

Elisangela Scaff
Marcia Angela Aguiar
Angela Maria Martins
(Organizadoras)

**PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO
EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS
PÓS PNE (2014-2024):
ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO**

Elisangela Scaff
Marcia Angela Aguiar
Ângela Maria Martins
(Organizadoras)

**PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO
EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS PÓS
PNE (2014-2024): ELABORAÇÃO,
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

ANPAE

2023

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

SCA278p

Planos decenais de educação em municípios brasileiros pós PNE (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação. Organização: Elisangela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2023.

Livro Digital, inclui biografia.
Forma de acesso: World Wide Web.
Formato: PDF, 148 páginas.
ISBN: 978-65-87561-36-3

1. Educação. 2. Planos decenais de Educação. 3 PNE. I. Scaff, Elisangela. II. Aguiar, Marcia Angela, III Martins, Ângela Martins. IV. Título.

CDU 37.014/49

CDD 379

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Presidente

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Vice-presidentes

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)

Itamar Mendes (Sudeste)

Elton Luiz Nardi (Sul)

Diretores

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais

Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações

Dalva Gutierrez - Diretora de Pesquisa

Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional

Marcia Ângela da Silva Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento

Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas, São Paulo Candido

Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

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

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

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

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

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

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

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

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

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

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

Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil

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

Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil

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

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

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

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

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

carlosaguiar48@gmail.com

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

Revisão: Mylena Galdino de Paula Noia

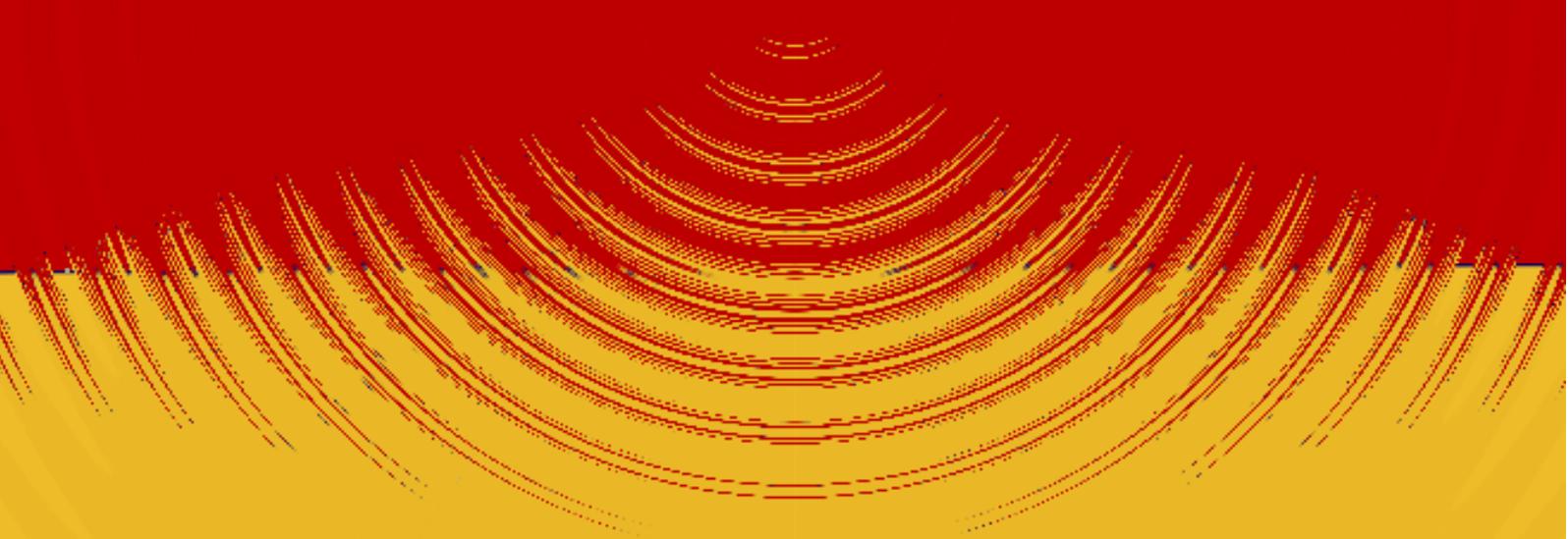
Todos os textos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE ou de sua Direção

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília, Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO



SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
❖ <i>Erasto Fortes Mendonça</i>	
<hr/>	
APRESENTAÇÃO	16
❖ <i>Elisangela Scaff</i>	
❖ <i>Marcia Angela Aguiar</i>	
❖ <i>Ângela Maria Martins</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO I	22
ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TAUBATÉ (2015-2025)	
❖ <i>Eduardo Castilho</i>	
❖ <i>Angela Maria Martins</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO II	41
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE	
❖ <i>Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon</i>	
❖ <i>Elisangela Alves da Silva</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO III	59
O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO	
❖ <i>Jéssica do Nascimento Silva</i>	
❖ <i>Luciana Rosa Marques</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO IV	74
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES A PARTIR DE TRÊS MUNICÍPIOS GOIANOS	
❖ <i>Tauã Carvalho de Assis</i>	
<hr/>	
CAPÍTULO V	93
O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS-MS	
❖ <i>Evally Solaine de Souza Rodrigues</i>	
❖ <i>Maria Alice de Miranda Aranda</i>	

CAPÍTULO VI

117

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO
PME NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES**

