descrever quais os princípios, as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a política educacional brasileira; compreender o Sistema Nacional de Educação, seu contexto histórico, seus avanços, determinações e finalidades; e investigar o cumprimento às metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação de Sousa/PB perante as determinações contidas no plano nacional e estadual da Paraíba.

A pesquisa parte-se da hipótese de que o município de Sousa/PB ainda caminha aquém da efetivação do direito à educação levando em consideração o cumprimento das metas estabelecidas em seu Plano Municipal de Educação, com resultados estagnados ou desconhecidos por falta implementação efetiva, entretanto tem avançado na elaboração e adequação de seus documentos buscando atender ainda que timidamente e com uma possível replicação genérica de metas, o princípio do regime de colaboração entre os entes federados.

A fim de alcançar os objetivos da pesquisa, utiliza-se, como método de revisão de literatura, a técnica de pesquisa bibliográfica e de investigação documental direta e indireta, possuindo a pesquisa natureza básica. Para o levantamento bibliográfico, serão utilizados artigos acadêmicos, monografias, dissertações, teses e livros. Para a investigação documental será utilizada como fontes documentais a CF/88, a LDB, o PNE 2014-2024, o PEE/PB, o PME de Sousa/PB, além do Procedimento Administrativo nº 046.2022.002341 do MPPB, entre outras legislações.

A pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa descritiva e de caráter exploratório, externada por um estudo de caso. Descritiva por apresentar os aspectos principais do direito à educação com base no ordenamento jurídico brasileiro, e classificada também como exploratória, pois analisa a implementação e o cumprimento das metas estabelecidas no PME de Sousa/PB perante os comandos do PEE/PB e do PNE 2014-2024.

No que se refere à forma de abordagem, a técnica de pesquisa utilizada é a de análise de conteúdo, esse procedimento viabiliza uma descrição sistemática, objetiva e qualitativa do conteúdo em análise. Segundo Lakatos e Marconi (2021), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática, e qualitativa do conteúdo evidente da comunicação.

Os métodos de procedimentos são o histórico-evolutivo, comparativo e exegético-jurídico. O método histórico-evolutivo é utilizado, em todos os capítulos da

pesquisa, no qual se realizará uma abordagem histórica sobre o direito à educação ao longo das constituições brasileiras e o contexto histórico do planejamento educacional no Brasil, no Estado da Paraíba e no Município de Sousa/PB.

Sendo o método comparativo utilizado na análise comparada entre os planos de educação dos três entes federativos: Nacional, Estadual e Municipal. Enquanto que o método exegético-jurídico será utilizado ao longo da pesquisa para descrever as ideias principais do direito à educação, bem como analisar o PME de Sousa/PB em sua completude e o atingir o objetivo geral da pesquisa.

Maneja-se, portanto, do método de investigação científica dedutivo, pois se configura na conclusão de raciocínio descendente, analisa-se do geral ao particular partindo-se de uma premissa maior que estabelece relações com uma premissa menor até chegar a conclusão lógica dos fatos. Finda a análise dos aspectos gerais quanto ao direito à educação no ordenamento jurídico pátrio, a pesquisa delimitará, por fim, a avaliar o Plano Municipal de Educação de Sousa/PB e obter seus resultados.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, serão abordados os aspectos fundamentais sobre o direito à educação no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, sua origem e evolução histórica ao longo das constituições. Para as primeiras compreensões do tema, também será considerado o direito à educação no ordenamento jurídico atual, com a CF/88 e a LDB (Lei nº 9.394/1996), bem como compreender-se-á os principais aspectos de uma política pública.

No capítulo dois, a pesquisa delinear-se-á sob o aspecto histórico-evolutivo, buscando compreender a origem e desenvolvimento do sistema nacional de educação e dos planos nacionais de educação. Ademais, será descrito todo o atual Plano Nacional de Educação vigente e as implicações quanto a construção dos planos subnacionais, a atuação da Rede de Assistência Técnica e a contribuição dos Conselhos de Educação nesta temática.

Destarte, no último capítulo da pesquisa, será investigado o processo de construção do PEE/PB, a atuação do Conselho Estadual de Educação da Paraíba (CEE/PB) e o sistema de educação estadual instituído por este documento. Neste capítulo será analisado todo o PME de Sousa/PB em comparação aos demais planos de educação. Além disso, será avaliada a adequação de seu conteúdo com o correspondente ao da Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE vigente e ao da Lei

10.488/2015 que aprovou o PEE/PB, incluindo destaques ao monitoramento de sua execução. E por fim, o papel do MPPB como órgão importante na implementação de políticas públicas, em especial a atuação da Promotoria de Justiça de Sousa/PB através da Recomendação expedida ao Município de Sousa/PB.

## **2 A EDUCAÇÃO E A LEGISLAÇÃO PÁTRIA: UM VALOR HUMANO E UM DIREITO DE TODOS**

Sabidamente a educação é um fenômeno propriamente humano. Para compreender a natureza da educação é preciso passar pela compreensão da natureza humana. Diferentemente dos outros animais, seres humanos não se adaptam à realidade natural, mas necessitam produzir a sua própria existência. Em vez de adaptar-se a natureza, os seres humanos a adaptam para si, transformando-a pelo trabalho. O trabalho não é uma atividade qualquer, “mas uma ação adequada a finalidades”. Sendo a educação um fenômeno humano e o trabalho uma ação adequada a finalidades, a educação é uma exigência para o processo de trabalho, e ela sozinha é um processo de trabalho (Saviani, 2011, p. 11)

A educação é meio de formação do pensamento do indivíduo em sociedade, responsável por formar personalidade e adquirir habilidades. A educação é um direito que abre o campo para se ter novos direitos (Marshall, 1967, apud Cury, 2008, p. 1189). Nesse cenário, o papel do Estado é de suma importância para ser capaz de garantir um espaço para a defesa de direitos importantes para a participação política na vida social (Cury, 2008, p. 1189).

Assim a abordagem de uma política educacional é amplamente maior que analisar o contexto de uma unidade escolar em si. Para compreender sobre educação no contexto brasileiro, é preciso assimilar tudo o que faz parte do processo educativo, perpassando o contexto histórico, de criação e evolução, a sistemática social e cultural de um Estado, sua construção legislativa, por suas condições de efetivação do ensino-aprendizagem, forma de organização e programação.

Logo, para que essa compreensão seja possível, dever-se-á considerar, neste primeiro momento, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) que de maneira conjunta implementam a educação no ordenamento jurídico atual, bem como entender sobre políticas públicas.

## 2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

Com a redemocratização e a promulgação da CF/88 novas perspectivas sociais e políticas foram trazidas para o Brasil, inclusive na área educacional. Em relação a esta política, a CF/88 concede amplos direitos, confirmando e ampliando o interesse social pela educação (Vieira, 2001). Nesse viés, Cavalcante (2017, p. 76), fazendo referência ao contexto histórico educacional na legislação brasileira, destaca:

A Constituição cidadã de 1988 marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agente governamentais, como nos encontros e congressos realizados para elaboração dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado.

A CF/88 passou a tratar sobre a educação em artigos específicos (arts. 205 a 214), com previsão também em outros dispositivos do documento. Essa Constituição ficou assim conhecida, como cidadã, alocando a educação como direito público, trazendo ênfase a área.

Para a redação do texto constitucional a participação social foi de fundamental importância, pois foi através das propostas feitas pela sociedade civil organizada que os princípios da democracia direta foram inseridos no texto, como o instituto do plebiscito, a iniciativa popular e o referendo. Um movimento de destaque foi o Movimento Popular de Saúde (MOPS) que teve um importante papel político, juntamente com o Movimento de Reforma Sanitária lograram êxito inserindo a garantia de participação da sociedade na formulação da política de saúde e após, a criação de Conselhos ligados à área, em todos os níveis de alcance, municipal, nacional e regional. Outro destaque nesse sentido foi o Movimento Nacional dos Meninos de Rua, que com sua luta conquistaram a garantia de “participação da cidadania nas ações de governo atinentes à política da criança e do adolescente” (Lyra, 1999).

A participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), constituído em 1986 e agregava inicialmente 15 entidades (CUT, CGT, OAB,

ANPED, SBPC, SEAE, CEDES, ANDES, ANDE, CPB, DENOE, FASUBRA, ANPAE, UNE e UBES) e era denominada de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, influenciou a criação do capítulo reservado à educação na CF/88 (Cavalcante, 2017).

Os aportes ao direito à educação são “constitucionalizados” por meio de princípios: da universalidade, que coloca a educação como um direito de todos; da igualdade de condições, que garante o acesso e permanência na escola; da liberdade de ensino, que consiste na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento, a arte e o saber; do pluralismo de ensino, que é relacionado ao princípio da liberdade de ensino e está ligado também ao pluralismo político; da gratuidade do ensino público, forma de garantir o acesso ao ensino a todos; da valorização dos profissionais da educação, forma de garantir a qualidade do ensino; e da gestão democrática do ensino público, tanto aos profissionais de educação, quanto as comunidades escolares deverão participar das normas de ensino público (Cunha Júnior e Novelino, 2012).

Pode-se constatar que além dos dispositivos implícitos, o direito à educação é abordado de forma expressa em diversos artigos do texto constitucional, conforme tabela abaixo.

**Quadro 1**

| <b>ARTIGOS DA CF/88</b>      | <b>TEMÁTICA EDUCACIONAL</b>   |
|------------------------------|---|
| <b>Art. 6º</b>               | A educação como direito social.   |
| <b>Art. 205</b>              | As diretrizes do pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania e, da qualificação para o trabalho. |
| <b>Art. 206</b>              | Os princípios informadores do ensino.   |
| <b>Art. 207</b>              | A autonomia administrativa, financeira e didático-científica do ensino superior.  |
| <b>Art. 208</b>              | As garantias do Estado para com a educação.   |
| <b>Art. 209</b>              | A garantia da liberdade do ensino privado vinculado as normas gerais e avaliações pelo Poder Público.                       |
| <b>Art. 210</b>              | A formação básica comum do ensino fundamental e a valorização cultural nacional e regional.                                 |
| <b>Art. 211</b>              | A instituição do regime de colaboração nos sistemas de ensino entre os entes federados.                                     |
| <b>Art. 212 e Art. 212-A</b> | A vinculação e distribuição de recursos   |

|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | públicos aplicados à educação.  |
| <b>Art. 213</b> | Previsão da destinação dos recursos públicos as instituições de ensino. |
| <b>Art. 214</b> | A previsão constitucional da criação do Plano Nacional de Educação.     |

Fonte: Elaboração Própria.

Destaque-se que ainda que todas as anteriores constituições da história constitucional brasileira tenham tratado da educação de certo modo, nenhuma foi tão abrangente e inovadora quando a CF/88. Nela, a educação é um bem jurídico tutelado, pois com a educação se constrói uma sociedade livre, justa e solidária, e só com isso se garante o desenvolvimento nacional, dentro do que é esculpido no art. 3º, no qual estão os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Vieira, 2001).

A educação é, sabidamente, um direito de segunda dimensão, um direito social entre os quais foram inclusos no art. 6º da CF/88, os seus aportes não estão somente inclusos entre os apontados neste artigo, mas sim, o primeiro deles mencionado, antes mesmo que o direito a saúde. Há uma vertente da doutrina que aponta o fato do direito à educação ter sido elencado primeiro na redação do art. 6º como forma de destacar que este direito não é o mais importante, mas que sem ele é inviabilizado o exercício dos outros direitos. Assim é a previsão do art. 6º, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. **[Destques nossos]**

Ao ser promulgada, a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo avanços nos direitos sociais dos cidadãos, no intuito de diminuir as desigualdades sociais, salvaguardar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais carecem de uma ação positiva, um fazer por parte do Estado, são direitos de promoção ou prestacionais. Este aspecto está atrelado à condição do Estado de bem estar social.

Desta temática cabe a menção as características inerentes a esse tipo de direito prestacional, com a aplicação da teoria da reserva do possível, na qual atua como uma limitação à plena realização desses direitos, tendo em vista a onerosidade ao poder público aliado à escassez dos recursos orçamentários.

Entretanto, aplicabilidade do mínimo existencial é aceita, para que tendo caráter de absoluto, não se sujeitará a teoria da reserva do possível, pois diz respeito a uma vida humana digna. Valendo menção também ao princípio da máxima efetividade e da vedação ao retrocesso, este quer dizer “as medidas legais concretizadoras de direitos sociais devem ser elevadas a nível constitucional como direitos fundamentais dos indivíduos, de modo a assegurar o nível de realização já conquistado”, e aquele diz respeito a maior eficácia social possível ao direito em pauta, de maneira a cumprir a finalidade para a qual foi criado (Cunha Júnior e Novelino, 2012).

Entre esses direitos, o da educação, como direito de abrangência universal. O dever de garantir tal direito veio para o Estado de forma clara, explícita e também abrangente, em que houve um real compromisso em ofertar a educação obrigatória. Assim põe o art. 205:

Art. 205. 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.

Este art. 205 da CF/88 esclarece o conceito de educação atribuída pelo texto constitucional, estimando ser um direito de todos e dever do Estado e da família. Esse artigo impera a colaboração da sociedade e o seu incentivo, pois dois serão os frutos, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, poderá exercer a sua cidadania e preparar-se para o universo do trabalho.

Ao buscar o pleno desenvolvimento, Piaget (2011) explica que esse desenvolvimento, o da personalidade da pessoa humana, somente torna-se fidedigno para si, se houver reciprocidade. A educação deve propiciar aos indivíduos autonomia intelectual e moral os preparando para terem respeito a autonomia de outrem.

Vieira (2006) aborda o tema definindo o exercício da cidadania como sendo o ser humano inserido dentro de uma sociedade, podendo atuar nela de forma direta, participando com grande relevância política ou social. Nesse sentido que a educação se entrelaça com a definição de cidadania.

Na busca de definir a educação, Viegas (2015) aborda que ela é uma instituição social que atua nas dimensões tanto pessoal como política. Na dimensão

peçoal a educação pode significar a verdadeira autonomia do indivíduo, para torná-lo consciente de si e do mundo. Já na dimensão social, a educação é como um caminho para construir uma comunidade política verdadeiramente democrática, na qual os seus membros possam garantir reciprocamente direitos fundamentais de todos que estão inseridos no espaço externo.

No contexto deste art. 205 da CF/88 ainda é importante observar o processo coletivo que é estabelecido, entre o Estado, a família e a sociedade como sujeitos responsáveis nessa atuação. A educação, não se limita, portanto, ao espaço formal da escola, deve ela ser centro de cooperação, atuando a família e a comunidade para que todos que estão em formação compreendam da democracia, da liberdade do exercício de seus direitos, bem como limite-se aos do outro.

Gohn (2006) aborda o tema da educação não-formal que diz respeito a educação fora do ambiente escolar, os espaços-educativos localizam-se em locais informais. Segundo a autora, a educação não-formal capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, a educação acontece de forma não organizada e não sistematizada, onde o ambiente é diverso e indefinido e as experiências são repassadas a partir das práticas anteriores.

O art. 206 da CF/88 e seus incisos, vem apontar quais princípios regereão o ensino, que será ministrado com “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”, além do “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”, e de também oferecer a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Além desses, é consagrado o princípio da gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI), reforça o princípio do pluralismo e concretiza o da democracia participativa (CF, art. 1º, parágrafo único).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e, participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Lei nº 9.434/1996) (Cunha Júnior e Novelino, 2012).

O referido art. 206 ainda prevê que deve haver a gratuidade e instituições oficiais de ensino; a valorização do quadro de profissionais, prevendo a existência

do piso salarial dos professores, a existência de um plano de cargos e carreiras para o magistério público, determinando que para ingressar no magistério é preciso a prestação de concurso público com provas e títulos.

Quanto ao ensino superior, a Constituinte de 1988 é pioneira em se tratando de autonomia das universidades. Logo no art. 207 ao tratar do ensino superior do Brasil, a Constituição deixa clara a autonomia que possuirão as universidades, seja administrativa bem como financeira, devendo, entretanto, zelar pelo ensino, pesquisa e extensão, sendo esses três pilares indissociáveis da educação superior. Correlacionando com a temática da gratuidade do ensino público superior, o Supremo Tribunal Federal (STF) em debate estabeleceu a Súmula Vinculante de nº 12 que diz: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.”

O ensino fundamental depende de um arcabouço de conhecimentos básicos em comum a todas as regiões do país, independentemente de qual seja a localização, é o que estabelece o art. 210 da CF/88. No seu § 1º estabelece que o ensino religioso será facultativo. Destaque-se que há as escolas confessionais, mas não podem estas negarem matrícula a alunos que professam outras religiões. No § 2º, dispõe que as comunidades indígenas poderão utilizar suas línguas-mães, mas assegura a utilização do português para o ensino fundamental para que dessa maneira preserve as metodologias próprias para a formação educacional.

Ainda quanto ao ensino fundamental, é no art. 208 aclarado algumas garantias conferidas à esse nível da educação, garantindo que existam vagas nas instituições públicas e também oportunidade de acesso para aqueles que não puderam ingressar no ensino fundamental no período adequado. Esse artigo também dispõe sobre a progressividade da expansão da obrigatoriedade do ensino médio, da educação especializada às pessoas com deficiência, tornando isto compromisso do Estado, elenca o atendimento em creches e pré-escolas para as crianças em idade de zero a seis anos, trazendo a discussão à educação infantil. A possibilidade da oferta dos níveis elevados de ensino também pontuada, e a obrigação que terá o Estado de ofertar o ensino durante o período noturno.

É no art. 208 da CF/88 que é estabelecido um conjunto de suplementos destinados à educação, a saber, a assistência à saúde, programas para auxiliar nos materiais didáticos, na alimentação e transporte escolar. Logo no primeiro parágrafo,

o ensino obrigatório e gratuito é tido por direito subjetivo do Estado. É, pois, o dever que tem o Estado em tornar a educação como um serviço público fundamental.

Em seguida, nos §§ 2º e 3º do referido artigo, ficou estabelecido que o não oferecimento da educação como ensino público é de responsabilidade da autoridade tão logo competente, como que o poder público deve elaborar a frequência dos estudantes, zelando para que juntamente às famílias essa frequência seja cumprida.

O art. 209 da CF/88 disciplina a permissão do ensino pela iniciativa privada, que poderá ser disponibilizado mediante a condição de que deve ser atendidas as normas gerais de educação nacional, não podendo pois, a iniciativa privada inovar legislativamente quanto ao seu próprio ensino, e a outra condição é de que as instituições privadas serão também autorizadas e avaliadas pelo poder público por meio de órgãos específicos.