❖ *Ana Lucia Rodrigues*

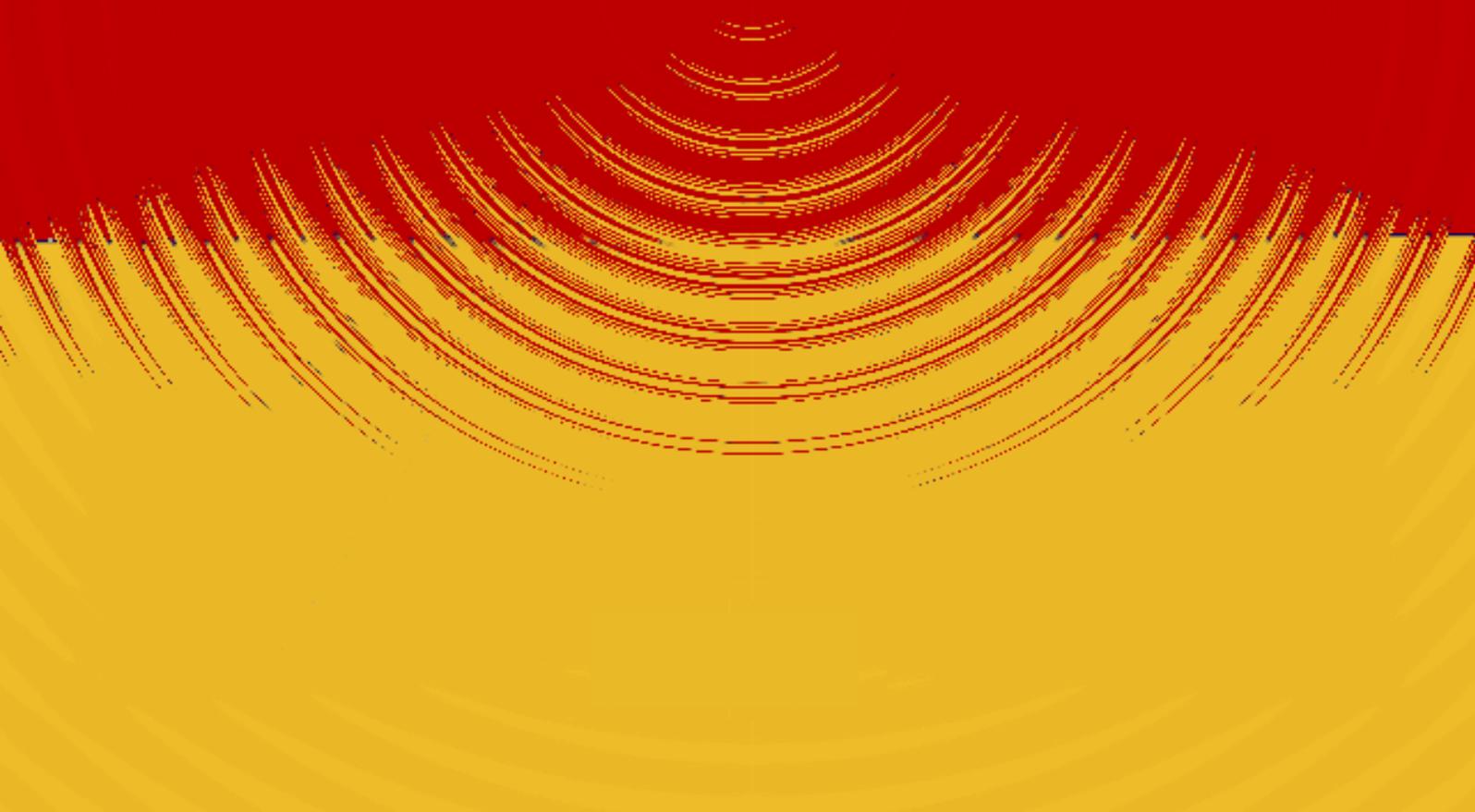
CAPÍTULO VII

131

**ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ESTADO DO
CONHECIMENTO EM CONTEXTO SUL-MATO-GROSSENSE (2014-2020)**

❖ *Marli dos Santos de Oliveira*

PREFÁCIO



PREFÁCIO

Dentre os instrumentos que dispõem e regulamentam as políticas de Estado para a educação, o Plano Nacional de Educação (PNE) é, por excelência, o mais abrangente e estruturante porque visa a estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e estratégias que balizam o conjunto das políticas educacionais.

PNE e políticas públicas são, portanto, temas estreitamente vinculados. As políticas públicas surgem de demandas da sociedade que geram ações do Estado visando à efetivação de direitos. É um processo que demarca campos de disputa em que diferentes grupos tentam garantir seus interesses. Em termos ideais, esses conflitos são decididos democraticamente tendo em vista o interesse público. Não é preciso ser um investigador atento, no entanto, para perceber que, nem sempre, as políticas públicas adotadas em nosso país estiveram a serviço dos interesses da maioria da população.

Nesse panorama, podemos nos perguntar como a Educação tornou-se política pública no Brasil e qual tem sido o seu comportamento ao longo do tempo. A ampliação da classe média e do operariado urbano deram impulso à luta pela educação como um direito de cidadania. Na década de 1920, a Associação Brasileira de Educação, ainda que de perfil elitista, realizou Conferências e Congressos Nacionais que mobilizaram a sociedade em torno da temática educacional e criou o ambiente para a origem do Movimento Renovador da Educação que culminou com a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Destacam-se, neste documento, princípios como o direito à educação para ambos os sexos e dever do Estado, a laicidade e a gratuidade do ensino. Podem, também, ser assinalados como fatores que contribuíram decisivamente para a educação como política pública a criação do Ministério da Educação e Saúde e do Conselho Nacional de Educação, em 1930.

A ideia de um Plano Nacional de Educação remonta, também, aos ideais do Manifesto de 1932. Ao propor a reconstrução da educação brasileira e um plano orgânico com bases científicas, o Manifesto contribuiu para a inclusão de artigos da Constituição de 1934, sendo

contemplada, por exemplo, no Artigo 150, a competência da União para fixar o PNE, ao tempo em que atribuía, no Artigo 152, a competência do Conselho Nacional de Educação para sua elaboração a ser aprovada pelo Poder Legislativo. Com exceção da Constituição de 1937, que instalou o Estado Novo, todas as demais constituições federais incluíram a ideia de um PNE.

O primeiro PNE foi elaborado por iniciativa do MEC, em 1962, na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961 e, a seguir, aprovado pelo então Conselho Federal de Educação. Dele constavam metas a serem atingidas no prazo de oito anos. Com o golpe civil-militar de 1964, uma primeira revisão fixou normas de descentralização para elaboração de planos estaduais e uma nova revisão, em 1966, na forma de um plano complementar, criou ginásios orientados para o trabalho e fixou a alfabetização de maiores de dez anos de idade.

Consideram-se fundamentos legais para a existência de um PNE, a Constituição Federal de 1988 e a LDB. A Constituição determina que o PNE seja estabelecido por meio de Lei, inicialmente plurianual e, posteriormente, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, de duração decenal, objetivando a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração e a definição de objetivos, metas e estratégias que conduzam à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do país e à meta de aplicação na educação de recursos públicos como proporção do Produto Interno Bruto. A LDB, em seu artigo 9º, atribuiu à União a incumbência de elaboração do PNE, em colaboração com os estados, o DF e os municípios e, no artigo 87, estabeleceu o prazo de um ano para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o PNE.

Considerando que a competência de aprovação do PNE, desde a Constituição de 1934, foi dada ao Poder Legislativo, apenas no ano de 2001 essa atribuição foi efetivada. O PNE 2001/2011 foi o resultado de intensas disputas, tendo as entidades educacionais de caráter acadêmico-científico e sindical se organizado em torno de um Fórum Nacional, que já vinha de uma atuação durante todo o processo constituinte e de elaboração da LDB. O alto grau de organização dessas entidades foi catalisado pela realização de Congressos Nacionais de Educação, em especial o ocorrido em Belo Horizonte, em 1997, que teve como tema o “PNE: proposta da sociedade brasileira”. O texto aprovado nesse congresso foi

acolhido pelo deputado Ivan Valente, dando origem ao Projeto de Lei que foi protocolizado um dia antes do projeto elaborado pelo MEC e encaminhado pelo Poder Executivo. As normas regimentais do Congresso Nacional levaram à primazia do PL apresentado como PNE da Sociedade Brasileira, sendo o PL apresentado pelo MEC apensado ao primeiro. Os dois projetos apresentados tinham concepções educacionais bastante distintas, de maneira que o plano finalmente aprovado deixou de contemplar princípios como a instituição do Sistema Nacional de Educação, do Fórum Nacional de Educação e de uma nova configuração do Conselho Nacional de Educação. Depois de passar pelas competentes comissões e de receber inúmeras emendas, o parecer final foi aprovado na forma de um substitutivo pelo plenário da Câmara dos Deputados e pelo plenário do Senado, sendo finalmente sancionado em 9/1/2001 como Lei 10.172, após imposição de vetos parciais pelo presidente da República.

Um novo PNE (2014-2024) seria precedido por Conferências Nacionais, a de Educação Básica (Coneb, 2008) e de Educação (Conae de 2010 e 2014). A dinâmica de organização dessas conferências contemplou a realização prévia de conferências municipais, estaduais, distrital e regionais, conferindo aos documentos finais o múnus da participação, fundamental para compreender o PNE como produto de um amplo processo de gestão democrática da educação. Depois de intensos debates, da recepção de milhares de emendas e da forte articulação de entidades nacionais de educação com o Parlamento Nacional, o PNE 2014-2024 foi aprovado por meio da Lei 13.005/2014, sendo sancionado sem vetos.

Importante destacar que o PNE 2014-2024 foi aprovado em condições diferentes daquelas que orientaram a aprovação do PNE anterior. Por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, o PNE deixou de ser uma disposição transitória da LDB para assumir a condição de exigência constitucional, com periodicidade decenal.

A Lei que instituiu o PNE 2014-2024 fixou diretrizes gerais que abordam, dentre outros elementos, a previsão de um percentual do Produto Interno Bruto; reafirmação do princípio constitucional e legal da gestão democrática, ainda que permaneça restrita ao setor público; monitoramento contínuo por instâncias que especifica; instituição do Fórum Nacional de Educação, responsável pela realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação; reafirmação do regime de colaboração entre União, estados, DF e municípios para implementação das estratégias do plano; fixação de prazo para que entes federativos

adequem seus respectivos planos às diretrizes, metas e estratégias do PNE; fixação do prazo de dois anos para que os sistemas de ensino estaduais, do DF e dos municípios aprovem leis de gestão democrática da educação pública; definição do nono ano de vigência do plano para que o Poder Executivo da União encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre o novo plano decenal incluindo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias; instituição do SNE no prazo de dois anos.

O anexo da Lei 13.005/2014 apresenta 20 metas com suas respectivas estratégias tratando das etapas e modalidades da educação básica; temas que envolvem a elaboração de direitos e objetivos de aprendizagem; elevação da taxa bruta e líquida de matrícula na educação superior, elevação de sua qualidade, ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente e aumento de matrículas na pós-graduação stricto sensu; garantia, em regime de colaboração, de uma política nacional de formação dos profissionais da educação; valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica em termos de salários e planos de carreira; garantia de condições para efetivação da gestão democrática no ensino público; ampliação do investimento público gradativamente de forma a contemplar o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do plano e 10% ao final do decênio.

Ressalte-se a característica do país com dimensões continentais, com grande diversidade e com 27 Unidades da Federação e 5.570 municípios, todos elevados à condição de entes federativos pela Constituição Federal de 1988, com direito assegurado constitucionalmente ao exercício da autonomia. O que garante que a elaboração de planos de educação em todos esses espaços de autonomia não se materialize como uma imensa colcha de retalhos, sem nenhuma organicidade, foi a disposição do Artigo 8º da Lei 13.005/2014, que determinou que a formulação e aprovação dos planos dos estados, do DF e dos municípios devesse considerar como referência, como vimos, o que dispõe o PNE.

Esse artigo da Lei determina, ainda, que os planos subnacionais assegurem articulação das políticas educacionais com demais políticas sociais, em particular as culturais; considerem necessidades específicas de populações que expressam a diversidade cultural, garantindo equidade educacional; promovam atendimento inclusivo na educação especial; fomentem articulação inter-federativa; assegurem ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil.

O monitoramento contínuo e avaliações periódicas sobre o alcance das estratégias fixadas pelo PNE, bem como pelos planos estaduais, do DF e dos municípios sofreram o impacto de um período de governo em que a participação social e as instâncias organizadas da sociedade civil foram relegadas a plano secundário. Por isso, os estudos desenvolvidos por grupos de pesquisas das universidades brasileiras assumiram papel relevante na medida em que preencheram a lacuna deixada pelos órgãos de governo e de Estado aos quais foi atribuída essa competência.

Esta coletânea descreve e analisa as iniciativas tomadas por alguns entes federativos municipais para elaborar e monitorar seus próprios planos decenais de educação. Os textos são resultado de investigações desenvolvidas por grupos de pesquisa de importantes universidades brasileiras que se utilizaram de abordagens quantitativas e qualitativas por meio de levantamentos documentais, bibliográficos, questionários, entrevistas e de campo. Os textos aqui apresentados permitem reconhecer em que medida as diretrizes, metas e estratégias do PNE foram realmente tomadas como referência pelos entes federativos pesquisados.

Durante a vigência dos dois planos aprovados pelo Congresso Nacional, de 2001-2011 e 2014-2024, iniciativas do Poder Executivo da União criaram instrumentos de planejamento e gestão de políticas educacionais que, de certa forma, interferiram na execução das estratégias dos respectivos planos. No primeiro caso, a elaboração e adoção de um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), considerando pilares como territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. O PDE pretendeu abordar sistemicamente os diferentes níveis e modalidades da educação, organizando-se como uma espécie de instrumento de execução do PNE. Ainda assim, a execução dos programas do PDE exerceu enorme poder no relacionamento institucional da União, como sua criadora, com os demais entes federativos.