Já no art. 211 trata sobre a responsabilização das instituições de ensino, que será da União, juntamente com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em regime de colaboração, organizarão seus sistemas de ensino. Ficando na incumbência na União, pelo § 1º, a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios, o financiamento das instituições de ensino públicas federais. A União exercerá, em matéria educacional, uma função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade de ensino, com a assistência dos demais entes.

Já de acordo com os § 2º e § 3º do referido artigo, será dos municípios a atuação prioritária no ensino infantil e fundamental, e dos Estados e Distrito Federal (DF) no ensino médio e também fundamental, respectivamente. E assim, visando a garantia da universalização do ensino na escola de forma obrigatória, os entes federados devem atuar de forma colaborativa pela organização dos sistemas educacionais, conforme o §4º do mesmo artigo. Bem como, têm o dever de construir escolas quando o interesse público assim exigir.

Quanto à distribuição de recursos destinados a educação, o art. 212 da CF/88 trata a respeito, dispondo que a União necessita encarregar-se de ofertar, pelo menos dezoito por cento, e os demais entes pelo menos vinte e cinco por cento, da receita que for resultante dos impostos. Ainda, os recursos públicos deverão ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as disposições do art. 212-A, pelos Estados, DF e Municípios. Os recursos públicos também devem ser

enviados as escolas públicas, filantrópicas, confessionais e comunitárias, conforme art. 213.

Devida atenção dá-se ao art. 214 da CF/88, pois neste dispositivo encontra-se a previsão de lei para o estabelecimento do plano nacional de educação, objeto principal de estudo deste trabalho, com o desiderato de assegurar o pleno desenvolvimento do ensino, quando da mesma forma pode-se observar no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que por meio do poder público deverá utilizar meios para sanar com o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

O Plano Nacional de Educação pode ser compreendido como uma política pública, que tem por objetivo assegurar o direito à educação (Braatz e Burckhart, 2013). E conforme prevê a Constituição Federal de 1988 haverão os adequados instrumentos para que o direito à educação seja concretizado plenamente.

É no art. 24, inciso XXIV, da CF/88, que estabeleceu a competência de forma concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, devendo estes legislarem sobre educação, cultura, ciência, pesquisa e desenvolvimento. E, os municípios, por sua vez, devem organizar e prestar os serviços públicos de interesse local e essencial conforme o art. 30, inciso V, do mesmo diploma (Brasil, 1988).

Deste modo, a implementação da educação acontece pelo Estado Social de Direito que foi consagrado através da CF/88, ampliando o leque de direitos fundamentais e das garantias a estes direitos, e é com o fito de concretizar o ideal da sociedade igualitária, livre de desigualdes, conforme são os fundamentos da República Federativa do Brasil, com cidadania, democracia, dignidade, valores sociais e pluralismo político que correspondem ao fim útil do direito à educação (Braatz e Burckhart, 2013).

Essencialmente, a Constituição de 1988 representa o marco das lutas travadas por um estado democrático com direitos iguais para todos. Assegurando aquilo que durante tanto tempo na história do Brasil foi excluído, passou a ser incluído e assegurado com a CF/88, assegurando não só o direito à igualdade para o acesso, mas a permanência no ambiente escolar (Vieira, 2007).

Esse percurso de evolução é mencionado por Braatz e Burckhart (2013) também, em que o direito a educação teve essa evolução ao longos das Constituições acompanhando o momento histórico vivido pela sociedade. E sendo dessa forma, pela própria essência desse direito, que é o a educação, ele pode

oferecer contribuição direta para o constitucionalismo democrático que sobreio com a CF/88, consolidando o Estado Democrático de Direito aqui no Brasil.

Destarte, Braatz e Burckhart (2013) destaca ainda com relação a educação nas escolas, entendem que ela deverá ser propalada pelos moldes da liberdade, democracia e universalidade, com o propósito de dispersar aparências individuais e autoritárias. E ao decorrer de sua educação básica, a independência seja construída com os pilares da socialização, fazendo com que as aptidões e a inteligência sejam aprimoradas, especialmente a capacidade de observação crítica para a construção de um futuro cidadão consciente. A escola dos conhecimentos é a escola da vida em sociedade.

## 2.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A Lei nº 9.394 de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), conhecida também como Lei Darcy Ribeiro, em homenagem ao educador brasileiro e ex-ministro da Educação. Essa lei estabeleceu definitivamente os princípios da educação e os deveres do Estado enquanto provedor da educação, definindo responsabilidades em modelo de colaboração entre os entes. A LDB é a legislação que veio regulamentar o sistema educacional brasileiro e defini-lo. Foi criada nos parâmetros constitucionais.

Entretanto, o processo de sua tramitação legal foi longo e polêmico, com as opostas propostas advindas do Legislativo e do Executivo, bem como a do âmbito da sociedade civil, até que se chegasse ao que pretendeu o art. 22, inciso XXIV da CF/88: as diretrizes e bases da educação legislada pela União. Desde o início do processo legislativo da LDB ainda logo após a promulgação da CF/88, foram várias as alternâncias feitas nos textos que foram sendo redigidos através de emendas aos projetos que eram apresentados. Evidenciando como no Brasil é e sempre foi complicada e dificultosa a tomada de decisão em relação a um marco regulatório de educação escolar (Cury, 2016).

Para a criação desta tão importante lei, Cury (2016) também aponta a importância da atuação de alguns seguimentos, como a do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), o da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e da União dos Conselhos Municipais de Educação, entre outras

colaborações, como os Fóruns Estaduais em prol do Ensino Público, o Fórum Nacional do Ensino Público, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, as associações profissionais de docentes, associações científicas, pesquisadores e organizações não governamentais, todos esses atores coletivos contribuíram e se debruçaram para discutir os projetos e viabilizar soluções para a consolidação da LDB em 1996.

A demanda sobrevinha no Brasil desde o Império na Constituição de 1824 e da Lei Geral da Educação de 1827, regrado sobre salários de professores, concurso e currículo, mas nada que mencionasse financiamento. Adaptações para a República foram sendo feitas, logo após o fim do regime escravocrata em 1888, no qual a cidadania jurídica pôde se alargar, e pontos como gratuidade, obrigatoriedade, e o monopólio do Estado em relação a determinar os graus escolares e a relação do público com o privado foram sendo discutidos (Cury, 2016).

A CF/88 apresentou avanço significativo na área de educação para o Brasil, que tinha o mandato constitucional da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Havia na época coexistência entre a inovadora constituinte com a permanência de Lei anterior sobre o tema (Lei nº 4.024/61). Além das novas leis regulando o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/95), estabelecendo questões eleitorais aos dirigentes do sistema federal de educação (Lei nº 9.192/95), e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/90). Havendo, pois, em concomitância os diferentes tratamentos dados juridicamente aos institutos educacionais, ora divergentes, ora convergentes (Cury, 2016).

Finalmente a redação final da Lei se deu com a sanção da LDB de 1996, tornando o referencial educacional do Brasil a partir daquele momento obediente ao imperativo constitucional do art. 22 da CF/88. Até o ano de 2016 haviam sido feitas 40 alterações sob a forma de leis no corpo da LDB de 1996, foram mudanças de toda ordem, acrescentando componentes curriculares, ampliando a obrigatoriedade do ensino, a introdução de datas festivas, redefinindo a educação profissional, conceituando os profissionais da educação, entre uma série de modificações e acréscimos (Cury, 2016).

Como inicialmente apontado, a LDB estabelece a operacionalização do processo educacional do Brasil, dirimindo sobre o direito à educação, no qual estabeleceu princípios e finalidades da educação nacional, impôs direitos e deveres,

tratou sobre a organização no território nacional, os níveis e as modalidades de educação e ensino e ainda sobre demandas de financiamento e gestão.

Logo no primeiro título da Lei nº 9.394/96, tratou-se de, no primeiro artigo conceituá-la ou definir sua abrangência, como sendo todos os seus processos formativos desempenhados não apenas por aquilo que acontece na escola, mas na vida familiar e em comunidade, através dos movimentos sociais, culturais, ensino e pesquisa, sendo assim todo esse conjunto constituidor da educação.

Esta Lei tratou de regular a educação em sentido mais amplo, a formação profissional, que está no âmbito escolar, a qual prepara o indivíduo para o trabalho e que contribui para a sua formação social como cidadão, para que esteja preparado para a vida política, que é a vida em sociedade. Com isso, rege-se através dos princípios da liberdade e da solidariedade humana, a finalidade do desenvolvimento do educando, que é dever não só do Estado, mas da família. Monarcha (2010, p. 126), aborda:

O verdadeiro papel da escola primária é o de adaptar os futuros cidadãos, material e moralmente, às necessidades sociais presentes e, tanto quanto seja possível, às necessidades vindouras, desde que possam ser previstas com segurança. Essa integração da criança na sociedade resume toda a função da escola gratuita e obrigatória, e explica, por si só, a necessidade da educação como função pública. A escola deve preparar para a vida real, pela própria vida.

Logo, através da educação se pretende expandir os obstáculos que são meramente individuais, tendo a pessoa em formação o contato com os diferentes tipos de saberes, ciências, culturas e povos, para que a importância da empatia e da equidade estimuladas, e assim adquira consciência de direitos e deveres.

Capanema (2012) afirma que a legislação em si traz um alto teor de autonomia, proporciona avanços, mas que também necessita de uma revisão para que se possa ver o que está sendo contemplado e concretizado. Segundo a autora, a legislação ela vem caracterizar o espaço da educação, o da escola constituída e instituída.

Com a LDB reafirmou-se o direito à Educação Básica, que só assim veio a ser chamada depois da referida lei, em que pese a Constituição Federal já haver estruturado suas etapas, que são elas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e o Ensino Médio. A outra etapa da educação estabelecida pela mencionada lei foi o

ensino superior. Quanto a educação infantil, é de competência dos municípios, podendo ser gratuita, não se tornou, entretanto, obrigatória.

Já o ensino básico, este é obrigatório e gratuito. É composto pelos anos iniciais de aprendizagem, a partir dos 4 aos 17 anos de idade, organizada pela pré-escola, o ensino fundamental e o médio. Na LDB estabeleceu-se que os municípios também se responsabilizariam, gradativamente, por todos os anos que compõem o ensino fundamental, entretanto, na prática, este costuma atender aos primeiros anos e os Estados aos anos finais, o que não é uma regra, mas um costume. O ensino médio vem ser de inteira responsabilidade dos Estados, e vem anteceder o ingresso ao ensino superior, podendo ser técnico profissionalizante. Tais aspectos estão em consonância com os princípios constitucionais e com a matéria da repartição de competências.

Cury (2002) explica que o dever do Estado se tornou mais claro, explícito e abrangente, pois há um compromisso em oferecer as vagas para a educação que é obrigatória, considerando assim da Educação Infantil ao Ensino Médio, e que este foi um grande avanço, pois embora estivesse de forma pressuposta em outras constituições pretéritas, a CF/88 trouxe de forma explícita para que o cidadão assim pudesse dispor de uma ferramenta jurídica em suas mãos para exigir o cumprimento de tal dever educacional.

Tais avanços legislativos alteraram a lógica do processo educacional, inclusive no que diz respeito à sala de aula em si. A escola passou a ter mais responsabilidade pela garantia do aprendizado, ao passo que os alunos possuem o direito de aprender, os educadores e as instituições possuem a obrigação de fornecer tal ensino de forma responsável e com comprometimento. Válido ressaltar, entretanto, que tanto a CF/88 quanto a LDB abrangem os processos formativos que se desenvolvam não só na escola, como única responsável pela educação, mas na convivência humana, vida familiar, trabalho e em outros momentos sociais ou pelas organizações da sociedade civil e manifestações culturais, no que diz respeito a chamada educação informal.

Além dos princípios da educação também foram impostas finalidades, que não possuem o significado terminativo, mas um direcionamento, uma orientação ou um sentido em que a educação deve trilhar. Essas finalidades apontam para o pleno desenvolvimento do educando, que quer dizer que só a partir que este desenvolver-se plenamente que terá condições se sentir-se realizado; a do preparo para o

exercício da cidadania, que significa ter todo cidadão seus direitos respeitados e que seja também cumpridor de seus deveres; e a qualificação para o trabalho, ou seja, a necessidade de que o ensino ofereça a aprendizagem adequada às atividades empreendedoras das regiões em que se situarem, estabelecendo o vínculo entre educação e trabalho às práticas sociais, para garantir a valorização de experiências extraescolares.

Imperioso destacar que estas finalidades somente serão possíveis pela ação do Estado, o possuidor dos mecanismos de seu alcance, para que as finalidades postas na lei, através da escola como representante do ambiente referencial de educação e os professores desempenhando o papel efetivo, sejam alcançadas.

Para além das finalidades impostas, a LDB dispõe no art. 5º que o acesso à educação básica é um direito público subjetivo exigível por todos, por meio no qual poderá “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo” (Brasil, 1996).

Já em se tratando do ensino público, dispõe o art. 3º que para que seja gratuito precisará ser ofertado em estabelecimento oficial de ensino, estar vinculado à educação escolar, do trabalho e às práticas sociais, com um processo educativo padrão traduzido em um ensino com qualidade, no qual as instituições devem verificar todo o processo educativo e adotar as posturas de cumprimento (Brasil, 1996).

O princípio da valorização do profissional de educação é considerado pela lei como um dos princípios norteadores do sistema de ensino, está relacionado aos profissionais da área, estabelecendo as condições que deverão ser respeitadas para que sejam tratados de forma igualitária, exerçam suas funções com as condições de capacidade adequadas, com ingresso exclusivo via concurso público, piso salarial, progressão funcional, período de estudos reservado incluindo na carga horária, aperfeiçoamento com licenciamento remunerado, bem como todas as condições adequadas ao seu desempenho. Os profissionais da educação são gestores democráticos do ensino público (Brasil, 1996; Curry, 2002).

No fim de cumprir com as diretrizes da LDB, o MEC aprovou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que foram criados com o desiderato de guiar a educação brasileira com o objetivo de garantir o respeito às diversidades culturais, regionais, étnicas, religiosas e políticas, no caminho de construção da cidadania, do

respeito ao meio ambiente, com o máximo alcance da igualdade de direitos, com base nos princípios da democracia. As abordagens dos temas diziam respeito à saúde, ética, orientação sexual, pluralidade cultural e meio ambiente (Enéas, 2016, apud Sousa, 2019).

A liberdade de aprender e ensinar, bem como a divulgação da cultura, do pensamento, da arte e do saber são valorizados na LDB, considerando ainda a tolerância com a diversidade étnico-racial, o vínculo entre a educação escolar, o trabalho e as demais práticas sociais, respeito a liberdade, o pluralismo de ideias, com garantia de padrão de qualidade no ensino para que assim também garanta o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1996).

A LDB dispõe sobre o princípio da valorização da experiência extraescolar (art. 3º, inciso X), que possui relação direta com o primeiro dispositivo da lei, onde afirma que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, entre outros, sendo a extensão dessa formação educacional, extra e intraescolar, que será importante na construção e formação do educando.

Ainda completando os princípios estabelecidos no art. 3º da LDB, a lei não foi omissa em tratar sobre as pessoas com deficiência, estabelecendo a primazia do respeito à diversidade humana, especialmente às surdas, surdo-cegas e com qualquer deficiência auditiva, cujo atendimento educacional deverá ser especializado e gratuito, inclusive às demais deficiências, entre transtornos globais do desenvolvimento, que sejam incluídos na rede regular de ensino, dando-lhes tratamento igualitário respeitando as necessidades específicas (Brasil, 1996).

Já nos seus dispositivos finais, a lei traz informações importantes quanto a educação dever ser ofertada aos índios, em busca sempre de preservar e recuperar suas memórias históricas, reafirmando sua identidade étnica e a valorizando as duas línguas e ciências. Bem como refere-se a educação militar que se regulará em lei específica, admitida a equivalência de estudos, sempre de acordo as normas fixadas aos sistemas de ensino. No fim, as disposições transitórias apresentam em formas de metas ou processo de transição, regulamentando a mudança com a chegada da referida LDB, tratando do tempo de duração e as ações que devem ser executadas pelos sujeitos educacionais para sua eficácia (Brasil, 1996).

As novas disposições trazidas pela LDB abordaram pontos importantes, entre eles, o disposto no inciso XII do art. 12, que trata da incumbência que terão os

estabelecimentos de ensino em instituir os Conselhos Escolares na forma do art. 14, também alterado pela Lei 14.644 de 2023, no que diz respeito a definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica feita pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Os Conselhos Escolares serão órgãos de caráter deliberativo, composto por várias categorias, desde diretores, a educadores, alunos e responsáveis, para a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais com finalidade de melhorar a qualidade do ensino (Brasil, 2023).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB também foram responsáveis por fortalecer e legitimar também a existência dos Conselhos Educacionais, diante do princípio da gestão democrática que estão no art. 206 da CF/88 e no art. 3º da LDB, determinando para os sistemas de ensino a participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos das escolas e a participação em comunidades escolares e local em conselhos escolares ou similares, constantes nos incisos I e II do art. 14 da Lei nº 9.394/96. Manfio (2020) destaca que apesar de não terem normatizado sobre os conselhos municipais de educação, a LDB foi importante responsável pela estimulação da sua criação.

Cury (2016) anuncia que a LDB juntamente ao PNE põe-nos a frente de um desafiador processo que engrandece a democracia no Brasil e pretende educar para a cidadania, no condão de rejuvenescer a sociedade e também ser responsável por irrigar a economia nacional. Para que isso aconteça, é necessário que a sociedade e o Estado estejam alinhados em relação aos avanços que se pretende alcançar com a educação, sem que retrocessos sejam celebrados. O passo é este, em que o país precisa tomar a inadiável decisão de priorizar a qualidade e efetividade da educação básica para que alcancemos a velocidade do futuro.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: SUA IMPORTÂNCIA NA EDUCAÇÃO

Ao caminhar dos séculos, pode-se observar que a educação tem sido adotada aos documentos legislativos e jurídicos como direito público subjetivo e enquanto atividade meio de acesso a prosperidade, sendo espécie de mecanismo de ascensão social, material e também simbólica (Oliveira, 2001).

É possível notar a inclusão da educação na maior parte das legislações mundiais reconhecendo como espécie de requisito fundamental para que o indivíduo se torne efetivamente cidadão detentor de direitos e deveres, e passe a usufruir dos

serviços que estão disponíveis na sociedade, participando conscientemente de uma vida social e política. Entretanto, é necessário que ao tornar a educação como um direito, o Estado assegure-a para que todos, sem distinções, possam acessá-la (Silva; Muranaka, 2017).

Para isso, considerando as estruturas de poder e dominação econômica que o tem o Estado sobre o indivíduo, é nesse território o lugar de concretização deste direito, sendo através de uma política pública que torne possível o alcance do que foi concedido como direito. Assim, sendo não somente direito, mas dever do Estado, as políticas públicas educacionais não são entendidas como discricionárias, mas indispensáveis aos gestores públicos.

Partindo-se do ponto que o Estado é obrigado a promovê-la, deverá adotar as medidas de sua aplicação, fixando orçamento e articulando em um plano a materialização do seu dever e direito do seu povo. É dessa forma que um plano se torna um instrumento de importante valor social a um Estado, em um plano educacional não está apenas garantia por meio de um instrumento normativo, mas a efetivação deste direito quando passa a ser materializado.

A ciência política passou a se debruçar sobre a análise de políticas públicas a partir do *welfare state* ocidental. Após a Segunda Guerra Mundial, os países adotaram este modelo de Estado, o do bem-estar social, especialmente após a década de 1980. Com isso, gerou-se uma grande mudança na postura dos governos, que se abstiveram do modelo liberalista político-econômico para adotarem a postura de provedores de direitos econômicos e sociais através do sistema de políticas públicas. Assim, houve o alargamento do Estado para que este englobasse funções e pudesse promover direitos antes não incluídos, levando ao refinamento normativo e o aumento da produção legislativa necessária à formulação das políticas públicas (Oliveira, 2013).

Souza (2006) explica que políticas públicas influenciam na economia e nas sociedades, por isso qualquer teoria que busque tratar sobre política pública como gênero, deverá certamente também explicar suas inter-relações com Estado, política, economia e sociedade. As políticas públicas, logo, buscam colocar o governo em ação ou analisar a ação do governo, quando for necessário, proporá mudanças nos rumos ou nos cursos que essas ações estão tomando.

É de muita importância o estudo das políticas públicas de um Estado para que possa avaliar os seus rumos governamentais e desenvolvimentistas. Isto tanto do

ponto de vista prático quanto acadêmico. Tratando-se do ponto de vista prático, a compreensão do tema permite que uma ação mais ajustada e mais incisiva nas decisões atinentes às políticas seja tomada. E do ponto de vista acadêmico, permite que através do interesse pelos resultados obtidos nas ações governamentais gerasse a necessidade de entendimento “teórico dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (Schmidt, 2008, p. 2.308).

Oliveira (2013, p. 226) buscando definir política pública, afirma que isto já é por si um ponto polêmico, bem como caracterizá-la, trazendo a definição dada por Michael Hill e Christopher Ham (1993, p. 27) que afirmam “[...] a política pode por vezes ser identificável em termos de uma decisão, mas muito frequentemente ela envolve ou grupos de decisões ou o que pode ser visto como pouco mais que uma orientação” (Ham; Hill, 1993, p. 27, apud Oliveira, 2013, p. 226).

Nesta seara, há posição de haver necessidade de se ampliar o entendimento sobre políticas públicas, abrangendo todas as ações de governo, problematizar definições sobre políticas públicas que enfatizam o planejamento, estabelecimento de metas e objetivos explícitos, com regulação normativa específica como destacou (Dye, 1972, apud Oliveira, 2013, p. 226).

Schmidt (2008, p. 2320) faz referência sobre as fases que compõem uma política pública, um ciclo político, que são: “Fase 1: Percepção e definição do problema”; “Fase 2: Inserção na agenda política”; “Fase 3: Formulação”; “Fase 4: Implementação”; “Fase 5: Avaliação”. Foi Lasswell (1948) que introduziu pela primeira vez o termo *policy analysis* e os seus estudos que apresentaram as políticas públicas como um ciclo. Oliveira (2013, p. 227) aponta que:

[...] o modelo de ciclos é, na verdade, uma tentativa de estabelecer certa ordem para o estudo do complexo fenômeno das políticas públicas. Desse modo, a proposta de descrição das políticas públicas em estágios surge como um porto seguro para estudantes e pesquisadores na medida em que identifica características peculiares e processos que ocorrem no ciclo das políticas públicas. Deve-se admitir, sobretudo, seu valor pedagógico.

Logo, admite-se que o processo de se avaliar uma política pública de forma linear ou por fase, pode não se apresentar na prática de forma eficaz (John, 2006, apud Oliveira, 2013, p. 227), que destaca ser o processo que envolve as políticas públicas caótico e muito complexo para que este tipo de modelo de estágios permita transparecer.

Essa complexidade é, de modo especial, acentuada quando se trata de política pública educacional. Dourado (2010, p. 678) afirma que “a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas”.

A histórica trajetória do planejamento educacional no Brasil foi um percurso marcado por um confronto de ideias sobre o papel do Estado e sociedade no país e as disputas são próprias das políticas públicas. De acordo com Dourado (2010, p. 680):

[...] as análises e proposições na área educacional são portadoras de concepções de mundo, sociedade e educação, que, por sua vez, traduzem o lugar histórico e, portanto, político-ideológico de onde se inscrevem.

Ainda destaca Dourado (2010) que a efetivação do direito social fundamental da educação dar-se em um “contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos”, assim, deslinda-se por posições políticas contrárias, significando dizer que “a educação é um ato político que expressa diferentes concepções e não por acaso as políticas educacionais, na qualidade de políticas públicas, traduzem tais disputas”.

Rua (2012) explica também que as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente de tensão e de alta densidade de política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemática, entre atores do Estado e da sociedade, agências intersetoriais, poderes do Estado, níveis nacionais e subnacionais, comunidade política e burocracia. E define o que são os atores do Estado e da sociedade, são aqueles que os seus interesses poderão ser afetados de forma positiva ou negativa pelo rumo que tomar uma espécie de política pública.

Nesse diapasão, na criação de políticas públicas, os atores políticos envolvidos poderão ter suas demandas incluídas ou não, dependendo diretamente dos recursos de poder que possuem, esses recursos são os meios capazes de pressionar para que a decisão seja favorável aos seus interesses. É aquele que, naquele momento, pôde exigir sua vontade conforme sua influência. É neste aspecto que se encontra ao longo da história um cenário de fragmentação, porquanto que as políticas educacionais no Brasil viveram sempre à margem de disputas entre atores políticos conforme seus interesses e concepções. Tão logo a justificativa para a

existência de tantas políticas educacionais voltadas ao governo, com carência de planejamento de longo prazo.

É, pois, necessária presença de atores políticos com olhar mais perspectivo. Os gestores das políticas públicas devem zelar pela não interrupção administrativa da política pública, que do contrário, ocorreu com frequência, isso gera o cancelamento das diretrizes vigentes para a inauguração de novas, na maioria das vezes, distintas e contraditórias, provocando “desperdício de energia política e de recursos financeiros” e adversidades para a sociedade civil (Schmidt, 2008, p. 2322).

Logo, na seara educacional é imprescindível a existência de um Plano Nacional de Educação, como uma política pública educacional, com diretrizes, metas e estratégias plausíveis de serem concretizadas, com subsídio constitucional vinculado e eficiência na gestão democrática atendendo ao regime de cooperação entre os entes federativos.

### **3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Pode-se definir “sistema” como uma unidade de vários elementos intencionalmente reunidos no ímpeto de formarem um conjunto coerente e operante. Seguindo a logística, Sistema Nacional de Educação seria “a unidade de vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados” por um Estado nacional propositalmente “reunidos de modo que formem um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país” (Saviani, 2014).

O debate sobre o planejamento da educação no contexto nacional apresenta-se sob várias perspectivas, em frente a concepções e cenários complexos. Durante a trajetória da construção de um Plano Nacional de Educação houve um percurso longo de contradições e equívocos. Nesse sentido, pretende-se apresentar, neste capítulo, a trajetória do planejamento educacional brasileiro, o contexto histórico dos planos nacionais de educação até a vigência do atual PNE (2014-2024).

Posteriormente, apresentar o papel fundamental na regulação da política de educação brasileira que trouxe esse documento, a distribuição de responsabilidades envolvendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, bem como em que consistem as diretrizes da Lei nº 13.005/2014 e as metas e estratégias anexas ao documento legislativo.

Neste contexto, é importante compreender a dinâmica de construção dos planos subnacionais de educação, a atuação da Rede de Assistência Técnica e o nível de execução do PNE (2014-2024) referente ao monitoramento da criação dos planos de educação no país tendo em vista o objetivo de avaliar o regime de colaboração, bem como a natureza jurídica e a contribuição dos Conselhos de Educação nesta temática.

#### **3.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO**

A história educacional brasileira passou por algumas tentativas de criação de um plano orientador. Durante esse tempo ficou marcada a existência de oposições entre diferentes grupos, e era conforme cada um entendia o dever de um Estado, o papel e importância da iniciativa privada e das formas de gestão e gerenciamento

político (Dourado, 2014). Possível notar essa dualidade público-privada na implementação de políticas educacional, notadamente os planos de educação.

No Brasil, ainda durante o Império a educação era voltada somente aos membros da elite. Naquele momento o Estado não tinha preocupações quanto à criação de um sistema de educação, nesse período a iniciativa da área era privada. Após a proclamação da República, no ano de 1890 foi criado o Ministério de Educação, Correios e Telégrafos. Cury (2011) explica que a era republicana acalmava o ideário de que junto à educação seria possível a existência de uma cidadania respeitosa. Assim, a educação teria muita importância já que era como um “sol” ao lado do desenvolvimento material da época, traria o domínio da lei e da justiça. Este órgão educacional teve duração rápida. Depois, a temática era passada ao Ministério da Justiça.

Do início da República até a década de 1930, alguns colégios superiores e escolas primárias e secundárias foram construídas. Contudo, não havia grandes mudanças no sistema de educação. Os republicanos, que desejavam a ampliação da educação, não tiveram seus anseios almejados pelo Estado, que naquele tempo buscou apenas manter as instituições padronizadas (Cavalcante, 2017, p. 69).

Com o início do governo Getúlio Vargas, o Ministério da Educação e Saúde foi criado e ainda no começo daquela década foi formado o Conselho Nacional de Educação (CNE). Aquele período se vincava uma visão sistêmica da elite intelectual sobre a realidade da educação do país, encontrando-se numa situação de completa escassez ao acesso escolar. Foi nesta época que o tema do planejamento ganhou força, como apontam Saviani (2007), Cury (1997) e Dourado (2011). Aquele Conselho teria a função de desenvolver um plano de desenvolvimento da educação, conforme o art. 5º do Decreto nº 19.850 de 11 de abril de 1931. Houve uma proposta de criação de um plano nacional de educação com duração determinada, que deveria ser estudado e aprovado por aquele conselho e depois avaliado pelo governo.

Toda essa estrutura administrativa estava ligada ao movimento de 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, que foi um projeto de mudanças para a educação brasileira, com dois principais objetivos para a construção de um Plano de Educação, que era o de aumentar o nível de cultura do país, há época miserável em construção de saberes, e o de propiciar uma produção acadêmica nacional. Tinha o propósito de que fosse estabelecido um plano de ação para uma educação

que fosse acessível a todos, nos moldes que se conhece hoje: pública, gratuita e laica.

A Constituição Federal Brasileira de 1934, influenciada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que fazia referência a necessidade da criação de um plano e sob a forte influência daquele movimento, declarava que a União era responsável em elaborar um Plano Nacional de Educação, de acordo com o art. 150 “o ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados; coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país; [...]”. Foi este diploma legal que primeiro incorporou os direitos sociais aos cidadãos em um texto constitucional com influência escolanovista.

Esse importante e inovador documento nacional refletiu o movimento político e educacional desta época e previu a elaboração do plano de educação a ser levado ao legislativo, sugerindo ao governo que medidas seriam necessárias aos problemas educativos, a exemplo da distribuição adequada de fundos. Mesmo sendo resultado de importantes mobilizações, nesse período, presenciou-se forte dualismo na oferta de ensino: por um lado, o ensino voltado à formação das elites e, do outro, um ensino voltado às massas populares, com poucos recursos, destinado à formação básica necessária ao exercício profissional (Nascimento, 2018).

Esse processo de planejamento educacional aconteceu no Brasil no governo Vargas de 1930 a 1945 e, neste período foi criada uma proposta de governo voltada ao crescimento econômico e à redução de desigualdades. A sociedade da época vinculava o conceito de um Plano de Educação ao de introdução da racionalidade científica. O conceito de racionalidade científica era relacionado a uma ideia de sociedade moderna. O governo com o fim de pôr em prática o plano de desenvolvimento, evidenciando o crescimento industrial, onde o ensino profissionalizante e tecnológico foi muito valorizado, refletindo as metas anexas ao plano de educação que só foi concluído e encaminhado ao Congresso em 1937, esquecido e nunca posto em prática devido o fechamento do legislativo em novembro daquele ano.

Este anteprojeto era extenso e contemplava todas as áreas do conhecimento de ensino, determinando currículos, cargas horárias, avaliação, financiamento, entre mais. Muito detalhista, por isso, não tinha metas definidoras, pode ser comparado a uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Cury, 1998).

Contudo, na Constituição de 1937 não havia a previsão de um plano próprio de educação, o que Vargas planejou para o seu governo foi um plano quinquenal de 1939-1943. Na época, o seu ministro de educação mencionava que o plano deveria anteceder a elaboração do “Código da Educação Nacional”, ambos sem existência na história (Horta, 1997).

Assim, ao fim da era Vargas, os “Pioneiros” retornaram a uma atuação expressiva na criação da Constituição Federal de 1946, a fim de corrigir a falta de recursos mínimos para a área e assegurar o direito a educação em todos os níveis. Os empecilhos da época eram muitos, pois até aquele momento faltava uma legislação específica de educação, área que não tinha sequer fiscalização nos valores constitucionais vinculados. Tais valores com vinculação constitucional tinham sido inéditos na CF de 1934, tão brevemente suprimida em 1937.

A Constituição Federal de 1946 trouxe, então, a necessidade da fixação de diretrizes e bases para a educação brasileira, que definisse parâmetros, princípios e o rumo da educação nacional (Brasil, 1946).

Para não esquecer o governo que ficou famoso pelo crescimento exponencial de cinquenta anos em cinco, Juscelino Kubitschek (1956-1961) apesar de não criar nenhum plano de educação, instituiu o Programa de Metas, entre as quais existiu a menção a educação, que tinha função de formar com tecnicidade a exigência de um crescimento econômico tão desejado.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) surge com a Lei nº 4.024/61. Ainda assim, o planejamento educacional carecia de desenvolvimento, pois havia restrição orçamentária, que embora houvesse a destinação de recursos à educação já estabelecido em lei, não eram suficientes as necessidades e realidade da época.

Foi somente em 1962 que nasceu o Plano Nacional de Educação associado a um conjunto de metas a serem executadas num dado prazo de oito anos. O plano “exerce apenas o papel de instrumento de aplicação dos recursos financeiros pelos entes federados” (Valente; Costa; Santos, 2016, p.30). Já em 1965, foi feita neste plano uma revisão que introduziu normas descentralizadoras e propôs-se uma elaboração de Planos Estaduais de Educação (PEE). Após, no ano seguinte, foi novamente modificado introduzindo alterações na distribuição de recursos federais, embora não tenha sido algo muito expressivo.

Em 1967, o plano passou de um órgão normativo de educação para integrante do planejamento global nos planos nacionais de desenvolvimento existentes naquele período. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional passou por uma modificação dada pela Lei nº 5.692/1971 e, assim, o planejamento educacional é retrocedido, sem metas coesas para a educação brasileira, a perspectiva de avanço estagnada, o controle na vida intelectual dos brasileiros era presente.

Somente com o processo de redemocratização, com a promulgação da CF/88, surge em 1993 o Plano Decenal de Educação para Todos, contemplando apenas a Educação Básica. Esse plano teve como referência a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990 na Tailândia, mas não chegou a sair do papel, mecanismos autoritários ainda estavam engessados no governo brasileiro. Só depois, com a criação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, estabeleceu-se que a União em regime de colaboração com os demais entes federados, a elaboração do PNE elencando metas num prazo decenal.

Os anos 90 foram marcados por grandes mudanças políticas na seara educacional devido aos reflexos deixados pelas crises econômicas das décadas de 70 e 80. Foi um período que desenvolveu o setor industrial do país, entretanto, o país adquiriu muitas dívidas no mercado externo e refletiu na formação do cenário educacional contrário ao avanço social.

Assim, a história dos planos de educação descreve que o poder de decisão era concentrado no Estado, sem atuação da sociedade na sua concepção. Como um problema que perdura até os dias atuais, a erradicação do analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental, não havia outra forma dos movimentos sociais se organizarem para projetar uma lei que não fosse ressaltando as necessidades mais básicas, na tentativa de criar um sistema democrático nacional de educação, com metas e estratégias opostas ao que vinham sendo adotado (Valente; Costa; Santos, 2016).

Em um quadro de disputa de correntes, uma mais progressista, com o PNE materializado com apoio da sociedade a partir de movimentos de luta política e ideológica, com a participação social, outra mais conservadora, com uma proposta do governo para um PNE que seguisse as diretrizes internacionais, com a demanda de compromisso administrativo nas políticas educacionais através do Ministério de

Educação (MEC) não levando em consideração as necessidades pontuais, é que surge o PNE (2001-2010).

Como resultado final do que sobrou deste cenário de propostas, tramitou durante o fim do século XX um texto final na Câmara dos Deputados que se tornou a Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e instituiu o Plano Nacional de Educação com vigência de 2001 a 2010.

Permaneceram ainda as dificuldades já enfrentadas durante a trajetória dos planos de educação até aquele momento. Este plano passou por reformulações e recebeu vetos às metas de origem orçamentária, motivo que esmagou o PNE como um instrumento de ação, e conseqüentemente inviabilizando-o de cumprir com o que mais prometia. Era ainda um sinal visível da luta em reconhecer a educação como direito social (Nascimento, 2018).

A falta de discernimento em priorizar o essencial e a excessiva quantidade de metas também foram causas que dificultaram o acompanhamento e o controle para fiscalizar a sua execução. Não regulou um regime colaborativo com os demais entes governamentais, reflexo de uma cultura de política de governos descontinuada, apesar de ter tido um intuito de estabelecer uma política de Estado e ter contado com a participação da sociedade civil organizada na sua elaboração.