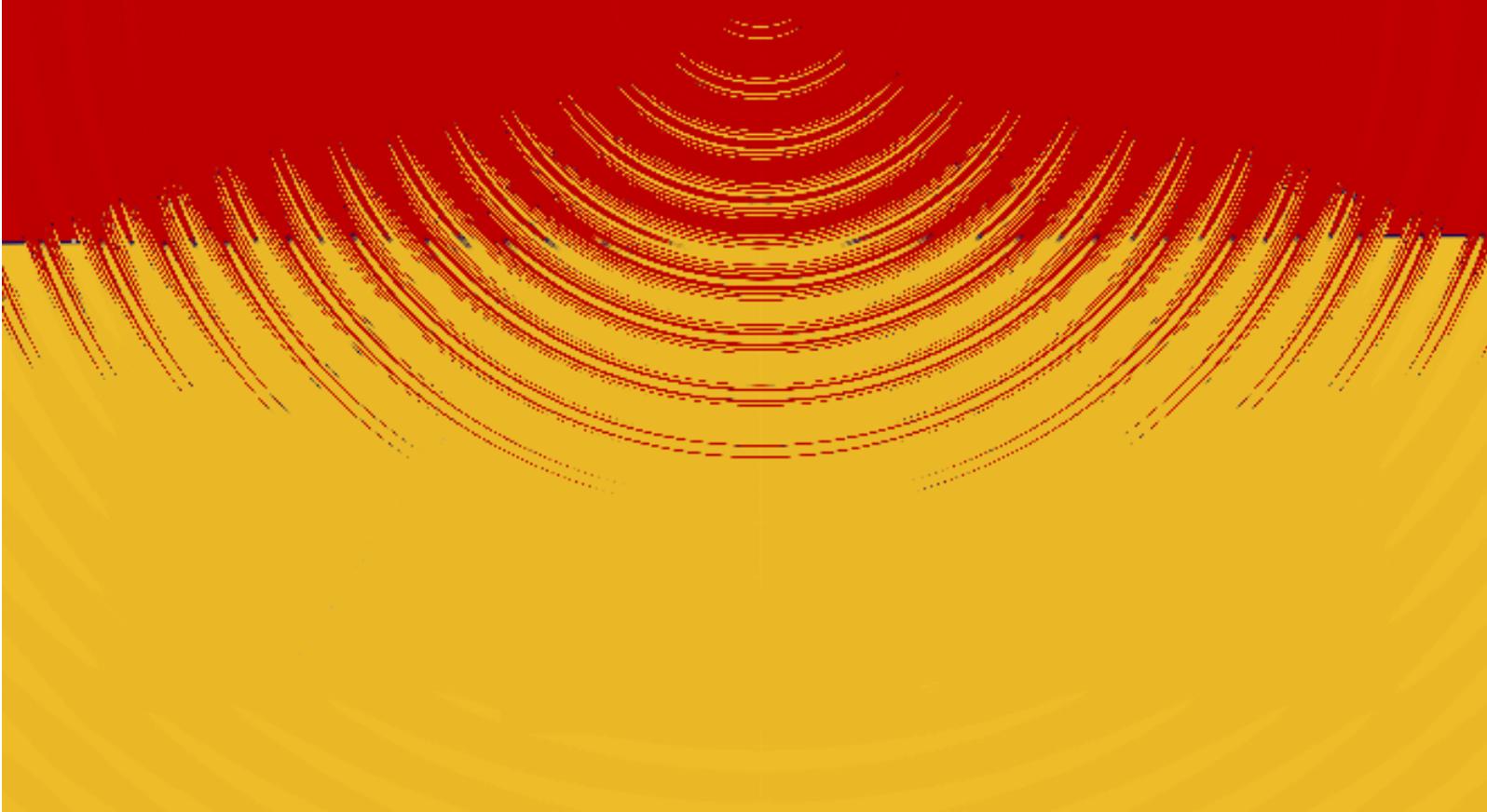
No segundo caso, o PNE 2014-2024 sofreu o efeito negativo da aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que passou a ser utilizado pelo MEC como uma espécie de referência absoluta para a complexidade das políticas educacionais, deixando em perspectiva absolutamente secundária o PNE com suas diretrizes, metas e estratégias. É nesse panorama que o país adentra no nono ano de vigência do PNE, período em que, legalmente, o MEC deve enviar ao Parlamento brasileiro a sua proposta de novo plano decenal para a educação brasileira.

Esta obra que apresenta as pesquisas desenvolvidas sobre a elaboração, monitoramento e avaliação de planos municipais de educação, na medida em que registra os esforços, os limites e os resultados alcançados pelos respectivos sistemas municipais de educação e sociedade organizada, pode ser uma importante referência para o enfrentamento do imenso desafio que será a elaboração, discussão e aprovação do novo PNE. O novo plano, que virá após um período em que a sociedade brasileira se deparou com a destruição de conquistas educacionais resultado de décadas de luta, precisará materializar o compromisso do país como a reconstrução de políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação democrática e de qualidade socialmente referenciada para todos e todas.

Erasto Fortes Mendonça

Janeiro de 2023

APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

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

A obra¹ apresenta resultados de pesquisas sobre a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos Planos Municipais de Educação em diferentes contextos, contemplando municípios de quatro regiões brasileiras: Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul.

A elaboração, o monitoramento e a avaliação dos planos decenais de educação são considerados como elementos indissociáveis na consolidação do planejamento. Particularmente no que se refere ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), esse processo se reveste de características singulares, que passam pela garantia da participação social em todas as etapas. Na elaboração dos planos esse aspecto foi garantido por meio das conferências nacional, estaduais, municipais e intermunicipais, com modo de organização orientado diretamente pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC).

Já os processos de monitoramento e avaliação dos planos são contemplados nos Art. 5º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o, ao definir que “A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (BRASIL, 2014²). O Art 7º complementa essa assertiva, em seu inciso 3º, que complementa: “Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas

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

² BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências**. Brasília, DF, Imprensa Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 26/11/2022.

deste PNE e dos planos previstos no art. 8º” (BRASIL, 2014), que trata dos planos estaduais e municipais de educação.

Fica, portanto, proclamada a necessidade e a exigência legal de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação elaborados ou adequados a partir de 2014. No entanto, os anos que se seguiram foram sucedidos por uma conjuntura de “baixa densidade democrática” (DOURADO, ARAÚJO, 2018, p. 207³), na qual a participação e a mobilização social foram arrefecidas, especialmente pelo desmonte de instâncias fundamentais como a Sase e o Fórum Nacional de Educação. É nesse cenário que os textos que compõem essa coletânea se propõem a enfrentar o desafio de analisar os movimentos empreendidos em entes federativos locais nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos seus planos decenais de educação.

O primeiro capítulo, de autoria de Eduardo Castilho e Angela Maria Martins, objetiva analisar a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Taubaté (2015-2025). A pesquisa desenvolvida permitiu constatar que o Plano Municipal de Educação foi o primeiro instrumento de planejamento vigente no município de Taubaté, elaborado rigorosamente a partir das publicações e formações provenientes da SASE/MEC.

No que diz respeito ao monitoramento e avaliação do plano, foram identificados dois relatórios, publicados em 2017 e 2018, e estruturados com base na proposta metodológica do Ministério da Educação, no entanto, tais relatórios não contemplam as formas de atuação e participação dos membros do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação. Diante de tais constatações, os autores recomendam a ampliação da capacidade operacional dos espaços participativos, por meio da adoção de protocolos pactuados entre as instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Plano.

“A participação social nos planos decenais de educação dos municípios do litoral paranaense” é o título do segundo capítulo, de autoria de Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon e Elisângela Alves da Silva Scaff. O texto apresenta resultado de pesquisa desenvolvida em sete municípios que compõem o litoral do Paraná: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. De caráter documental, o estudo teve como objetivo identificar os sujeitos e instâncias locais definidos

³ DOURADO, L. F.; ARAÚJO, W. Do FNE ao FNPE: a Conape como resistência. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 26/11/2022

como responsáveis pela participação da sociedade civil nos Planos Municipais de Educação e nos Relatórios de Monitoramento e Avaliação dos PME desses municípios.