O PNE (2001-2010) foi secundário no governo Lula, em razão exatamente de seu plano de governo, e por ser aquele documento ausente de mecanismos de financiamento, tornando-se apenas um plano formal. Dourado (2011, p.510) explica a respeito da educação durante a vigência daquele plano: “[...] a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais, em detrimento das políticas de Estado”.

Saviani (2014) frisa que as mudanças não têm a ver exatamente com a existência do PNE (2001-2010), já que este plano, nas palavras do autor, remonta a uma carta de intenções, com letra morta, com o mínimo de influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares. Corroborando com o autor, um estudo realizado a pedido do próprio MEC comprova esta visão, já que os resultados foram de que apenas 33% das metas daquele plano foram alcançadas.

O Brasil possui uma trajetória de planejamento educacional, com criação de planos nacionais de educação e as tentativas de um planejamento desde a era Vargas, mas que historicamente não se caracterizou por políticas de Estado. O

cenário era de fragmentação, desarticulação dos entes e uma descontinuidade do que se poderia atingir. Sobre a temática Oliveira (2011, p. 329):

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidências em setores mais amplos da sociedade.

O atual Plano Nacional de Educação é fruto de um processo longo de decolagens e regressos. Os rumos que devem ser tomados nesse caminho devem ser o de buscar mudar uma cultura de políticas de governo, enraizada aos governantes em praticar a improvisação, contrário ao planejamento estratégico, sistêmico e perseverante. Os movimentos educacionais no Brasil devem continuar em busca de um sistema independente de agendas políticas.

### 3.2 O ATUAL PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), um plano decenal, com vigência programada de 2014 a 2024, que foi promulgado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, entrou em vigor a partir da data de sua publicação, surgiu com a finalidade precípua de prover uma educação com um padrão de qualidade e acessibilidade igualitário a todos os brasileiros. Contexto pelo qual assume o papel fundamental na regulação das políticas educacionais e na distribuição de responsabilidade que envolve todas as etapas, níveis e modalidades de ensino (Nascimento, 2018).

Foi inserido na CF/88, através da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, a exigência da criação de um plano nacional, decenal e com vinculação orçamentária ao Produto Interno Bruto (PIB), ainda no fim da vigência do PNE anterior (2001-2010). Essa exigência foi atendida com o atual Plano Nacional de Educação, a partir da Lei nº 13.005/2014, que após quatro anos em tramitação nas instâncias foi aprovada.

Este plano tem características que o torna diferente dos planos anteriores. Uma dessas diferenças é de que o referido Plano é decenal por determinação

constitucional, o que significa que ultrapassa governos. Outro ponto é sobre a vinculação de recursos quanto ao seu financiamento, também por determinação de Lei, superando os Planos Plurianuais (PPAs). Cumpre, ainda, a função de articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração.

O amplo e democrático processo de debate do PNE 2014-2024 se teve início com a Confederação Nacional de Educação (CONAE), no ano de 2010, culminando na aprovação pelo Congresso Nacional, reforçando o caráter especial do PNE atual (Pereira e Grossi Júnior, 2016).

Pensando na forma de organização dos entes federados, essa conferência considerou a necessidade de que o Estado regulamentasse o regime de colaboração e por meio dessa relação cooperativa entre os entes, surgisse o Sistema Nacional de Educação, ideário já defendido por entidades acadêmicas e sindicais há tanto tempo, para garantia de um modelo de qualidade de ensino público (Nascimento, 2018).

A CF/88 conforme mencionado art. 214 tratou de estabelecer o Plano Nacional de Educação, definindo-o de duração plurianual, objetivando essencialmente tratar da articulação e do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, integralizando ações do poder público com o foco nas diretrizes da erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade de ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

O PNE 2014-2024 é composto por 20 metas e 254 estratégias, a serem cumpridas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que estão dispostas no anexo da Lei nº 13.005/2014. Essencialmente, o plano abrange desde a educação infantil à educação superior, inclusive determinando prazos obrigatórios de construção de planos subnacionais, resguardando a proposta do financiamento proposto pela Lei, sendo aprovada sem vetos.

A Lei nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação, com a vigência para os dez próximos anos, dando-lhes outras providências, foi criada em cumprimento ao art. 214 da CF/88. Assim dispõe o art. 2º, elencando as diretrizes gerais:

Art. 2º São diretrizes do PNE:  
I - erradicação do analfabetismo;

- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Vários embates se efetivaram no construto de tais diretrizes, realçando as questões atinentes à relação entre diversidade e educação e à redução do princípio de gestão democrática somente para o setor público. De outra senda, é possível dizer que as diretrizes do PNE “sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também a uma concepção abrangente de formação e à valorização dos profissionais de educação” (Dourado, 2016).

Sobre as diretrizes trazidas pela lei, Aranda e Lima (2014, p. 296), apontam:

As diretrizes gerais constantes nos incisos I, II e IV do PNE reafirmam as orientações dadas pela Constituição Federal de 1988 e a diretriz que explicita “a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País” se desmembra nos incisos V e VII, numa demonstração de que a voz popular foi ouvida para além das Conferências Municipais, Estaduais e também da Conferência Nacional.

Um ponto de muito debate proposto pela sociedade civil durante a tramitação do PNE referia-se ao financiamento da educação com padrão de qualidade e distribuída com igualdade. A proposta visava assegurar o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como uma proporção ao Produto Interno Bruto (PIB).

A Lei nº 13.005/2014 prevê no art. 5º um avanço com relação à temática ao definir que o processo de execução do plano e o cumprimento de suas metas seriam objeto de um monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, contemplando a presença dos seguintes autores realizadores: Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação,

Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE), e o Fórum Nacional de Educação (FNE).

Ademais, o § 4º do supramencionado artigo trata de que o investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da CF/88 e a meta de número 20 do Anexo da lei engloba recursos aplicados na forma do art. 212 da Carta Magna e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas dentro do país e também no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213. Tal dispositivo trata da possibilidade de financiamento do setor privado pelo setor público, rompendo uma norma histórica de exclusividade de verbas públicas para o setor público, bem como, constitui o resultado da ação articulada do setor privado junto aos poderes constituídos (Dourado, 2016).

No art. 6º do referido diploma legal determinou que a União promoverá a realização de ao menos duas conferências nacionais de educação até o fim da vigência do plano, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo então instituído naquele dispositivo, Fórum Nacional de Educação, no âmbito do Ministério da Educação, competindo a este Fórum acompanhar a execução do plano e o cumprimento de suas metas, promovendo a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem. Esse artigo se refere aos processos de gestão e organização, e avança na temática contribuindo para a consolidação do Fórum e destas conferências como ambiente de debate e participação social na discussão, avaliação e deliberação coletiva da matéria, bem como os próximos passos para o decênio vindouro.

Já o art. 7º da Lei nº 13.005/2014 aborda sobre o regime de colaboração que será exercido entre todos os entes federados, visando alcançar as metas e implementar as estratégias que são objetos do PNE. O artigo menciona no primeiro parágrafo que ficará a cargo dos gestores, independente da instância federativa, a função de adotar as medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas. Além disso, reafirma que as estratégias definidas no plano impedem da adoção de medidas outras, em âmbito local ou de instrumentos jurídicos diversos

que formalizam a cooperação entre os entes, podendo ser complementada por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. Essas concepções são importantes por indicar referências diferentes na relação entre os entes e suas respectivas autonomias, sem prejudicar o regime colaborativo. O dispositivo legal menciona ainda a possibilidade de regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar identidades étnico-educacionais diferentes, como uma forma de preservação e respeito à cultura e diversidade.

O artigo aborda no § 5º sobre a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados, bem como a existência dela em cada um dos Estados-membros para fortalecer o regime de colaboração. Essas instâncias são importantes para a articulação de um Sistema Nacional de Educação, bem como exercerão papel importante na articulação do próximo artigo do Plano.

O art. 8º define o prazo para a elaboração ou adequação dos planos de educação, para que sejam criados ou postos em conformidade as diretrizes, metas e as estratégias do PNE 2014-2024. Esse artigo é famigerado nesta lei, pois trata-se de definição importante trazida, especialmente no que se refere ao estabelecimento de um prazo para o seu cumprimento. Por intermédio da Rede de Assistência Técnica proposta e coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, o dispositivo deste Plano pôde ter sido efetivado.

O art. 9º da lei também determina outro prazo, no qual os municípios, os estados e o Distrito Federal devem aprovar, em até dois anos, leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública, adequando, se for o caso, a legislação vigente local adotada para essa finalidade. O artigo avança estabelecendo um prazo a ser adotado, entretanto estagna ao delimitar esse comando somente para a educação pública, excluindo a privada, dessa forma. O artigo encontra seus limites na Meta 19, que, ao tempo que enseja a gestão democrática estabelecendo a instituição de mecanismos que assegurem a participação de professores, estudantes, família e responsáveis e funcionários na gestão, enfatiza como autor desse processo a meritocracia, muito questionada na esfera educacional (Dourado, 2016).

O art. 10 da Lei, é muito importante no que diz respeito ao planejamento, gestão técnica e democrática e financeira, estabelecendo que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais de todos os entes federativos serão

formulados de modo a assegurar a consagração de dotações de orçamentos compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 e dos demais planos subnacionais, tornando-se, assim, possível a plena execução do que é proposto. Esse é mais um avanço do plano atual em relação ao anterior PNE 2001-2010, pois dessa forma é possível propiciar uma nova maneira de articulação e de pôr em prática o regime colaborativo estabelecido entre os entes.

O art. 11 diz respeito a política governamental de avaliação e propõe a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, definindo sua coordenação pela União, colaborativamente com os demais entes, e inclui o referido sistema como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica, orientando as políticas públicas criadas para esse nível de ensino. O parágrafo primeiro e seus incisos especificam os indicadores que serão utilizados nas avaliações e dessa forma é mais abrangente que a própria Meta 7 do PNE 2014-2024, que enfatiza apenas o rendimento dos estudantes por meio da centralidade ao Instituto de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como parâmetro avaliativo para a qualidade (Dourado, 2016).

O art. 12 determinava que até o fim do primeiro semestre do nono ano de vigência do PNE 2014-2024, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação do decênio seguinte, incluindo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o período subsequente. Considerando que até a data desta presente pesquisa não fora encaminhado tal projeto ao Congresso Nacional, já é possível afirmar que o dispositivo da lei não teve o cumprimento almejado.

Entretanto, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2024 previsto para ser realizada de 28 a 30 de janeiro do próximo ano (2024), em Brasília/DF, tem como tema “Plano Nacional de Educação 2024-2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. Os estados, o Distrito Federal e os municípios contam com o Regimento Geral da CONAE 2024 para organizarem suas conferências, que são fases preparatórias e precedem a etapa nacional. Elaborado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), o referido regimento orienta o processo de participação social no debate acerca do novo plano que está por vir, dispõe sobre o tema, a dinâmica dos debates e a sistematização de contribuições. A fase municipal, ponto de partida, está prevista para 23 de outubro de 2023 (MEC, 2023).

É o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação Intersectorial com os Sistemas de Ensino (SASE), responsável pela promoção da CONAE, ela pretende contribuir para a apresentação do novo PNE 2024-2034, discutindo a avaliação do atual PNE 2014-2024 e os desdobramentos da atual conjuntura. A expectativa do MEC é que a Conferência resulte em proposições de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o próximo decênio na educação do país (MEC, 2023).

Por fim, o art. 13 da lei, também estabelece prazo, determinando ao poder público instituição em lei específica do Sistema Nacional de Educação (SNE), sendo o responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. O SNE é objeto de luta política na área educacional há mais de 90 anos, considerando as lutas iniciadas na década de 1930. Debates avançaram a temática desde a Constituinte de 1988, incluindo a temática a nível constitucional com a EC nº 59/2009, depois com a LDB e atualmente com o presente PNE 2014-2024. Todavia, o prazo estipulado no supramencionado artigo, a instituição do SNE em até dois anos da data de publicação, também foi descumprido.

Há, contudo, o Projeto de Lei Complementar nº 235 de 2019, de iniciativa do Senador Flávio Arns (REDE/PR), institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos de art. 23, parágrafo único e do art. 211 da CF/88, foi remetido à Câmara dos Deputados e lá aguarda desde 17 de março de 2022 os próximos passos a uma possível aprovação (Senado, 2023).

Os comandos contidos nos dispositivos integrantes do Plano Nacional de Educação 2014-2024 respaldam as obrigações também assumidas pelo Brasil no Plano de Metas e Compromissos de Todos pela Educação (2007) em relação às categorias principais de cada meta e justificam as estratégias delineadas no anexo da lei.

O acompanhamento da execução do Plano tem o caráter objetivo de proteger e efetivar o cumprimento das Metas e Estratégias a médio e longo prazo, durante a vigência do PNE, através da realização de pelo menos duas Conferências Nacionais, precedidas das subnacionais, bem como pelo monitoramento e da avaliação, esta pela responsabilidade de órgãos gestores do Estado, são eles: MEC, CNE, FNE, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. Outro ponto importante para o

sucesso da execução é a divulgação dos resultados, a análise e proposição de políticas públicas e a continuada revisão do percentual que é investido na educação (Aranda e Lima, 2014).

Através do Portal “PNE em Movimento”, criado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) juntamente com outras instituições, é possível verificar a efetivação do que se pretendia no art. 5º da Lei com o acompanhamento da execução do PNE. No qual fora realizada no ano de 2018 a Conferência Nacional de Educação (CONAE) que conforme determinava a Lei nº 13.005/2014 seriam realizadas em intervalos de até quatro anos e possui o objetivo de avaliar a execução do referido PNE, bem como subsidiar a elaboração do próximo plano decenal de educação. O CONAE 2018 foi realizado em Brasília, durante os dias 21 a 23 de novembro daquele ano, contando com a contribuição dos membros da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano de Educação (MEC, [s.d.]).

A Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (Dicope), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) naquele mesmo ano de 2018, no mês de abril, realizou a capacitação dos membros da Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (MEC, [s.d.]).

A divulgação dos resultados já obtidos durante a vigência do Plano Nacional de Educação 2014-2024 estão disponíveis através dos relatórios do 1º, 2º e 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, bienais de 2016, 2018 e 2020, onde é possível verificar a efetivação de cada meta do anexo da Lei.

Este resultado também só foi possível devido ao que foi desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que construiu indicadores de base para auxiliar no monitoramento, avaliação do plano e na mobilização dos atores visando a elementos avaliativos convergentes (Dourado, 2016).

### 3.3 O PLANEJAMENTO PARA OS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A REDE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O Plano Nacional de Educação exigiu dos demais entes federados a elaboração ou adequação dos respectivos Planos Estaduais, Municipais e Distrital de Educação, para que então, aqueles entes subnacionais que não tivessem ainda

criado o seu próprio plano, o fizesse, e aqueles que caso já tivessem seus referidos planos, pudessem adequá-los ao alcance das metas propostas pelo novo PNE (vigência 2014-2024). No art. 8º da Lei em comento é possível observar, *in verbis*, a necessidade de elaboração dos planos subnacionais:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

A elaboração dos planos subnacionais de educação deve ser realizada com governabilidade democrática, ampla participação de representantes do setor educacional nacional e da sociedade civil, bem como tornar referência para a aprovação de leis para o sistema de ensino, para assim fortalecer a gestão democrática da educação pública nos diversos setores de atuação. Por meio do diploma legal é possível enxergar a importância dos planos subnacionais de educação, como uma cadeia conexas, essencial na efetivação do regime de colaboração. Os planos subnacionais são importantes meios na viabilização do Sistema Nacional de Educação, tendo em vista que são “vias mediadoras na materialização das metas no atual PNE” (Nascimento, 2018).

Assim, em parceria com outras entidades governamentais e não governamentais, o MEC para cumprir ao artigo supramencionado da Lei nº 13.005/2014, esforçou-se para implementar mecanismos eficazes na elaboração dos planos subnacionais através da Rede de Assistência Técnica.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, que teve como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação” contou com expressiva participação social, em destaque as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital.

Com isso, movimentos sociais passaram a apresentar demanda quanto a necessidade de instituir um caminho de diálogo aproximado entre os entes federativos. Em atendimento a tal exigência, o Ministério da Educação (MEC) instituiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) (Pereira e Grossi Júnior, 2016).

Dispondo, primeiramente, de três diretorias, sendo: (I) Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino (DICOPE); (II) Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação (DIVAPE); e, (III) Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino (DASE), a SASE em sua abordagem, tratava de outros assuntos além do plano de educação, como os planos de carreira dos profissionais da área e o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Via intermédio da Diretoria de Cooperação com Planos de Ensino (DICOPE), a SASE cumprindo o papel de articulação entre os entes federativos e o que determina o art. 8º da Lei do PNE 2014-2024, foi incentivadora para a criação de uma Rede de Assistência Técnica aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. Dessa forma, o MEC em parceria com o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em cada ente federado, constituiu o Comitê Tripartite.

A partir da existência deste Comitê, em cada Estado-membro e do Distrito Federal, foi articulada uma “Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação”, esse mecanismo organizacional foi de extrema importância para o cumprimento do art. 8º da Lei nº 13.005/2014. As redes de trabalho permitem que os indivíduos sejam as ferramentas de transmissão de conhecimento adquiridos e de trabalhos realizados (Pereira e Grossi Júnior, 2016).

O objetivo da Rede de Assistência Técnica era atingir a totalidade dos municípios e Estados-membros para que seus planos de educação fossem sancionados, um trabalho realizado de forma horizontal, atendendo ao regime colaborativo e de ultrapasse de fronteiras entre o Ministério da Educação e os entes federativos.

Ficaria a cargo do CONSED e da UNDIME, dentro do Comitê Tripartite, a indicação dos Avaliadores Educacionais (AE) para compor as redes dentro de cada ente. As indicações dos avaliadores deveriam seguir um currículo pré-determinado, bem como suas funções seriam exercidas a partir do cargo que fosse determinado entre: 1) Coordenador Estadual; 2) Supervisor Geral; 3) Supervisor; e 4) AE Técnico (Pereira e Grossi Júnior, 2016).