Os resultados apontam que, de modo geral, os PME incorporam a narrativa de valorização da participação social como elemento necessário ao monitoramento e avaliação, no entanto nem todos normatizam tais canais de participação e quando o fazem, o Poder Legislativo tende a prevalecer sobre as instâncias da sociedade civil. Dos sete municípios analisados, quatro apresentam relatório de monitoramento das metas e estratégias do PME e entre eles, apenas um incorpora na comissão coordenadora e equipe técnica a representação de segmentos sociais vinculados a instâncias colegiadas, conselhos e sindicatos. Tais dados indicam, no plano normativo, a fragilidade da garantia da participação social no planejamento educacional dos municípios do litoral do Paraná.

Jéssica do Nascimento Silva e Luciana Rosa Marques são autoras do capítulo intitulado “O Plano Municipal de Educação da cidade do Recife: reflexões sobre o processo de formulação”. O objetivo do texto consiste em analisar a participação da sociedade civil na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025), por meio da interlocução com representantes de algumas entidades que participaram dos debates na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE).

Os resultados da pesquisa evidenciam a consistência da COMUDE enquanto lugar político e social de ação da democracia nas proposições da educação no município. Consideram ainda a importância da diversidade de agentes sociais nas propostas que vão materializar a política, uma vez que, apesar dos embates e conflitos, o documento aprovado na 10ª Conferência Municipal de Educação abarcou objetivos e ações condizentes com as demandas dos que atuam na educação municipal, o que referenda a representação da sociedade civil e a credibilidade dos interesses educacionais.

O quarto capítulo é de autoria de Tauã Carvalho de Assis, e aborda a participação da sociedade civil em planos municipais de educação a partir de três municípios goianos: Rio Verde-GO, Jataí-GO e Serranópolis-GO. Tem como objetivo analisar as experiências participativas com os Planos Municipais de Educação nesses municípios, por meio de pesquisa documental, aplicação de questionário on-line e realização de entrevistas.

Os resultados da pesquisa apontam que, embora o aspecto formal da participação estivesse presente nas experiências dos três municípios, permanece a negação do direito político efetivo e real de participar. Conclui assim que a participação sociopolítica, no

conjunto dos municípios analisados não pôde se efetivar em sua completude, não alcançando, portanto, a totalidade de suas proposições.

O processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados-MS, de autoria de Evely Solaine de Souza Rodrigues e Maria Alice de Miranda Aranda discute o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados, 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados). Pautado na metodologia qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, o estudo constata que o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados apresenta avanços significativos na política de planejamento da educação em nível local, uma vez que a comissão municipal tem trabalhado com representatividade social e, embora tenha havido atrasos no processo de elaboração e publicação dos resultados, os relatórios de monitoramento e avaliação do PME/Dourados vêm sendo produzidos e publicados em bases de dados públicas.

Ainda assim, o processo demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, na proposição. Há a necessidade de fortalecimento do sistema de cooperação entre as esferas administrativas da federação (União, estado e município), bem como a relação entre as instituições envolvidas na prática avaliativa.

O acompanhamento dos Planos Municipais de Educação dos municípios do estado do Paraná pelos Conselhos Municipais de Educação (CME) é o tema apresentado por Ana Lucia Rodrigues. A metodologia utilizada foi de natureza quanti-qualitativa, via ferramenta questionário, respondido por representantes de conselhos municipais e/ou secretarias de educação dos trezentos e noventa e nove (399) municípios paranaenses.

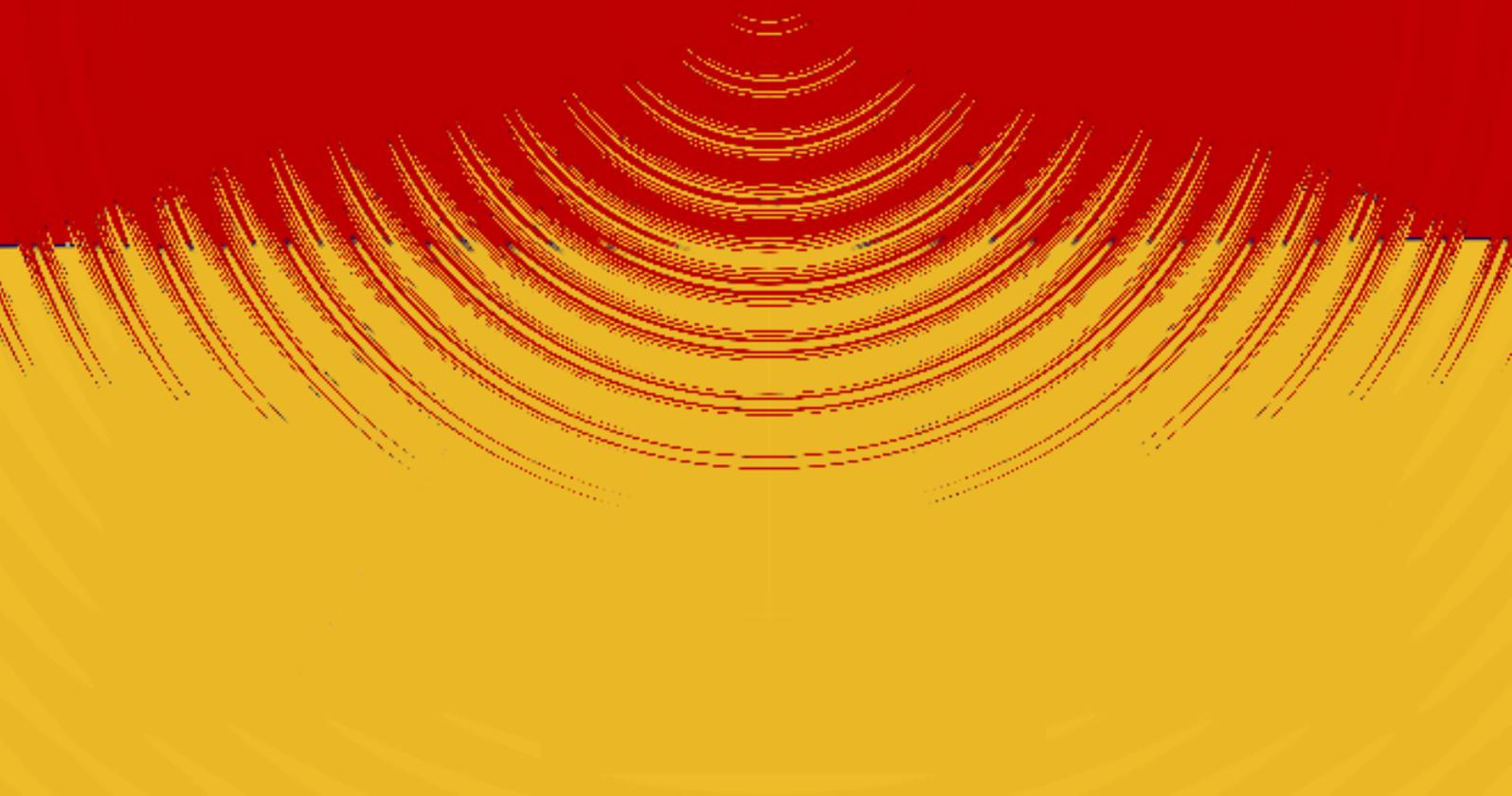
A pesquisa identificou que 93% dos conselhos do Paraná fazem parte legalmente do monitoramento e avaliação dos PME e 60%, além das atribuições previstas em lei, desempenham suas funções quanto ao processo monitoramento e avaliação dos PME dos seus municípios. Ainda assim, entre os 399 municípios do estado 48 não postaram qualquer Relatório de monitoramento ou avaliação dos seus planos no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC).