A Rede de Assistência Técnica contou com dois Avaliadores Técnicos por Estado-membro e para o Distrito Federal, no início dos trabalhos, a proposta era assessorar o ente na elaboração ou adequação do plano estadual, incluindo, no máximo, vinte municípios. Com início da atuação da rede e com o trabalho que foi

sendo realizado, a procura pela adesão ao trabalho de assistência aumentou, sendo necessária a reestruturação na composição da rede. Foi sendo acrescentado ao Estado um Avaliador Educacional a cada vinte e cinco municípios que aderiam à assistência técnica da rede.

Tornando-se reconhecida por todo território nacional, a assistência técnica foi um trabalho de destaque e contribuiu para atingir a totalidade dos 5.570 municípios brasileiros que foram assistidos pela Rede. De acordo com os dados trazidos pelos pesquisadores Jhonata Moreira Pereira e Geraldo Grossi Júnior (2016, p. 22-23) foram compostos por 310 AEs atingindo 100% (cem por cento) dos municípios do país.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) juntamente com outras instituições, criou o portal chamado de “PNE em Movimento” no qual contempla documentação norteadora que subsidiou o trabalho da Rede junto aos Municípios, Estados e Distrito Federal que, também, auxiliou o trabalho dos referidos autores supramencionados ao CONSAD, e auxiliou nesta presente pesquisa.

Este portal contempla o “Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações” documento de referência que tem como função orientar os municípios na construção dos seus planos de educação, orientando a execução em cinco etapas, sendo elas: (I) definir e distribuir responsabilidades; (II) elaborar o documento-base; (III) promover um amplo debate; (IV) redigir o Projeto de Lei (PL); e, (V) acompanhar a tramitação na Câmara Municipal. Esse caderno de orientação destinado aos municípios contou com a participação da rede de assistência em sua elaboração.

A partir do “PNE em Movimento” é possível visualizar mapas dos quais toda a sociedade pode acessar e acompanhar, em tempo real, o andamento de cada plano subnacional, sua fase de elaboração ou seu estágio de cumprimento e avaliação de resultados. É através da assistência técnica realizada junto aos Estados e Municípios que é possível atualizar os dados contidos no portal.

Ao avaliar em que estágios estão os Planos Municipais de Educação (PMEs) e os Planos Estaduais de Educação (PEEs) é possível enquadrá-los em uma fase entre as dez que devem passar. São elas: (I) Sem informação; (II) Sem Comissão Coordenadora instituída; (III) Com Comissão Coordenadora instituída; (IV) Com Diagnóstico concluído; (V) Com Documento-Base elaborado; (VI) Com Consulta

Pública realizada; (VII) Com Projeto de Lei elaborado; (VIII) Com Projeto de Lei enviado ao Legislativo; (IX) Com Lei aprovada; e, (X) Com Lei sancionada.

É possível verificar a importância de tal sistema e da Rede de Assistência Técnica tanto na elaboração dos planos subnacionais quanto no cumprimento de suas fases e monitoramento de seus estágios, o que não ocorreu na vigência do Plano Nacional de Educação de 2001-2010, a Lei nº 10.172/2001 que o aprovou não estabeleceu prazo para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. A UNDIME chegou a colaborar com a criação dos planos subnacionais há época, mas de maneira bem menos expressiva (Machado; Grossi Júnior, 2009 apud Pereira e Grossi Júnior, 2016).

A não adoção do estabelecimento de prazo para a elaboração dos planos subnacionais pode ser verificada como causa para a ineficácia de tais criações pelos demais entes federativos que não se propuseram, por si sós, a tal demanda educacional para seu território, isto durante a vigência do PNE 2001-2010. De acordo com o Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011-2014, apenas 12 dos 27 Estados-membros declararam possuir Lei do Plano Estadual/Distrital de Educação sancionada. E apenas 60,8% dos municípios possuíam um Plano Municipal de Educação, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) em 2011 (Pereira e Grossi Júnior, 2016).

Percebe-se assim, que a Lei nº 13.005/2014, embasadora do atual PNE, determinou no art. 8º, esboçando a obrigatoriedade da elaboração ou adequação dos planos subnacionais, estabelecendo ainda, prazo de um ano para o cumprimento do dispositivo contado a partir da publicação da lei.

É possível verificar pelo portal do “PNE em Movimento” fazendo uso dos dados atuais e oficiais publicados pelo MEC que constam com “lei sancionada” todos os Estados-membros e municípios do país, incluindo o Distrito Federal, com exceção ao Estado do Rio de Janeiro que se apresenta na fase de “consulta pública realizada”, na cor verde claro da legenda do mapa disponível. Referido Estado-membro possui Plano Estadual de Educação, contudo não foi aprovada nova lei que o tenha adaptado ao PNE 2014-2024, referido Estado-membro possui lei datada de 2009 (MEC, 2023).

O trabalho da Rede de Assistência Técnica para a elaboração ou adequação dos planos de educação foi determinante para este resultado atual, em um quadro inovador, o Brasil conseguiu, junto com o apoio das entidades governamentais e não

governamentais e sociedade civil organizada, conclamar e persuadir todos os entes federativos para a criação de seus planos educacionais.

Atualmente, o trabalho consiste em monitorar e avaliar o cumprimento das metas dos planos de educação, e só após o fim da vigência poderá se avaliar por completo a eficácia ou não do atual plano decenal para a educação, alguns resultados já são possíveis de serem observados através do portal, entretanto caberia análise aprofundada e dimensionalmente maior a que cabe dentro desta pesquisa, a qual se delimitará a avaliar o desempenho, ainda que de forma parcial e sucinta, do Estado da Paraíba e o Município de Sousa/PB.

### 3.4 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: CONTEXTO HISTÓRICO E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Com a proclamação da República, conforme Bordignon (2009) após várias tentativas, o primeiro conselho em âmbito nacional de educação foi criado em 1911, chamado de Conselho Superior de Ensino (CSE) que depois tornou-se o Conselho Nacional de Ensino (CNE), em 1925 (Bordignon, 2009, apud Manfio, 2021).

De acordo com Teixeira (2004) tais conselhos se instituíram como fiscalizadores das instituições financiadas pelo Estado, e eram compostos por representantes governamentais com o intuito de administrar a execução do ensino.

Na década de 30, no período em que acontecia movimentação na seara educacional para a criação de um Plano Nacional de Educação, foi instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE), de caráter técnico tinha como objeto a efetivação de um PNE. Passando de um órgão de fiscalização para com atribuições técnicas composto por “pessoas de reconhecida competência para as funções” conforme o art. 3º do Decreto nº 19.850/31. Nesse sentido, Teixeira (2004, p. 696), destaca:

[...] se pode atribuir ao Conselho contribuição importante na constituição de uma certa ordem na área da educação, que orienta a organização do ensino, estabelece competências e define direitos, possibilitando o exercício da cidadania com o alargamento do sentido da democracia para a sociedade civil.

Com a Lei nº 4.024/1961 que estabeleceu a LDB anterior, instituiu os sistemas federal e estadual de ensino e criou o Conselho Federal de Educação (CFE), determinando a criação de órgãos na seara estadual, os Conselhos

Estaduais de Educação (CEEs), consolidando os referidos sistemas como organizações independentes e autônomas. Pela primeira vez a legislação atribuiu caráter de órgãos deliberativo ao Conselho (Teixeira, 2004).

Após 10 anos, seguindo uma direção de expansão normativa para os conselhos de educação nacionais, a Lei nº 5.692/1971 atribuiu competência para tais órgãos realizarem a “regulamentação complementar de vários de seus preceitos relativos à organização dos currículos do ensino de primeiro e segundo graus”, contribuindo para “consolidar ainda mais a característica burocrática do funcionamento dos conselhos de educação” e foi com essa lei que, no art. 71, foi facultado aos municípios que tivessem condições para tanto a oportunidade de constituírem os seus próprios conselhos de educação (Teixeira, 2004).

Já com a redemocratização, a CF/88 fortaleceu os órgãos conselheiros dando-lhes autonomia para a criação de novas estruturas, devido a criação de sistemas estaduais e municipais de ensino, conforme o princípio da autonomia e no caminho do processo de gestão democrática de educação, em que pese a Carta Magna não ter abordado explicitamente quanto a criação de conselhos municipais de educação (Manfio, 2021).

O modelo criado do CFE em 1961 durou até o fim da década de 1990. Com a chegada da LDB em 1996, em conformidade aos princípios da gestão democrática, da garantia do padrão de qualidade (art. 206, CF/88), a educação elevada a direito público subjetivo (art. 208, CF/88) e a instituição do regime de colaboração nos sistemas de ensino entre os entes federados (art. 211, CF/88), estabeleceu a criação do atual modelo do Conselho Nacional de Educação (CNE) (Manfio, 2021).

O atual modelo do Conselho Nacional de Educação (CNE) é de um órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, foi instituído pela Lei nº 9.131/1995, com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação (MEC, [s. d.]

Cabe então CNE a função de formular e avaliar a política nacional de educação, zelando pela qualidade do ensino, pelo cumprimento da legislação educacional vigente e assegurando a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. O órgão possui um Presidente, no topo das suas instâncias, de um lado o Conselho Pleno que é composto pela Câmara de Educação Superior (CES) e pela Câmara de Educação Básica (CEB), do outro lado tem-se a Secretaria

Executiva que é composta pela Coordenação de Apoio ao Colegiado (CAC) e pela Divisão de Apoio Administrativo (DAA) (MEC, [s.d.]).

É certo que a CF/88 reconhece os municípios como entes federados e possibilitou a existência de seus sistemas de educação. Os municípios têm nos Conselhos Municipais de Educação seu órgão normativo, não determinado pela CF/88 e nem por outra legislação federal a sua criação. São, portanto, independentes e autônomos e cabe ao município a decisão de criá-lo, não havendo modelo que o defina, podendo cada município em respeito as suas particularidades e em atenção ao seu sistema de ensino encontrar o modelo de organização que satisfaça as funções para a qual pretender desempenhar. São através das leis de natureza municipal que se dá a criação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos Conselhos Municipais de Educação (Pereira e Oliveira, 2011).

Os conselhos de educação desempenharam um papel importante na organização do sistema de ensino no Brasil. Pode-se dizer que cumpriram a função que lhes foi concedida, em formalizarem o sistema e o modelo de escolas consagrado no país, “eles assumiram a tarefa de normatizar o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação”. Com a composição desses órgãos contando com a participação da sociedade civil, do Estado e de especialistas técnicos é possível uma ação articulada e sistematização respeitando os princípios da participação social, com resultado satisfatório (Teixeira, 2004).

Logo, a ação articulada e permanente de um órgão deliberativo, normativo ou consultivo, com independência funcional garantida, como são os conselhos estaduais e municipais de educação, se atuando conforme os princípios da gestão democrática, com composição qualificada de profissionais da área bem como com a presença da sociedade civil, garantirão a qualidade do processo da construção de planos de educação, bem como poderão fiscalizar e acompanhar a gestão escolar.

Os conselhos de educação atuam como guardiões de direitos, articulando-se juntamente com Secretarias de Educação e o MEC e desempenham função primordial no fortalecimento da democracia ao inovar na gestão participativa dos atores da educação, tendo os conselhos o papel de valorizar os estudos de políticas educacionais e os sistemas de ensino.

## **4 A FORMAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA PARAÍBA E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA/PB E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS**

A discussão acerca do planejamento da educação no Estado da Paraíba mostra-se de enorme relevância para a temática apresentada nesta pesquisa. Ao longo do percurso da construção de um Plano Estadual de Educação houve um planejamento democrático e participativo no Estado da Paraíba. Nesse sentido, pretende-se apresentar, neste capítulo, a trajetória do planejamento educacional paraibano incluindo o contexto histórico dos planos estaduais de educação até a vigência do atual PEE/PB (2015-2025), bem como o protagonismo do Conselho Estadual de Educação da Paraíba neste processo.

Ademais, o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Sousa/PB, o caráter normativo da Lei que o aprovou, avaliando a adequação de seu conteúdo com o correspondente ao da Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE vigente e ao da Lei 10.488/2015 que aprovou o PEE/PB, incluindo destaques ao monitoramento de sua execução.

Neste diapasão, essencial é a compreensão da dinâmica de construção dos planos de educação relacionada com a atuação do Ministério Público como órgão de importante papel na implementação das políticas públicas brasileiras, entendendo as ações efetuadas pela Promotoria de Justiça de Sousa/PB, a exemplo do processo extrajudicial que expediu Recomendação ao Município de Sousa/PB quanto à política pública educacional do Plano Municipal de Educação.

### **4.1 GENERALIDADES SOBRE O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA PARAÍBA**

O Plano Estadual de Educação do Estado da Paraíba (PEE/PB), um plano programado para a vigência de um decênio, do ano de 2015 a 2025, foi promulgado pela Lei nº 10.488, de 23 de junho de 2015, que passou a vigorar após a data de sua publicação, elaborado com o fito de cumprir a determinação estabelecida pelo Plano Nacional de Educação que entrou em vigor no ano anterior e determinava em seu art. 8º o prazo para a elaboração ou adequação dos demais planos de educação.

O PEE/PB foi aprovado ainda em atendimento às determinações legais constitucionais contidas nos arts. 211 da CF/88, que diz respeito ao regime de colaboração que serão organizados entre os entes federados os seus sistemas de educação, e 214 da CF/88, que trata da previsão constitucional a criação do PNE. Com vistas ao cumprimento, também, do inciso I do art. 11 da LBD, que se refere aos encargos dos Municípios em organizarem, manterem e desenvolverem os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, “integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (Paraíba, 2015).

Durante a apresentação do PEE/PB, o então Secretário do Estado da Educação definiu em que consistia uma política educacional, referindo-se tratar de um “processo democrático, participativo e ativo de sujeitos dos diversos setores da sociedade para o enfrentamento das questões que dizem respeito aos direitos das crianças, dos adolescentes, jovens, adultos, idosos e das pessoas com deficiência” (Paraíba, 2015). Assim, a apresentação do Plano menciona que aquele documento havia sido aprovado no ímpeto de cumprir o que o PNE havia lançado ordem, que era a elaboração dos respectivos planos estaduais e municipais de educação pelos demais entes da federação, cujos planos deveriam definir metas, diagnósticos e estratégias, relativo tanto às etapas, quanto aos níveis e também modalidades de ensino para os dez anos vindouros.

Através disso, o PEE/PB torna-se um “grande instrumento de superação dos entraves e das debilidades, e de projeções de novos desafios que a realidade apresenta na dinamicidade do movimento social”, e para a operacionalização desse instrumento todos os segmentos e a sociedade é convidada a juntos efetivarem as políticas e ações em busca do oferecimento de uma educação de qualidade para todos os paraibanos, “independente de cor, etnia, cultura, credo e localização geográfica” (Paraíba, 2015).

A construção do referido plano aconteceu sob a coordenação do Conselho Estadual de Educação do Estado da Paraíba (CEE/PB), órgão de grande importância aos avanços educacionais paraibanos. De acordo com o documento, ao todo, foram 90 (noventa) pessoas envolvidas nas comissões temáticas que foram formadas por representantes de sindicatos, demais conselhos, universidades, escolas, instituições públicas e privadas da rede de ensino e dos movimentos sociais. Após ser elaborado, o PEE ainda foi aberto à consulta pública. Resultando assim, o documento fim, pelo grupo de sistematização, feito de estudos, discussões

e ponderações, que tiveram como referência o PNE e as demais legislações bases da educação, para que de acordo com as necessidades, possibilidades, os limites e as potencialidades pudessem culminar numa construção coletiva. Afinal, o processo se deu através da realização de audiências públicas que tinha o objetivo de afirmar para a sociedade o documento (MEC, [s. d.]).

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) podem ser considerados importantes instrumentos de gestão, que singularmente cumpre a dois papéis, um deles seria o de integrar os objetivos e as metas do PNE, movendo-os de acordo com a realidade territorial do Estado-membro em questão, e o outro deles é o de prever a sua articulação às demandas municipais do Estado, no intuito de que tais localidades possam ajustar o planejamento nacional às suas particularidades (Souza e Menezes, 2017, p. 03 apud Toledo, 2020, p. 91).

Sendo assim, os PEEs estão relacionados diretamente com o princípio da gestão democrática do ensino público consagrado no art. 206, VI da CF/88 e na LDB, que diz respeito tanto aos profissionais de educação, quanto as comunidades escolares que deverão participar das normas de ensino público. Sendo a partir da elaboração de um plano de educação estadual um viés a essa participação e gestão participativa no âmbito do ente estadual.

O PEE/PB procurou, então, absorver em todos os dispositivos relativos às suas metas e estratégias as carências atinentes às políticas educacionais, que por muitas vezes não foram incluídas, quando nenhuma atenção era voltada aos grupos marginalizados, como os negros, quilombolas e indígenas originários dessas terras (Toledo, 2020, p. 91).

No que diz respeito ao processo de elaboração do novo PEE da Paraíba, primordial papel possui o Conselho Estadual de Educação da Paraíba, não somente para a elaboração do atual plano vigente no Estado, mas ainda quando da vigência de um plano anterior a que se teve acesso durante a pesquisa. Referido Plano Estadual de Educação da Paraíba havia sido criação em conformidade ao PNE (2001-2010) também por iniciativa do CEE/PB.

O CEE/PB fora instituído sob a égide da Lei nº 4.024/1961, que estabelecia a antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), muito antes da promulgação da CF/88. O CEE/PB foi criado pela Lei nº 2.864 de 06 de junho de 1962 (CEE/PB, [s.d.]).

A atual legislação que rege o CEE/PB é a Lei nº 7.653/2004 que dispõe no seu art. 1º sobre o conselho ser “um órgão colegiado, integrante do Sistema Estadual de Educação, com atribuição normativa, deliberativa e consultiva, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação no Estado da Paraíba”, pode-se constatar a presença, desde a sua criação, da inclusão do princípio da participação social no referido órgão. Logo no artigo seguinte, o inciso I, determina que é finalidade precípua do CEE/PB a elaboração, em primeira instância, do Plano Estadual de Educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação, a ser aprovado pelo Legislativo, bem como é de sua função realizar o acompanhamento e a avaliação da sua execução. Saliente-se que vigia o anterior PNE (2001-2010) na época da aprovação da referida Lei nº 7.653/2004 (Paraíba, 2004).

No Portal do CEE/PB encontra-se os registros da criação e evolução do órgão na aba denominada “História”, no qual há a informação de que na época da criação do conselho, meados dos anos 1960, muitos outros Conselhos Estaduais foram inaugurados no país, como sendo um instrumento de desconcentração e descentralização de poder no âmbito das políticas públicas educacionais. Sendo o CEE/PB um dos mais antigos Conselhos Estaduais do país, no qual há divergências entre Leitão (1986, p. 102) e Bordignon (200, p. 32). O primeiro indica ter sido o CEE/PB o segundo criado no país, após o CEE do Estado de São Paulo, e o segundo afirma ter sido o quarto a ser criado no Brasil, depois dos Estados do Amazonas, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Respeitada a divergência entre os autores, cabe a conclusão de que o CEE/PB foi vanguardista no âmbito das políticas públicas educacionais em todo país.

À época, coube aos conselheiros do CEE/PB criarem as normas que fundamentaram também o recém-inaugurado Sistema Estadual de Ensino da Paraíba, no fim de tornar concreto os mandamentos legislativos da LDB de 1961. Pioneiro, mais uma vez, o CEE/PB foi o primeiro a emitir Resolução referente à implementação dos Conselhos Municipais de Educação da Paraíba (CME/PB), sendo, atualmente, um dos poucos conselhos de educação com previsão constitucional estadual, conforme o art. 212, § 2º, inciso I da Constituição Estadual da Paraíba de 1989. Histórias ainda mais remotas, remetem a criação de um Conselho Estadual na Paraíba ainda em 1949, de acordo com os registros do professor Severino Elias Sobrinho (2008) (CEE/PB, [s. d.]).

Atualmente, o CEE/PB é um órgão colegiado do Sistema de Ensino e tem como objetivo interpretar a legislação federal e estadual, adequando-as ao Sistema Estadual de Ensino da Paraíba. Assim, atualmente conforme a finalidade que lhe foi concedida, o CEE/PB,

[...] entendendo não somente a complexidade da elaboração do novo PEE, mas, sobretudo, reconhecendo o caráter participativo e democrático como essenciais à estruturação de um documento que possa nortear a política pública de educação na próxima década, por meio do desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da qualidade da educação e de iniciativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades, resolveu descentralizar as ações de elaboração do Documento-Base (Paraíba, 2015)

Dessa forma, em 13 de junho de 2013, o referido órgão iniciou os trabalhos quanto à elaboração do PEE/PB, deliberando que o então Presidente do Conselho, “encaminharia documento à Secretaria de Estado da Educação, abordando a temática e ressaltando a necessidade de adotar estratégias com vistas à sistematização das ações de elaboração do citado plano”. Em reunião posterior, no dia 19 de junho daquele ano, que comunicando ao plenário do CEE/PB, o Presidente que havia participado de reunião com a Secretaria do Estado da Educação (SEE/PB), sugeriu na oportunidade a constituição “de uma comissão específica para o acompanhamento e a avaliação do PEE” (Paraíba, 2015).

Assim, a SEE/PB publicou no Diário Oficial do Estado, a Portaria nº 495, de 1 de setembro de 2013, que constituía a Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação do Plano Estadual de Educação, e era composta por diversos representantes, sendo eles da Secretaria de Educação do Estado, do CEE/PB, do Fórum Estadual de Educação, da União dos Dirigentes Municipais de Educação – Seccional da Paraíba (UNDIME/PB), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação do Estado da Paraíba (SINTEP) e da Associação dos Professores de Licenciatura Plena do Estado da Paraíba (APLP). Esta comissão “foi instalada no dia 21 de maio de 2014, no Plenário Daura Santiago Rangel do CEE/PB” (Paraíba, 2015).

Após, na fase de elaboração do diagnóstico, etapa prévia e fundamental na construção do plano, a então Presidente do CEE/PB, em reunião com a Comissão de Acompanhamento, deliberou no sentido de serem constituídas comissões temáticas por níveis de ensino, modalidades e temas transversais, visando assim a

maior adequação na construção das metas e estratégias do PEE/PB. Foram então, constituídas 15 (quinze) comissões temáticas, compostas por 90 (noventa) membros, que representavam os mais variados segmentos, incluindo representantes da sociedade civil. Assim, as Comissões Temáticas, definidas por etapas e modalidades da educação, estruturaram os respectivos diagnósticos, enunciaram as metas e estratégias que foram sistematizadas em um Documento-Base, pela Comissão de Sistematização. Assim, após a finalização do referido documento, que havia sido referendado por unanimidade pelo CEE/PB, foram realizadas as audiências públicas, o intuito era de receber contribuições para a estruturação da versão final (Paraíba, 2015).

Durante a realização das referidas audiências grandes contribuições foram dadas ao referido documento, que resultaram em um PEE com abrangência inovadora, com destaque às diversidades, aos Direitos Humanos, à educação étnico-racial, campal e indígena, bem como referente aos quilombolas e ciganos, incluindo metas e estratégias específicas. As audiências foram bem sucedidas, chegando a contar com a participação de aproximadamente de 1.100 pessoas, e as contribuições foram sendo incorporadas “na medida em que apresentavam consistência conceitual e logicidade na estrutura formal”. Por fim, o CEE/PB aprovou em plenário o texto no dia 26 de maio de 2015, tendo sido a Lei aprovada aproximadamente um mês depois (Paraíba, 2015).

O PEE/PB está dividido em 5 (cinco) tópicos principais, a saber: educação básica, educação superior, formação e valorização dos profissionais da educação, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Assim, o referido documento contém 28 metas, sendo 20 delas em referência ao PNE 2014-2024, com os adequados ajustes correspondentes ao Estado, sendo as demais (8) criadas exclusivamente em atendimento à singularidade do Estado da Paraíba.

Detalhe importante é mencionado durante a apresentação da Lei, no que diz respeito às inovações trazidas pelo PEE/PB, sobre a região que engloba o município de Sousa/PB, em que foi incluído no eixo da educação básica, metas e estratégias referente a educação escolar cigana, pela Paraíba apresentar tal especificidade, garantindo dessa forma a efetivação de direitos à educação inclusiva e de qualidade a este grupo étnico presente na região, a exemplo das Meta 1, Estratégia 1.9, Meta 2, Estratégia 2.5 e 2.9, Meta 3, Estratégia 3.4, Meta 5, Estratégia 5.6, entre outras.

A Lei nº 10.488/15 que aprovou o PEE/PB, descreve em seu art. 2º as seguintes diretrizes que orientam o Plano:

Art. 2º São diretrizes do PEE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais da educação; e
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental

As diretrizes acima fazem correspondência àquelas dispostas no art. 2º da Lei nº 13.005/14 que aprova o PNE 2014-2024. Assim como os arts. 4º e 5º de ambas as leis. O art. 5º da Lei nº 10.488/15 afirma que a execução e o cumprimento das metas e estratégias do PEE serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, a cada 2 (dois) anos, a serem realizados pela Secretaria de Estado da Educação, Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, pelo CEE/PB e pelo Fórum Estadual de Educação, isto com exceção àquelas metas e estratégias que disserem respeito a competência dos Municípios, que assim serão cumpridas por meio das suas instâncias próprias (§ 1º do art. 5º da lei). Essas instâncias mencionadas nos incisos do art. 5º serão também responsáveis pela divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações (Paraíba, 2015).

Em busca de mencionar os resultados das avaliações e do monitoramento do PEE/PB, não foi possível encontrar nos sítios institucionais ou nas mídias locais os documentos ao qual menciona a Lei, tendo sido, portanto, descumprido o que determinou o § 2º do art. 5º da Lei nº 10.488/15 que previa a divulgação das avaliações.

O art. 6º da Lei Estadual trata da temática do art. 6º da Lei Federal com relação a promoção das conferências de educação (CONAE), em que o Estado se comprometeu a realizar, pelo menos 2 (duas) conferências estaduais de educação,

com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, e o objetivo é o de avaliar e monitorar a execução do PEE/PB e subsidiar a elaboração do próximo PEE. Contudo, outra vez a pesquisa não conseguiu encontrar as informações sobre a realização dessas conferências no Estado da Paraíba.

O art. 7º desse diploma legal estabelece o regime de colaboração entre o Estado, a União e os Municípios estabelecido pela LDB e pela Constituição, e conforme o art. 7º da Lei nº 13.005/14. O art. 8º diz respeito a garantia da equipe educacional, no qual o Estado considerará o atendimento especializado a educação especial, assegurando um sistema inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades do ensino. O artigo seguinte, corresponde ao art. 10 da Lei nº 13.005/14 que trata da formulação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais do Estado assegurando dotações compatíveis com o PEE/PB para a viabilização da sua execução.

Por fim, o art. 10 correlacionado ao art. 12 da Lei Federal, determinou que até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do PEE/PB, o Executivo encaminhará ao Legislativo o projeto de lei referente ao PEE/PB do próximo decênio. O PEE/PB estará no nono ano de sua vigência em 2024, não sendo possível avaliar até a conclusão desta pesquisa o seu cumprimento.

#### 4.2 A ANÁLISE SOBRE O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOUSA/PB

Saviani (1999, p. 130) apontava há época sobre a questão que envolvia os sistemas municipais de ensino, que davam “margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município”, isso porque não havia ainda os preceitos trazidos pela Lei nº 13.005/2014 que instituiu o atual Plano Nacional de Educação.

Entretanto, desde antes da criação da supramencionada lei, já parecia ser possível e quisto a possibilidade da elaboração dos planos municipais de educação, tendo em vista que, ainda segundo Saviani (1999, p. 130):

[...] a partir da imposição constitucional de que os municípios devem “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, V) e “manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental” (Art. 30,VI), resulta óbvio que essas ações devam ser, preferivelmente, planejadas, isto é, devam ser implementadas segundo planos previamente traçados que, a partir do diagnóstico das necessidades, estabeleçam metas e prevejam os meios, aí incluídos os recursos financeiros através dos quais as metas serão atingidas.

De outra banda, em que pese a existência dos comandos constitucionais referindo-se a criação aos sistemas municipais de ensino, bem como a LDB de 1996 respaldando legalmente a implementação desses sistemas à nível municipal, ambos documentos legais não faziam referência expressa quanto a formulação de planos municipais de educação. Comportando a CF/88 em seu art. 214 referir ao estabelecimento do Plano Nacional de Educação através de lei, e a LDB em seu art. 9º, inciso I, ao estabelecer como atribuição da União a elaboração do “Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, e dos Estados, a elaboração e execução de políticas e planos educacionais, “em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios” conforme o art. 10, inciso III (Saviani, 1999, p.131).

Assim, a LDB ao referir-se as atribuições dos municípios estabeleceu somente que caberia a esses entes “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacional da União e dos Estados” conforme o art. 11, inciso I (Saviani, 1999, p. 131).

Dessa forma, ambas as legislações por não terem incluído sobre a temática da criação dos Planos Municipais de Educação foram por vezes interpretadas de modo a aniquilarem o poder dos municípios para tal demanda, sob a justificativa de incompetência. Sendo este um demonstrativo do percurso de lutas pela conquista da autonomia municipal como ente compositor do regime federativo.

Saviani (1999) então observava, em contramão, que apesar da legislação da época não impor a obrigatoriedade da elaboração dos planos municipais de educação, elas também não a proibiram. Sendo, portanto, a eficácia das ações do poder público municipal resultante do imperativo de que elas sejam planejadas. Assim, “independentemente de que o ensino mantido pelos municípios seja organizado como um sistema próprio ou não, justifica-se a existência de planos municipais de educação”. Afinal, existe uma relação clara entre sistema de educação e plano de educação.

O pensamento progressista do referido educador foi por fim estabelecido expressamente em um documento legal. Foi somente com a chegada do PNE 2014-2024 que a instituição dos planos municipais de educação foi consolidada. A partir

do, já bem comentado nesta pesquisa, art. 8º da Lei nº 13.005/2014 que determinou a elaboração dos correspondentes planos de educação pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, estabelecendo que esses documentos estivessem conforme as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, contando ainda com um prazo de um ano para ser elaborados.

O Plano Municipal de Educação do Município de Sousa/PB foi aprovado pela Lei nº 2.577 de 20 de julho de 2015, um plano programado para uma vigência decenal, de 2015 – 2025, entrando em vigor a partir da data de sua publicação, com o intuito de cumprir com o previsto no inciso I, do art. 11 da LDB e no art. 8º do PNE. Não tendo sido, no art. 1º da Lei nº 2.577/2015, incluído a menção ao Plano Estadual de Educação da Paraíba.

Assim como o Estado da Paraíba também já havia aprovado plano de educação anterior ao PNE 2014-2024, assim também foi constatado no Município de Sousa/PB, que através da Lei nº 2.262, de 5 de outubro de 2010, aprovou o seu Plano Municipal de Educação anterior. Aquela Lei foi formada por apenas 5 artigos. No qual o primeiro deles instituiu a aprovação do PME, anexo a lei, com respectivo caráter decenal. Todavia, a cópia encontrada da referida lei do PME 2010-2020 de Sousa/PB não continha o Anexo do Plano incluso, não sendo possível fazer qualquer avaliação do que foi estabelecido naquele documento.

O PME 2010-2020 de Sousa/PB deixou a cargo a responsabilidade pela implementação e desenvolvimento do plano “a Secretaria Municipal de Educação e Esportes, em articulação com as demais Secretarias Municipais, com os órgãos e conselhos federais e estaduais das áreas educacionais e com a sociedade civil organizada, e especialmente, com o Conselho Municipal de Educação” (art. 2º), e a cargo também da Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação “o monitoramento, controle, avaliação periódica e divulgação da progressiva realização de suas ações” (art. 3º) (Sousa/PB, 2010).

Por fim, o parágrafo único do art. 3º da Lei de 2010 dizia que as Leis de Diretrizes Orçamentárias, os Planos Plurianuais e os Orçamentos Anuais do Município seriam elaborados de modo a dar suporte às diretrizes, metas e objetivos constantes no PME 2010-2020 e o art. 4º disciplinava que as alterações que se fizessem necessárias naquele PME durante o período de sua vigência seriam necessariamente aprovadas pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e após,

submetidas à análise e ratificação da Câmara Municipal de Sousa via Lei. O art. 5º dizia respeito a entrada em vigor a partir daquela publicação.

No portal eletrônico oficial do Município de Sousa/PB é possível encontrar algumas informações referentes ao Plano Municipal de Educação, afirmando tratar-se de “uma política de Estado embasado legalmente na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação”, no qual seu texto apresenta metas e estratégias que estão alinhadas as de caráter nacional e estadual “com vistas a oportunizar as diferentes esferas do governo a participação e o compromisso com as questões comuns da educação” (Sousa/PB, [s.d.]).

De acordo com as informações no site do Município, a construção do PME teve “como linha mestra” o princípio da participação coletiva em sua construção, com acompanhamento e avaliação na perspectiva de consolidação da democracia, contendo no interior do documento imagens do território, informações de suas necessidades e as suas finalidades, “por meio da participação democrática dos diversos segmentos sociais”, num processo de participação pública de todos os que possuem compromisso com a educação (SOUSA/PB, [s. d.]).

Cabe a indagação a essas declarações. Durante a presente pesquisa, o Município de Sousa/PB, tanto os seus poderes Executivo quanto o Legislativo, mostraram-se insuficientes quanto ao acesso à informação. De acordo com a matéria disponibilizada no site oficial,

A construção do PME de Sousa/PB foi coordenada por uma Comissão Executiva, com a colaboração da Comissão de Elaboração, que convocou todos os segmentos da educação e da sociedade civil organizada com vistas à discussão do Plano durante a realização da Conferência e do Fórum Municipal de Educação, versando sobre a temática central: “Construindo o Plano Municipal de Educação, suas Metas e Estratégias de Ação” (Sousa/PB, [s. d.]).

Todavia, esse mesmo endereço eletrônico consta com informações contraditórias e avessas a publicização das informações. É mencionado pelo site oficial do Poder Executivo que o plano fora aprovado em junho de 2015, através da Lei nº 238/2015. É possível constatar que a Lei que aprovou o PME 2015-2025 de Sousa/PB é, na verdade, a Lei nº 2.577, de 20 de julho, e não junho, de 2015. Ressalte-se que o acesso a cópia da referida lei só foi possível através do acesso ao site oficial da Câmara Municipal de Sousa/PB, tendo em vista que, haviam outras informações incorretas contida no portal oficial da Prefeitura de Sousa/PB, no qual

há dois links de acesso, o primeiro intitulado de “Plano Municipal de Educação” datado de 06 de junho de 2015, no qual, na verdade corresponde ao acesso do conteúdo do Plano Municipal de Educação do Município de Aparecida/PB, cidade circunvizinha de Sousa/PB, o segundo intitulado de “Lei Municipal 393-2015 – Institui o PME” datado do mesmo dia do primeiro, no qual diz respeito a Lei que instituiu o PME neste mesmo município, Aparecida/PB (Sousa/PB, [s. d.]).

Dessa forma, é possível questionar a confiabilidade das informações contidas no portal oficial da Prefeitura Municipal de Sousa/PB. Na verdade, constata-se uma publicização obstaculizada, sem a descrição de políticas públicas efetivas na seara educacional e competências do PME. Há a obstrução do acesso à informação pública e de interesse social. Do mesmo modo, em que pese o site oficial da Câmara Municipal de Sousa/PB tenha ofertado o acesso a ambas as Leis que instituíram os PMEs do município, 2010-2020 e 2015-2025, nenhum dos dois documentos oferecem cópias do Anexo as Leis, ou seja, não há a disponibilização do documento dos Planos Municipais de Educação que foram por tais leis aprovados.

Assim, foi somente possível ter acesso público ao documento do PME de Sousa/PB 2015-2025 com a colaboração do Ministério Público da Paraíba, através da Promotoria de Justiça de Sousa, que contém as informações que subsidiaram a pesquisa referente a este tópico, por meio do Procedimento Administrativo extrajudicial de nº 046.2022.002341.

É possível verificar que junto ao encaminhamento da Lei nº 2.577/2015 e da cópia do Plano Municipal de Educação 2015-2025, ao procedimento extrajudicial, continha outro anexo à Lei, tratando sobre a “Trajetória de discussão e elaboração do Plano Municipal de Educação de Sousa – Paraíba”. Contudo, o conteúdo do anexo não foi enviado juntamente com os demais documentos, tendo em vista que não fazia parte da requisição do Ministério Público para aquele procedimento extrajudicial. Todavia, sua ausência impediu a descrição neste tópico sobre o processo de elaboração do PME de Sousa/PB. Diferentemente do PME, o PEE/PB continha tópicos dentro de seu documento tratando da evolução histórica da educação paraibana e da construção participativa do PEE/PB. Bem como uma apresentação detalhada do plano.