Marli dos Santos de Oliveira apresenta o estado do conhecimento sobre a elaboração dos planos municipais de educação no estado de Mato Grosso do Sul. Os dados levantados apontam a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) como

a principal produtora de conhecimento sobre o tema no Mato Grosso do Sul, seguida pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), com menor produção sobre a temática.

O município de Dourados comparece como principal *lócus* empírico das pesquisas, embora também figurem outros municípios. Os estudos desenvolvidos evidenciam as fragilidades relativas à participação popular no contexto de formulação desses planos, dadas as disputas relativas ao teor das metas e estratégias que constariam no documento.

CAPÍTULOS



CAPÍTULO I

ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TAUBATÉ (2015-2025)

Eduardo Castilho

Angela Maria Martins

O estudo ora apresentado se insere no Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação da Educação (CNPq), coordenado pela professora Angela Maria Martins, e integra investigação maior denominada “Planejamento educacional em municípios brasileiros: a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (2014-2020)”, coordenada pela professora Elisângela Scaff, da Universidade Federal do Paraná, no escopo da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional – REPLAG. A pesquisa foi norteadada pelos seguintes questionamentos: a elaboração do Plano Municipal de Educação de Taubaté (PME) ocorreu em consonância com o Plano Nacional e o Plano Estadual? O escopo normativo e legal de monitoramento e avaliação do PME esteve pautado em discussões e interesses locais? As ações realizadas nas instâncias previstas pela Secretaria Municipal de Educação, Comissão de Educação de Câmara, Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação contribuíram para incentivar a participação da sociedade civil no que condiz ao monitoramento e avaliação do PME de Taubaté?

Ancorada no campo das políticas educacionais, a pesquisa tem abordagem metodológica de natureza qualitativa, desenvolvida no contexto do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais, da Universidade Cidade de São

Paulo. De acordo com Martins (2016), Mestrados Profissionais requerem a adoção de metodologias capazes de alinhar *teoria e prática*, com o propósito de fornecer contribuições à resolução de problemas enfrentados no cotidiano de trabalho em unidades, redes e sistemas de ensino. Essa perspectiva de abordagem possibilita que os resultados possam ter desdobramentos mais efetivos nas realidades analisadas, pois ao partir de preocupações e necessidades de professores e gestores escolares estabelece bases para a construção de um conhecimento significativo para os atores envolvidos na situação, tendo em vista considerar que a ciência e seus correlatos não existem exteriormente, mas sim, instituem (e são instituídas) pelo contexto das práticas sociais e culturais de uma sociedade e, conseqüentemente, do cotidiano de trabalho (MARTINS, 2016).

Assim, o estudo ora apresentado realizou um percurso metodológico baseado em pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas com informantes – chave, alocados em órgãos centrais da Secretaria Municipal de Educação de Taubaté. A pesquisa bibliográfica consistiu em levantamentos realizados no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Instituto Brasileiro e Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e na seleção de artigos de periódicos no Portal CAPES e Scientific Electronic Library On-Line – Scielo. Foram entrevistados técnicos da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação e da Comissão de Educação da Câmara, que participaram da elaboração do Plano Municipal de Educação e forneceram um conjunto de informações relevantes sobre o processo em questão.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: BREVE PANORAMA

A construção do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011) resultou de amplo debate que se estendeu após a aprovação da LDBEN (Lei nº 9.394/96), durante o qual as entidades da sociedade civil e o governo encaminharam ao Congresso diferentes propostas. A literatura da área aponta que o embate entre as duas propostas dominou o cenário político nacional. Dourado (2010) destaca que o PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE, encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão. As circunstâncias políticas que favoreceram a aprovação do Plano proposto pelo Executivo evidenciaram que, mesmo diante de um amplo processo de redemocratização, o

projeto defendido pela sociedade brasileira não se concretizou em função de interesses econômicos vigentes à época.

A condição orçamentária para execução das metas do PNE (2001-2011) a curto, médio e longo prazos nas perspectivas estimadas pelo governo tornou-se uma preocupação entre as entidades da sociedade civil que tiveram seu projeto rejeitado na Câmara. Dourado (2010) salienta que o PNE se configurou como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento, apesar de apresentar metas de amplo alcance. O autor ainda ressalta que ocorreram limitações estruturais decorrentes da ausência de mecanismos efetivos de organicidade orçamentária que dessem concretude às metas do PNE e estivessem articulados com o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. As características presentes no documento trouxeram grandes desafios ao governo federal, aos governos estaduais e aos governos municipais, que necessitaram revisar seus mecanismos de planejamento para garantir sua sustentabilidade. Dentre as medidas, a participação da sociedade civil recebeu destaque em função do período pós-constituente de 1988.

A Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 estabeleceu em seu item V – acompanhamento e avaliação do plano – que a participação social, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil são elementos decisivos para mudança da realidade educacional brasileira. Assim, objetivos e metas somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, e não de Governo. Apesar das garantias constitucionais e da participação social, Scaff e Oliveira (2018) apontam retrocessos na condução dos planos decenais e expõem que:

O primeiro PNE elaborado sob a égide da Constituição Federal de 1988 foi marcado pela ampla participação da sociedade brasileira, por meio de dois Congressos Nacionais de Educação (CONED) e amplos debates realizados por todo o país, sob a coordenação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). No entanto o projeto elaborado pela sociedade brasileira não logrou êxito, uma vez que contestava o projeto neoliberal do governo federal em curso (SCAFF; OLIVEIRA, 2018, p,143).

As autoras revelam as dificuldades enfrentadas na implementação do Plano Nacional de Educação como instrumento de efetivação das políticas educacionais em todo o território nacional, expondo o caráter político e a dimensão técnica que prevaleceram sobre os interesses dos Planos Subnacionais de Educação. Scaff e Oliveira (2018) consideram que

o PNE (2001-2011), embora tenha incumbido estados e municípios de elaborarem seus respectivos planos decenais de educação, não estipulou um prazo para que isso acontecesse. Nessa conjuntura, poucos municípios aprovaram seus Planos em consonância com a proposta do PNE de 2001-2011. Convém ressaltar que o município de Taubaté não elaborou seu PME em 2001, fato que se concretizou apenas em 2015, após a aprovação da Lei nº 13.005/2014.