Ainda tratando sobre as informações acerca da elaboração do PME de Sousa/PB, em investigação sobre a existência e atuação do Conselho Municipal de

Educação foi possível constatar através do Jornal Oficial do Município, a Gazeta de Sousa, versão de nº 269 da primeira quinzena de outubro de 2020, a menção ao Decreto nº 705/2020/PMS-GAB no qual é nomeado alguns representantes de instituições para integrarem o Conselho Municipal de Educação, “criado pela Lei Complementar Municipal nº 1.588/1996, de 15 de abril de 1996 (Institui e regulamenta o Conselho Municipal de Educação do Município de Sousa-PB)”, para um mandato de 2 (dois) anos. Além deste registro não há mais nenhuma informação nos portais eletrônicos referentes ao CME de Sousa/PB. Inclusive, mesmo após investigação, a referida Lei de 1996 que o instituiu também não está no portal oficial da Câmara Municipal de Sousa/PB (Sousa/PB, 2020).

Conforme Monlevade (2003, p. 44 apud Manfio, 2021, p. 85) se há “um conselho municipal de educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME”. Assim foi com o Conselho Estadual de Educação da Paraíba em relação ao desenvolvimento do PEE/PB. Entretanto, com relação ao PME de Sousa/PB a mesma atuação não foi verificada, tampouco tomou-se conhecimento detalhado das atribuições do Conselho Municipal de Educação de Sousa/PB.

A Lei nº 2.577/15 que aprovou o PME de Sousa/PB, em seu art. 2º, trata das diretrizes que orientam o Plano, às mesmas dispostas no art. 2º do PNE 2014-2024 e do PEE/PB. O mesmo acontece com o art. 3º e 4º dos planos de educação, no que dizem respeito aos prazos e censos atualizados. O art. 5º do PME trata da temática do monitoramento e das avaliações periódicas do plano, que serão realizadas pela Secretaria Municipal de Educação, pela Comissão de Educação da Câmara Municipal, pelo Conselho Municipal de Educação e pelo Fórum Municipal de Educação, competindo a estas instâncias a divulgação dos resultados do monitoramento.

O art. 6º dos planos de educação referem-se as conferências de educação que serão realizadas periodicamente, em prazo de máximo de 4 anos entre uma e outra. O art. 7º reforça a instituição do regime de colaboração entre os entes federativos que está disposto também no art. 7º do PEE/PB e PNE. O art. 8º diz respeito a garantia da equidade educacional, em que o Município considerará o atendimento às necessidades específicas da educação especial, para que se

assegure um sistema inclusivo em todos os níveis. Este artigo se parece com o correspondente do PEE/PB.

O conteúdo disposto no art. 9º do PME de Sousa/PB parece ser o único que não encontra exata correspondência gramatical com o PEE/PB, mas encontra a sua similaridade com o art. 9º do PNE. Diz respeito a aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática. O PNE estabelece um prazo de 2 (dois) anos para isso, contados da publicação da Lei. O PME de Sousa/PB não faz menção a nenhum prazo para tanto.

O art. 10 do PME de Sousa/PB é o que corresponde ao 9º do PEE/PB e ao art. 10 do PNE. Trata do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Município ser formulados assegurando a consignação de dotações orçamentárias compativelmente com as diretrizes, metas e estratégias do PME, para que sua execução seja plenamente possível. Por último, o art. 11 do PME trata do prazo estabelecido para o encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo, até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do atual PME, do projeto de lei referente ao PME do próximo período. Prazo este também contido no plano educacional estadual e nacional.

Ao analisar o documento aprovado, o PME de Sousa/PB contém um tópico de breve apresentação, no qual foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação. No qual aponta ser intenção do Plano Municipal de Educação contribuir efetivamente para a educação de qualidade às crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, num esforço junto do poder público com a sociedade civil organizada. De acordo com a Secretaria, o maior desafio na elaboração do Plano “foi articular os vários segmentos e instituições ligadas à Educação, visando a construção conjunta de um documento que contemplasse as reivindicações e expectativas da sociedade em relação a educação municipal” (Sousa/PB, 2015).

Contudo, durante a apresentação é mencionado que a elaboração do PME de Sousa/PB foi “preconizada no Plano Nacional de Educação – PNE – aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001”. O que se constata é que houve um equívoco sem precedentes na elaboração textual do referido documento, que em um erro grosseiro mencionou que o referido plano, na verdade, fazia correspondência com a Lei antiga, sem eficácia há um ano com a aprovação do atual PNE. Embora se saiba que a PME de Sousa/PB não fora elaborado conforme a Lei antiga, pela

análise própria de seus artigos e conteúdos corresponderem ao PNE atual, o erro disposto logo na apresentação do Plano Municipal é, no mínimo, criticável.

Através do quadro, a seguir, é possível constatar as metas que foram elaboradas no Plano Municipal de Educação de Sousa/PB que fazem referência ao mesmo conteúdo das metas contidas no Plano Estadual de Educação da Paraíba e no Plano Nacional de Educação.

**Quadro 2**

| <b>PNE 2014-2024</b> | <b>PEE 2015-2025</b> | <b>PME SOUSA/PB 2015-2025</b> |
|----------------------|----------------------|-------------------------------|
| META 01              | META 01              | META 01                       |
| META 02              | META 02              | META 02                       |
| META 03              | META 04              | META 03                       |
| META 04              | META 07              | META 04                       |
| META 05              | META 03              | META 05                       |
| META 06              | META 05              | META 06                       |
| META 07              | META 19              | META 07                       |
| META 08              | META 08              | META 08                       |
| META 09              | META 09              | META 09                       |
| META 10              | META 10              | META 10                       |
| META 11              | META 06              |                               |
| META 12              | META 20              |                               |
| META 13              | META 21              |                               |
| META 14              | META 22              |                               |
| META 15              | META 23              |                               |
| META 16              | META 24              | META 16                       |
| META 17              | META 25              | META 17                       |
| META 18              | META 26              | META 18                       |
| META 19              | META 27              | META 19                       |
| META 20              | META 28              | META 20                       |
|                      | META 11              |                               |
|                      | META 12              |                               |
|                      | META 13              |                               |
|                      | META 14              |                               |
|                      | META 15              |                               |
|                      | META 16              |                               |
|                      | META 17              |                               |
|                      | META 18              |                               |

Fonte: Elaboração Própria.

É possível verificar através da análise do quadro acima que o Plano Municipal de Educação de Sousa/PB, soma um total de 15 metas criadas, bem como através da leitura de cada uma dessas metas, verifica-se que são gramaticalmente idênticas às metas contidas no PNE. Inclusive, o município não elaborou as metas correspondentes de 11 a 15 sob a justificativa de que a competência para a

elaboração das referidas metas é da União e do Estado, por esse motivo não foram elaboradas estratégias para o seu desenvolvimento. Optando, ademais, em não seguir a numeração a partir da Meta 10, da qual salta desta para a de número 16, para que, inclusive em número, correspondam as do plano nacional.

Diferente disso, o Plano Estadual de Educação do Estado da Paraíba propôs elaboração de metas inovadoras, são elas as de número 11 a 18, que como visto no quadro acima não encontra referência expressa nos outros planos. Além disso, é possível verificar que mesmo as metas que correspondem às do plano nacional, contém, em algumas delas, padrões diferentes quanto à ordem disposta e quanto aos números em percentuais que o Estado pretende atingir. Ao exemplo de que, na Meta 1 o Estado da Paraíba pretende “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, progressivamente, 60% das crianças de até 3 anos até o final da vigência” do PEE/PB, enquanto que o que pretende a União em relação a Meta 1 é “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência” do PNE 2014-2024.

Em busca de mencionar os resultados das avaliações e do monitoramento do PME de Sousa/PB, não foi possível encontrar nos sítios institucionais ou nas mídias locais os documentos ao qual menciona a Lei, tendo sido, portanto, descumprido o que determinou o inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 2.577/15 a qual previa a divulgação das avaliações em sítios institucionais da internet e mídias locais.

Novamente, somente foi possível ter acesso público aos documentos referente as avaliações e monitoramento do PME de Sousa/PB 2015-2025 por meio da cópia do Procedimento Administrativo extrajudicial de nº 046.2022.002341. No qual o Município de Sousa/PB em obediência aos pedidos da Promotoria de Justiça anexou ao procedimento extrajudicial tais documentos. Foram encaminhados os documentos intitulados de “Relatório Anual de Monitoramento do PME” correspondentes aos períodos de 2016 – 2018 e de 2019-2021.

O documento de avaliação mais recente contém a sigla da SIMEC, que é o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação, é neste portal operacional que tratam do orçamento e monitoramento do governo federal na área de educação, correlacionado ao trabalho feito pela Rede de Assistência Técnica quando da elaboração dos planos subnacionais.

De acordo com os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2021 feita pelo INEP, o município de Sousa/PB contava com 1.686 alunos matriculados no

ensino infantil e com 90 profissionais docentes na área, 9.310 matriculados no ensino fundamental e 515 docentes, e com 3.038 no ensino médio e 286 docentes. O total de escolas de ensino infantil eram 40, de ensino fundamental 52 e 14 unidades de ensino médio.

Conforme o quadro a seguir, é possível verificar o percentual alcançado pelas metas elaboradas no Plano Municipal de Educação de Sousa/PB ao longo de sua vigência.

**Quadro 3**

|                | <b>DADO ANTERIOR</b> | <b>PERÍODO 2016-2018</b> | <b>PERÍODO 2019-2021</b> |
|----------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>META 01</b> | 73,3%                | 90%                      | 90%                      |
| <b>META 02</b> | 97,6%                | 97,5%                    | 97%                      |
| <b>META 03</b> | 79%                  | -                        | 79%                      |
| <b>META 04</b> | 90,4%                | -                        | 90,4%                    |
| <b>META 05</b> | 85%                  | -                        | 85%                      |
| <b>META 06</b> | -                    | -                        | 38%                      |
| <b>META 07</b> | 5.1                  | 5.1                      | 5.1                      |
| <b>META 08</b> | 0%                   | 0%                       | 0%                       |
| <b>META 09</b> | 77,5%                | 0%                       | 0%                       |
| <b>META 10</b> | 3,8%                 | 0%                       | 0%                       |
| <b>META 16</b> | 29,3%                | 0%                       | 29,3%                    |
| <b>META 17</b> | 0%                   | -                        | -                        |
| <b>META 18</b> | 0%                   | 0%                       | -                        |
| <b>META 19</b> | 0%                   | 0%                       | -                        |
| <b>META 20</b> | 0%                   | 0%                       | -                        |

Fonte: Elaboração Própria.

O quadro acima foi produzido com bases nos dados contidos nos relatórios de monitoramento enviados pelo Município de Sousa/PB ao Ministério Público da Paraíba, referente ao período descrito. Com relação ao percentual ou pontuação contida no item de “Dado Anterior”, este diz respeito aos dados oficiais anteriores ao PME de 2015, disponibilizados pelo SIMEC, “Prova ANA” ou pela Linha de Base de 2014 do INEP, de acordo com os documentos. Sendo assim, é possível observar que não há resultado ou até mesmo o registro do monitoramento em várias metas do PME de Sousa/PB, bem como, as metas que possuem registro percentual correspondem exatamente ao mesmo percentual registrado nos anos anteriores, ou seja, sem evolução progressiva, a exceção da Meta 1, na qual o município registrou percentual melhor que aos relatórios pretéritos.

#### 4.3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM RECORTE DA ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SOUSA/PB

É certo de que a criação de um plano educacional é considerada como uma espécie de política pública, criada por um Estado, que carregue para si a condição de promovedor do bem-estar social, para que ele desenvolva seus mandamentos constitucionais relativos aos direitos fundamentais e sociais. Reiterando que os direitos sociais são carentes de uma ação positiva do Estado, exigindo deste uma conduta ativa. É através da criação de políticas públicas que o Estado pode garantir a prestação de um direito.

Perceptível ao longo desta pesquisa que o dever de garantir o direito à educação veio de forma clara para a república brasileira através do art. 205 da CF/88, que estabeleceu a educação como dever do Estado, na qual será promovida e incentivada visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Anteriormente a promulgação da CF/88, o Ministério Público esteve, por vezes, atrelado aos demais poderes do Estado, estando, dessa forma, desprovido de “prerrogativas necessárias para exercer sua fiscalização e velar pelos direitos da sociedade”. Ocupando-se ao posto de promotor de ações de natureza penal e da tutela de interesses de incapazes nos processos cíveis, agindo como *custos legis* (fiscal da lei) (Oliveira, 2013).

Contudo, passado os velhos tempos, o Ministério Público fora ganhando autonomia desde antes do exercício da CF/88, através da lei de ação civil pública, a instituição transformou-se e as suas atribuições e prerrogativas foram alargadas. O Ministério Público passou a ser uma instituição “proativa e responsável pela tutela de interesses da sociedade” (Oliveira, 2013). De acordo com o art. 127 da Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Seguindo, o art. 129 da CF trata das funções institucionais do Ministério Público e no seu inciso II, há menção ao zelamento “pelo efetivo respeito dos

Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” na Constituição, “promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, bem como no inciso III, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses difusos e coletivos, no inciso VI, que trata da expedição de “notificação nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva” (Brasil, 1988).

Há ainda outros instrumentos normativos que subsidiam os membros do Ministério Público ao desempenho de suas funções estão disciplinados de forma espaça no ordenamento jurídico brasileiro, são eles: a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), a Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 75/93), nas legislações orgânicas estaduais, na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), incluindo o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) (Lei nº 8.069/90), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e também o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03). Grande destaque, importante para a compreensão da atuação do órgão na fiscalização e implementação de políticas públicas, diz respeito as ferramentas de natureza extrajudicial, pertencente a autonomia do órgão ministerial, como o atendimento ao público em geral, satisfazendo às demandas sociais, a instauração do inquérito civil público e do procedimento investigatório criminal, possibilitando ao órgão caráter investigativo, bem como a realização de audiências, incluindo as de ordem pública, o compromisso de firmação de termos de ajustamento de conduta, e a expedição de recomendações (Oliveira, 2013).

De acordo com o art. 27, inciso IV, do parágrafo único, da Lei nº 8.625/93 é faculdade do Ministério Público, na defesa dos direitos assegurados na Constituição, emitir “recomendações dirigidas aos órgãos e entidades”, “requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito” (Brasil, 1993). Essa é uma importante ferramenta para que a instituição expresse seu diagnóstico em relação a uma temática, com o fim de orientar a determinado órgão ou entidade buscar regularizar-se conforme uma norma jurídica (Brasil, 1993).

As prerrogativas institucionais dos membros do Ministério Público “permitem que a instituição atue de forma independente na fiscalização dos poderes do Estado e na defesa dos direitos sociais”. Portanto, a Constituição Federal conferiu ao órgão ministerial vocação “para a defesa dos direitos fundamentais e detém grande

potencial para fomentar e fiscalizar a implementação de políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos” (Oliveira, 2013).

Oliveira (2013, p.236) relembra que

[...] a implementação de políticas públicas também é complexa e envolve um processo de negociação e barganha, entre outros, com grupos afetados, exigindo a tomada de muitas decisões não contempladas em sua formulação. Há que se reconhecer também a impossibilidade de um controle completo ou perfeito das atividades e dos agentes envolvidos na tarefa de pôr a política em prática, uma vez que a atividade desenvolvida por eles, dadas suas características, envolve grande discricionariedade.

Sendo assim, o referido órgão deve se valer de uma postura resolutiva e protagonista, utilizando dos instrumentos extrajudiciais, conferidos a instituição, para que alcance seus objetivos via interlocução, especialmente na tutela dos direitos coletivos, com o envolvimento e ponderação dos envolvidos no processo em debate. Essa atuação é característica própria do órgão, que é direcionada pelos “promotores da justiça”. Da interpretação do verbo, “promover” é impulsionar, incentivar ou estimular, é fazer avançar, seguir em frente, ou também produzir e provocar.

Dessa postura, é reconhecida a complexidade da implementação de políticas públicas, mas também é verificada a capacidade do órgão para tal auxílio, na qual uma atuação dialogada possibilita um processo construtivo e promissor à efetivação dos direitos fundamentais caminhando principalmente para uma efetiva prestação estatal.

Voltando os olhos para os planos educacionais, foi com esse perfil de atuação que a Promotoria de Justiça de Sousa/PB resolveu, através da expedição de uma Recomendação, acompanhar a efetivação da implementação das políticas públicas educacionais dos municípios pertencentes a Comarca de Sousa/PB.

Os referidos documentos foram elaborados pelo Ministério Público do Estado da Paraíba com fundamento na Lei nº 8.625/93, aplicando-se subsidiariamente a Lei Complementar nº 75/93, especialmente a norma que diz respeito a autorização para a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, respeitando os interesses, direitos e bens cuja defesa é atribuição do órgão, e bem como ao disposto no art. 201, § 5º, alínea “c”, do ECA.

As exposições dos motivos que justificaram a expedição das recomendações foram a incumbência do Ministério Público, nos termos da CF/88 em defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais

indisponíveis, conforme o art. 127, caput, nos termos da CF/88, e do ECA, que garantem a toda criança e adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais, bem como considerou, ainda, o disposto no art. 6º, 205, 208 e 214 da CF/88, no art. 9º e 87 da LDB e do art. 8º da Lei nº 13.005/2014.

Os procedimentos extrajudiciais instaurados e os documentos expedidos pela Promotoria de Justiça de Sousa/PB aos prefeitos constitucionais dos municípios da Comarca de Sousa/PB recomendavam a adoção de medidas necessárias ao cumprimento das estratégias e metas previstas na Lei nº 13.005/2014 pelos municípios, bem como a adequação do Plano Municipal de Educação – PME eventualmente existente no Plano Nacional de Educação (2014-2024), e caso o PME ainda não existisse no município, procede-se com a sua elaboração com a urgência que o caso requeria.

Ao Município de Sousa/PB a Recomendação foi expedida em 13 de junho de 2022, através do instrumento foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 046.2022.002341. O prazo concedido ao Município foi de 45 (quarenta e cinco) dias. O referido prazo expirou-se pela primeira vez, em 9 de setembro de 2022, sem que houvesse aportado resposta do ente oficiado a Promotoria de Justiça. Após reiterado o ofício, o prazo expirou-se pela segunda vez, em 16 de novembro de 2022. No dia seguinte aportou-se ao procedimento, através do procurador jurídico do Município de Sousa/PB resposta à recomendação. Na oportunidade, foi juntando cópia da Lei nº 2.577/2015.