Em 2008, a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) trouxe contribuições relevantes à educação, pois constituiu-se como um espaço de reflexão sobre as políticas educacionais vigentes, organizando-se a partir dos seguintes eixos temáticos: I – Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II – Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III – Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV – Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V – Formação e Valorização Profissional. O documento final conclui que ela problematizou temáticas extremamente importantes, discutiu e expressou as tensões, os conflitos e os desafios que permeiam a educação básica brasileira, sendo que, suas deliberações avançaram no sentido de dar maior organicidade nas políticas para educação básica (BRASIL, 2008).

No ano de 2010, a Conferência Nacional de Educação (Conae)¹ - resultado da ampla parceria estabelecida entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil que se mobilizaram em 2009 para realizar as conferências municipais ou intermunicipais, e conferências estaduais e do Distrito Federal - ganhou notoriedade no cenário educacional do país. Assim, o contexto de elaboração e aprovação do PNE de 2014 se diferenciou de seu antecessor, marcado pela mobilização popular em torno das Conferências de Educação no território nacional. Essa mobilização trouxe contribuições significativas à sistematização dos trabalhos pelo governo federal que elaborou uma proposta metodológica de participação social desenvolvida no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Essa proposta consolidou os processos participativos em todas as etapas (elaboração, monitoramento e avaliação) dos

¹A Conae mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo, em torno de 2% da população do País. Essas vozes se fizeram representadas por meio dos/as delegados/as eleitos/as em seus estados, presentes na etapa nacional (BRASIL, 2010, p.8).

Planos Municipais de Educação e permitiu a viabilização destes instrumentos de planejamento educacional em praticamente todos os municípios brasileiros.

As discussões travadas entre governo e a sociedade levaram à aprovação da Lei nº 13.005/2014 – com vigência de dez anos, lançando as bases para sua implantação e consolidação em nível nacional envolvendo tanto a União quanto o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. É importante salientar que a referida legislação traz consigo inovações em relação ao PNE anterior, que produziram desdobramentos na organização e sistematização dos planos de educação vigentes.

O contexto de aprovação do PNE em 2014 trouxe uma nova lógica de participação social e isto alimentou perspectivas otimistas quanto à sua efetivação como Plano de Estado, sintonizado com o interesse social e orientando decisões e ações dos agentes públicos. Esse processo rompeu um ciclo de planos abandonados ou feitos para não se concretizarem e representou novos tempos no exercício da cidadania ativa, em que a participação social forneceu novos significados ao planejamento educacional no país (BORDIGNON, 2014).

Scaff e Oliveira (2018) consideram que o caráter dinâmico do planejamento educacional e o processo participativo não se esgotam com a aprovação do seu resultado – o Plano – mas se estende durante todo o período de execução, que requer avaliação contínua de forma a monitorar o alcance das estratégias estabelecidas para a concretização de cada meta.

Nesse sentido, o PNE de 2014 representou um avanço na busca pela efetivação do Sistema Nacional de Educação, pois traduziu uma conjugação de forças entre o governo e a sociedade. Entretanto, é relevante destacar que a mobilização em caráter nacional (implantação dos planos subnacionais e fóruns) trouxeram contribuições às políticas educacionais, mas não representaram a superação dos cenários de descontinuidade e fragmentação das políticas públicas em educação.

PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES AO PLANEJAMENTO LOCAL

O Estado de São Paulo aprovou seu Plano Estadual de Educação (PEE) dois anos após a homologação do PNE, por meio da Lei Estadual nº 16.279, de 08 de julho de 2016. A análise preliminar do texto constitucional demonstra que o artigo 6º prevê a relação direta por meio do regime de colaboração entre Estado e seus municípios. A previsão de

colaboração estende-se às metas e estratégias contidas no plano, as quais não serão aqui detalhadas. Cumpre salientar que o Estado de São Paulo possui uma estrutura institucional (Secretaria de Educação) que contém quadros técnicos de suporte aos municípios.

Em consonância com a Lei nº 16.279/2016, o Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FDE) divulgou a publicação *Caderno de Dados* que, segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP), apresenta uma série de informações educacionais e socioeducacionais personalizadas por município, visando subsidiar o acompanhamento e monitoramento das metas do Plano Municipal de Educação (PME), assim como disponibilizar aos gestores municipais informações essenciais para atendimento às demandas e à tomada de decisões em seu trabalho cotidiano.

Contudo, é importante destacar que, no âmbito geográfico do Estado de São Paulo, os Planos Municipais de Educação têm sido elaborados e implementados de maneiras distintas, seguindo as particularidades socioeconômicas e políticas dos municípios. Nessa direção, pesquisas constataram limites e possibilidades do planejamento educacional em nível municipal. O estudo de Martins (2013) sobre os Planos Municipais de Educação das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, aprovados desde 2003, evidenciou algumas limitações. A autora sublinha que a superação da dificuldade dos municípios em elaborar seus Planos deve levar em conta a necessidade de dotar as Secretarias Municipais de Educação/Diretorias de Educação com equipes técnicas qualificadas, capazes de trabalhar com levantamento, sistematização e análise de dados obtidos em fontes secundárias (sites governamentais e de institutos de pesquisa), identificando, efetivamente, os limites e possibilidades do município no atendimento da educação básica. Essa capacidade técnica poderia superar a sistemática repetição de discursos oficiais reproduzidos em documentos do governo federal e estadual. Ainda vale salientar que municípios têm densidades demográficas heterogêneas, apresentando limitações quanto à estruturação física, orçamentária e técnica de suas secretarias/departamentos, o que pode, também, influenciar os atos decisórios na gestão das políticas de educação.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TAUBATÉ: CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS

O município de Taubaté pertence à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral

Norte e está situado no Vale Médio do Rio Paraíba do Sul (Figura 1), às margens das Rodovias Presidente Dutra (BR 116) e Governador Carvalho Pinto (SP 070), no eixo de circulação entre São Paulo (123 Km) e Rio de Janeiro (280 Km) e constituindo-se como importante centro regional.

Atualmente, o sistema municipal de educação conta com mais de 42 mil alunos atendidos em 70 unidades de Educação Infantil, 57 escolas de Ensino Fundamental, 05 unidades de ensino médio, além de projetos como EJA (Educação para Jovens e Adultos), Ametra (Atendimento Múltiplo na Educação e no Trabalho), 3 Unidades de Ensino Integral, Escola de Artes “Maestro Fêgo Camargo”, Escola Municipal de Ciências Aeronáuticas e Escola Municipal de Ensino Especial de Educação Infantil e Fundamental (EMEEEIF) Madre Cecília. Segundo dados da Diretoria de Ensino – Região Taubaté, o sistema particular de educação apresenta aproximadamente 41 escolas divididas nos diferentes níveis de ensino.