Contudo, se fazia necessário a juntada da cópia do referido Plano Municipal de Educação e da apresentação de um relatório quando a adequação do PME ao PNE. Este despacho expedido foi elaborado por esta autora e assinado pela Promotora de Justiça, Fernanda Pettersen de Lucena.

Assim, a Secretaria de Educação do Município de Sousa/PB anexou ao procedimento uma cópia do Plano Municipal de Educação (2015-2025), um Relatório de Monitoramento de Metas do PME de Sousa/PB e uma resposta formal assinada pela Secretária Municipal de Educação, que afirmava a existência do referido plano, a lei que o instituiu, esclarecendo que foi construído por metas alinhadas ao PNE vigente, que para concretização de uma educação de qualidade no município estavam realizando o devido monitoramento no tocando ao alinhamento e alcance das metas previstas em ambos os planos, nacional e municipal.

A Procuradoria Jurídica do Município juntou os mesmos documentos e cópias, repetindo a resposta dada pela Secretaria Municipal de Educação, incluindo a mais um Relatório de Monitoramento do período de 2016-2018.

Por fim, restou-se promover o arquivamento do procedimento administrativo tendo em vista que o seu objeto havia sido exaurido, não existindo fundamento para a proposição de ação civil pública ou qualquer outra adoção ou providência a ser adotada pelo órgão ministerial, conforme foram anexadas as respostas à Recomendação e justificadas, bem como avaliadas pela Promotoria de Justiça de Sousa/PB que referido plano havia sido já elaborado com a devida adequação ao PNE vigente.

Assim, é possível conferir que o Ministério Público do Estado da Paraíba, através da Promotoria de Justiça de Sousa/PB tornou-se protagonista em relação a implementação das políticas públicas voltadas a construção dos planos municipais de educação dos municípios da Comarca de Sousa/PB, incluindo o Município de Sousa/PB, que embora já estivesse cumprido com o que determinava a recomendação expedida, não da mesma forma ocorreu com todos os demais municípios da comarca que foram oficiados pelo órgão. Tendo sido, para estes, a fiscalização daquela Promotoria determinante para a implementação de uma política pública educacional.

Havendo ainda a possibilidade de que o Ministério Público continue a acompanhar a implementação destas políticas públicas, exigindo do poder público a execução do referido plano de educação, da mesma forma que adotou procedimentos para que fosse elaborado. Novas recomendações podem ser expedidas, bem como Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) podem ser firmados entre o órgão e a administração pública, sendo tais termos exigíveis via ações judiciais com culminação de multas diárias pelo descumprimento.

Destarte, o PNE apresenta um papel fundamental na regulação de uma política educacional brasileira, com uma construção completa na distribuição de responsabilidade envolvendo as etapas, os níveis e as modalidades de ensino, cumprindo a função precípua de articular o Sistema Nacional de Educação em um regime de colaboração, e com um trabalho conjunto aos outros entes federativos, logrou êxito na construção dos planos subnacionais de educação. O PEE/PB surge a partir desse comando, com a articulação do sistema estadual de ensino, cumprindo com o que determinava o PNE, e foi através de uma construção

participativa e democrática com a coordenação do CEE/PB que o Plano se concretizou.

Da mesma forma, se deu o PME de Sousa/PB que foi construído para efetivar com o que previa a Lei nº 13.005/2014 e integra esse conjunto articulado conforme o regime colaborativo entre os entes, com os princípios da gestão democrática e são os protagonistas juntamente aos órgãos de execução e dos conselhos de educação em gerir uma educação de qualidade aos brasileiros. São, pois, instrumentos advindos de políticas públicas para a efetivação do direito a educação garantido constitucionalmente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação consubstanciado aos direitos sociais elencados na CF/88, considerados direitos de promoção ou prestacionais, possuem via de concretização relacionada à criação e promoção de políticas públicas, instrumento que torna o direito a educação universal. Os direitos sociais carecem de uma ação positiva por parte do Estado, aspecto relacionado à adoção do modelo *welfare state*. O direito à educação está estritamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana e diretamente relacionado ao exercício da cidadania.

Atendendo ao levantamento bibliográfico e documental estudado, reforçou-se a previsão da educação como um direito social, público subjetivo dentro do ordenamento jurídico brasileiro, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tendo sido a CF/88 a mais abrangente e inovadora ao longo da história em relação à temática, trazendo no documento avanços aos direitos sociais, no intuito de diminuir as desigualdades sociais e proporcionar normativamente dignidade a todos os brasileiros por meio da instituição de princípios que buscavam a prestação estatal de uma educação universal de qualidade.

O debate acerca do planejamento da educação no contexto nacional apresentou-se através de uma trajetória longa de contradições e equívocos, permeada por políticas governamentais, mas com a chegada do atual PNE 2014-2024 o cenário educacional brasileiro foi favorecido. Essa política pública inovou juridicamente ao ser o primeiro PNE a atender os comandos inseridos pela EC nº 59/2009, tornando-se o pioneiro e atualmente, o único, plano de educação nacional com caráter decenal por determinação constitucional e com vinculação orçamentária proporcional ao PIB.

A partir da exigência feita por este PNE para que os demais entes federados realizassem a elaboração ou adequação dos seus respectivos planos subnacionais ao atual plano nacional de educação, em atendimento conjuntamente ao regime de colaboração, que os planos estaduais e municipais de educação se estabeleceram como instrumentos essenciais para a configuração do Sistema Nacional de Educação, de forma que viabilizaram a concretização do art. 8º da Lei nº

13.005/2014. No entanto, verificou-se que mesmo com o processo de planejamento da educação e com o apoio dado aos estados e municípios através da Rede de Assistência Técnica para que esses entes elaborassem suas próprias políticas educacionais, a construção em muitos dos Estados e Municípios do Brasil foi lenta, tendo em vista que o prazo dado para a regularização dos planos subnacionais de educação foi de apenas um ano.

A presente pesquisa buscou avaliar a eficácia e o atendimento do Plano Municipal de Educação do município de Sousa/PB ao Plano Estadual de Educação da Paraíba e ao cumprimento dos comandos do Plano Nacional de Educação (2014-2024) instituído pela Lei nº 13.005/2014 com base nos princípios que a política educacional brasileira estabelece.

Contudo, constatou-se uma grande lacuna entre o que a lei determina e a forma como foi operacionalizado o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Sousa/PB, especialmente, pela discrepância ao de construção do Plano Estadual de Educação da Paraíba. Tendo em vista que, o PME de Sousa/PB não incluiu em seu texto a menção ao seu respectivo plano estadual, o PEE/PB, que demonstra que neste ponto o regime de colaboração não foi estabelecido entre os dois entes.

Todavia, o que se verifica ao analisar as metas estabelecidas pelo PME de Sousa/PB é que este encontrou respaldo somente no PNE 2014-2024 vindo a replicar de forma genérica as metas já estabelecidas no documento nacional, de forma que não foi possível verificar a ação de um diagnóstico, estudo prévio ou uma preparação por parte do município para elaborar metas inovadoras e de caráter personalizado às suas necessidades, conforme é visto no Quadro 2. Concluindo que a criação do PME de Sousa/PB buscou somente cumprir ao prazo determinado pelo PNE 2014-2024 para a instituição de um plano de educação, ainda assim não tendo logrado êxito neste quesito porquanto que o plano foi aprovado com cerca de um mês de atraso do prazo estabelecido.

À luz da análise da construção do PEE/PB verificou-se um processo construído de forma democrática através da coordenação do CEE/PB, órgão que demonstrou enorme contribuição à educação paraibana desde a sua criação. O PEE/PB contou com a participação de várias comissões temáticas com representante de diversos segmentos da rede de ensino e da sociedade civil, demonstrando a efetivação dos princípios constitucionais da política educacional

brasileira conforme a gestão democrática de ensino. Todavia, tal processo de construção com vieses democráticos não foi verificado em relação ao PME de Sousa/PB, do qual não foi possível ter acesso às informações sobre seu processo de elaboração. Restou constatado que o Conselho Municipal de Educação de Sousa/PB não foi um órgão fomentador e de grande importância na elaboração do plano em comento, em que pese esta ser a principal função de um CME.

Durante a pesquisa foram enfrentadas algumas dificuldades. A partir da disponibilização às informações pertinentes a construção e ao conteúdo do PME de Sousa/PB. Foi somente através do acesso à cópia do Procedimento Administrativo extrajudicial de nº 046.2022.002341 do MPPB que a maior parte das informações que subsidiaram a pesquisa quanto ao PME do município de Sousa/PB foi viável, como ao próprio PME do município. Vê-se, portanto, a enorme discrepância dos dados contidos nos portais oficiais do município, quando estes não foram totalmente omitidos, afrontando assim diretamente o princípio constitucional da publicidade da Administração Pública.

Ainda, com o fito de atingir inteiramente todos os objetivos da pesquisa, elaborou-se o Quadro 3, buscando analisar o cumprimento das metas estabelecidas no PME de Sousa/PB e observou-se que não haviam os resultados ou registros em várias metas no plano, bem como que várias outras metas possuíam o mesmo percentual registrado nos anos anteriores, demonstrando que em vários aspectos o município de Sousa/PB não obteve evolução em seus resultados percentuais ao longo da vigência do seu plano.

Outro fato importante que deve ser destacado é com relação ao prazo insuficiente, determinado pelo PNE para os municípios elaborarem sua política pública educacional. Este pode configurar como um dos motivos que dificultou uma participação mais efetiva da sociedade civil na elaboração do PME de Sousa/PB, fragilizando, desse modo, os princípios democráticos que orientam o processo.

Posto isso, considera-se alcançado o objetivo geral da pesquisa, ou seja, chegou-se à conclusão de que o Plano Municipal de Educação do município de Sousa/PB não está condizente ao Plano Estadual de Educação da Paraíba e cumpriu parcialmente com os comandos contido no Plano Nacional de Educação (2014-2024) instituído pela Lei nº 13.005/2014, não se adequando eficazmente aos princípios da política educacional brasileira, com o regime colaborativo constitucional e com a gestão democrática de ensino, pois demonstrou ausência de participação

coletiva em seu processo de elaboração e não elaborou metas individualizadas que correspondessem às necessidades do município.

Destarte, o município de Sousa/PB precisa aprimorar os métodos utilizados na construção de políticas públicas voltadas a educação. Especialmente, buscando efetivar aos princípios do regime colaborativo e da gestão democrática do ensino estabelecido para os planejamentos educacionais. É preciso o atendimento aos comandos normativos ascendentes, tendo em vista a subordinação legislativa do ente municipal. Todavia, necessária é a compreensão que a obediência às normas nacionais não diz respeito à mera replicação genérica de dispositivos, mas sim, a uma referência normativa. Haja vista que um regime democrático é plural e dinâmico, e a prestação do Estado deve atender a necessidade de todas as regiões que o pertencem.

## REFERÊNCIAS

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. **O Plano Nacional de Educação e a Busca pela Qualidade Socialmente Referenciada**. Educação e Políticas em Debate, v. 3, 2014. p. 291-313. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30281>>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRAATZ, Tatiani Heckert; BURCKHART, Thiago Rafael. **O direito à educação no contexto das constituições brasileiras**. Revista Jurídica (FURB), [S.l.], v. 17, n. 33, p. 169-194, jul. 2013. ISSN 1982-4858. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3775>>. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de Fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

CÂMARA DE SOUSA. **Câmara Municipal de Sousa**. Disponível em: <<https://www.camarasousa.pb.gov.br/leis>>. Acesso em: 19 out. 2023.

CAPANEMA, Ana Patrícia Guedes Medeiros. **Princípios, fundamentos e procedimentos da educação básica**. Disponível em: <[https://monografias.brasilecola.uol.com.br/pedagogia/principios-fundamentos-procedimentos-educacao-basica-uma-relacao.htm#indice\\_13](https://monografias.brasilecola.uol.com.br/pedagogia/principios-fundamentos-procedimentos-educacao-basica-uma-relacao.htm#indice_13)>. Acesso em: 14 set. 2023.

CAVALCANTE, Joel Martins. **Análise da "Ideologia de Gênero" no Plano Municipal de Educação de João Pessoa (2015-2025)**. 2017. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/9764>>. Acesso em: 22 set. 2023.

CONSELHO Estadual de Educação da Paraíba. **Conselho**. Disponível em: <<http://cee.pb.gov.br/conselho/>>. Acesso em: 17 out. 2023.

CONSELHO Estadual de Educação da Paraíba. **História**. Disponível em: <<http://cee.pb.gov.br/conselho/historia/>>. Acesso em: 17 out. 2023.

CONSELHO Estadual de Educação da Paraíba. **Legislação Básica**. Disponível em: <<http://cee.pb.gov.br/conselho/legislacao-basica/>>. Acesso em: 17 out. 2023.

CONSELHO Nacional de Educação. **Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 14 out. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. In: Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 168–200, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 29 set. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 137-206.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática**. In: 141 jan./mar. 1999. P. 23-38. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447/r141-03.pdf?sequence=4](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447/r141-03.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 23 set. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Plano Nacional de Educação: duas formulações**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/724/738>>. Acesso em: 11 set. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. In: Educação & Sociedade, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 20 de set. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)**. In: Jornal de Políticas Educacionais, v. 10, n. 20, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/anace/Downloads/49964-205234-1-PB.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Nº 10.488, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. João Pessoa, PB: Diário Oficial do Estado da Paraíba, 2015.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Nº 7.653, de 06 de setembro de 2004**. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação e dá outras providências. João Pessoa, PB: Diário Oficial do Estado da Paraíba, 2004.

ESTADO DA PARAÍBA. **Plano Estadual de Educação**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee\\_pb.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_pb.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2023.

GAZETA DE SOUSA. **Jornal Oficial do Município – Lei Municipal nº 811/74 Nº 269 –Primeira Quinzena de Outubro de 2020**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[http://sousa.pb.gov.br/uploads/files/269%20-%20primeira\\_quinzena\\_de\\_outubro.pdf](http://sousa.pb.gov.br/uploads/files/269%20-%20primeira_quinzena_de_outubro.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2023.

GOHN, Maria da Gloria. **Educação Não Formal, Participação da Sociedade Civil e Estruturas Colegiadas nas Escolas**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S.l.], v. 14, n. 50, p. 27-38, jan. 2006. ISSN 1809-4465. Disponível em: <<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/694>>. Acesso em: 13 out. 2023.

GOMES, Luciana Maria de Jesus Baptista. AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. 79 p. Revista de Educação Pública, [S. l.], v. 23, n. 52, p. 215–218, 2014. DOI: 10.29286/rep.v23i52.1432. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1432>. Acesso em: 11 set. 2023.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados**. Sinopse Estatística da Educação Básica 2021. Brasília: Inep, 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 23 out. 2023.

JÚNIOR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo. **Constituição federal: para concursos**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LYRA, Rubens Pinto. **As vicissitudes da democracia no Brasil**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado, 1999.

MANFIO, Aline. **Papel dos Conselhos Municipais De Educação Na Elaboração e Monitoramento Dos Planos Municipais De Educação**. Educação em Revista, [S. l.], v. 22, n. esp, p. 77–90, 2021. DOI: 10.36311/2236-5192.2021.v22nesp.p77-90. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/10127>>. Acesso em: 4 out. 2023.

MINISTÉRIO da Educação. **Regimento Geral define regras para a Conae 2024.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/regimento-geral-define-regras-para-a-conae-2024>>. Acesso em: 12 out. 2023.

MONARCHA, Carlos. **Lourenço Filho.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos. **O plano nacional de educação e os desafios para a elaboração dos planos municipais de educação.** 2018. Presidente Prudente: Universidade do Oeste Paulista, 2018. 111f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Oeste Paulista.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira.** Educação & Sociedade, v. 32, n. 115, p. 323–337, abr. 2011.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas.** Revista de informação legislativa, v. 50, n. 198, p. 223-238, abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001.

PARAÍBA. Ministério Público da Paraíba. **Procedimento Administrativo (Extrajudicial) 046.2022.002341 (Nº SIAF 04622002341).** Promotoria de Justiça de Sousa. Sousa, Paraíba, 2022.

PEREIRA, Jhonata Moreira; GROSSI JÚNIOR, Geraldo. **A Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos Municipais de Educação.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-37-03.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2023.

PEREIRA, Sueli Menezes; OLIVEIRA, Oséias Santos de. **Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS.** Ensaio, v. 19, n. 72, p. 651–678, 1 set. 2011.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação.** 20. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

PNE Em Movimento. **Lei nº 13.005/2014, Plano Nacional de Educação.** Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 19 out. 2023.

PORTAL da Prefeitura Municipal de Sousa. **Plano Municipal de Educação**. Disponível em: <<http://sousa.pb.gov.br/plano-municipal-de-educacao.php>>. Acesso em: 19 out. 2023.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Orgs.) O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11.ed.rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. t. 8. p. 2307-2333. p. 2.308

SENADO Federal. **PLP 235/2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>>. Acesso em: 12 out. 2023.

SIGNIFICADOS. **O que é LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)**. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SILVA, Mariana Aparecida da; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. **Uma análise do processo de elaboração do plano municipal de educação de Rio Claro-SP**. Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, SP, v. 27, n. 55, p. 244-261, maio/ago. 2017.

SOUSA, Vanina Oliveira Ferreira de. **A educação ambiental nos projetos pedagógicos de cursos do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande**. Pombal, 2019. Dissertação (Mestrado em Sistemas Agroindustriais).

SOUSA/PB. **Lei nº 2.262, de 05 de outubro de 2010**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e adota outras providências. Sousa, PB.

SOUSA/PB. **Lei nº 2.577, de 20 de julho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Sousa-Paraíba, para o decênio 2015-2025 e adota outras providências. Sousa, PB.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-44, jul./dez. 2006

SUPREMO Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1223>>. Acesso em: 13 out. 2023.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 691–708, 1 dez. 2004.

TOLEDO, Ringson Gray Monteiro de. **Plano Estadual de Educação: Formação Docente e pertinência dos Direitos Humanos na Escola**. João Pessoa, 2020. 151f.: il. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFPB/CE/PPGE.

VIEGAS, Carlos Athayde Valadares; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O direito fundamental à educação e o exercício pleno da cidadania pela pessoa com deficiência no Brasil**. In: Ensaios Críticos de Direito Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STJ**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples**. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 1, 2007. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19013/11044>>. Acesso em: 09 set. 2023.

VILHENA, Oscar Vieira. **Direitos Humanos: Normativa Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2001.