O município elaborou um Documento-Base do PME, sob os princípios do Caderno de Orientações produzido pela SASE/MEC no ano de 2014, no qual foram sugeridas as ações/etapas de trabalho necessárias à construção e viabilização dos Planos Municipais em consonância com o PNE e os PEEs. Vale salientar que este material tinha como objetivo principal fornecer apoio técnico a todos os envolvidos no processo de elaboração dos Planos (TAUBATÉ, 2015).

O documento apresenta três seções: Informações Gerais do Município (dados socioeconômicos e demográficos), a Estrutura da Educação no Município (características das etapas e modalidades da educação) e Metas e Ações do Plano Municipal de Educação, elaboradas a partir Lei nº 13.005/14) (TAUBATÉ, 2015). No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, os trabalhos relativos ao acompanhamento do PME de Taubaté foram atribuídos aos supervisores responsáveis pelos diversos segmentos de ensino do município (Educação Integral, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Profissionalizante, Ensino Superior), divididos em equipes capazes de suprir as demandas administrativas referentes ao acompanhamento do Plano. Os relatórios de monitoramento e avaliação de Taubaté foram elaborados em consonância com a legislação federal e estadual e instituídos pelas Portarias SEED nº 38, de julho de 2017; SEED nº 39, de 17 de agosto de 2017 e SEED nº. 81, de 18 de dezembro de 2018, que regulamentaram seu monitoramento e avaliação. Esses relatórios fundamentaram-se nas orientações existentes na publicação: Caderno de Orientações para Monitoramento e

Avaliação dos Planos Municipais de Educação, expedida pela SASE/MEC no ano de 2016.

Neste respectivo ano, o município assinou o termo de adesão à assistência técnica para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, em que se responsabilizou por: a) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação; b) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela SASE/MEC; c) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação e d) indicar um técnico responsável pela interlocução com a SASE/MEC.

As ações coordenadas pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com a SASE/MEC resultaram no Relatório Anual de Monitoramento do PME – Taubaté (versão preliminar) publicado em 17 de novembro de 2017 e no Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Taubaté, publicado em 18 de dezembro de 2018. Ambos os documentos foram elaborados em consonância com a metodologia proposta pelo Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016).

O Caderno apresenta em seu Anexo III, um Modelo propositivo para o Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, no qual consideram-se relevantes as seguintes informações: 1. Responsáveis pela elaboração do Relatório; 2. Descrição da organização e da metodologia do monitoramento; 3. Relação das metas do Plano Municipal de Educação; 4. Quadro síntese contendo: - meta do período; - período observado; - resultado do período observado; - informações relevantes sobre a execução do indicador no período; fonte de comprovação do indicador; 5. Informações complementares.

ENTREVISTADOS/AS – OPINIÕES EM DESTAQUE

As entrevistas foram realizadas em 2020, em diferentes momentos e sob o contexto de uma pandemia global em que os procedimentos metodológicos sofreram adaptações. Os entrevistados foram contatados por telefone e as entrevistas ocorreram no formato *on-line*. Considera-se relevante destacar que em virtude do contexto pandêmico, os entrevistados relataram dificuldades para o agendamento das entrevistas e condições limítrofes de trabalho, situação ocorrida em função da readequação de suas jornadas e metodologias de trabalho.

Gatti (2020) explica que o impacto repentino das mudanças de rotinas no trabalho, no estudo, nas relações, nas necessidades, nesses tempos de isolamento social, provocou rupturas em hábitos arraigados e reflexões sobre o que é essencial e o que é supérfluo, bem como demandou exercício de paciência no desenvolvimento de atividades de modo diferente. O uso de recursos virtuais entrou em foco e suas qualidades e problemas estão, ainda, sendo experimentados. Ao todo foram entrevistados quatro sujeitos. O Quadro 1 descreve o perfil de cada um desses sujeitos.

Quadro 1 - Perfil dos Entrevistados

Sujeitos	Sexo	Idade	Formação	Área de atuação	Tempo de atuação no serviço público	Instituição	Função na Instituição
Sujeito 1	F	54	Licenciatura em Pedagogia	Educação	17 anos	SME	Supervisão de ensino
Sujeito 2	F	42	Comunicação Social	Educação	3 anos	SME	Gerente Programa de Ensino Integral
Sujeito 3	F	44	Licenciatura em Pedagogia	Educação	20 anos	CME	Presidente do CME
Sujeito 4	M	40	Licenciatura em Biologia	Legislativo	4 anos	Câmara de Vereadores	Vereador e Presidente da Comissão de Educação

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020

É importante salientar que o sujeito1 exerceu a função de coordenadora geral de elaboração do PME de Taubaté e o sujeito 2 foi a responsável pelo relatório de monitoramento do PME, publicado em 2018. Já os sujeitos 3 e 4 exercem os cargos de presidente do CME e da Comissão da Educação da Câmara, respectivamente. Eles respondem pelo acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas no plano.

O material foi organizado em seis eixos de análise: a) Parceria com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC); b) Sistematização e interpretação de dados do PME; c) Participação na elaboração do Plano; d) Ações de acompanhamento e avaliação do PME; e) Periodicidade de acompanhamento e avaliação do PME; f) Dificuldades no acompanhamento e na avaliação do PME.

Os sujeitos 1 e 2 - envolvidos diretamente na elaboração, implementação e acompanhamento do plano através de sua atuação junto à Secretaria Municipal de

Educação - forneceram contribuições aos eixos de análise I, II e III. Já os sujeitos 3 e 4, envolvidos com o Conselho Municipal de Educação e a Comissão de Educação da Câmara, colaboraram com os eixos de análise IV, V e VI. A seguir, são apresentados e discutidos os resultados de acordo com os eixos de análise estabelecidos.

Quadro 2 - Parceria com a Secretaria de Articulação e os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)

Sujeito 1	<i>“Fomos procurados pela Rede de assistência e a então secretária de educação aderiu à assessoria. A contribuição da proposta metodológica do SASE/MEC foi fundamental para a construção, discussão e implementação do Plano. Por se tratar de um documento técnico que formalizava ações para um Plano Nacional, era fundamental que se alinhasse sua construção com a proposta de outras instâncias.”</i>
Sujeito 2	<i>“Durante o processo de construção do plano foram realizadas reuniões com as equipes coordenadoras a fim de tirarmos eventuais dúvidas e realizar o levantamento de informações e dados estatísticos.”</i>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021

A assessoria exercida pela SASE/MEC na elaboração, no monitoramento e na avaliação dos planos foi crucial para o desenvolvimento dos trabalhos em nível local, isso porque a Secretaria sistematizou um processo de formação contínua em nível nacional com acompanhamento técnico. É relevante destacar que a literatura desenvolvida por este órgão federal foi utilizada como referência nos documentos do município em pauta. A análise das opiniões reforça a reciprocidade existente entre as esferas de governo, no que condiz à parceria e, entre município e a SASE/MEC. Percebe-se a preocupação quanto à necessidade de trabalharem em regime de colaboração. O eixo de análise II permite compreender uma parte desse processo.

Quadro 3 - Sistematização e organização de dados do PME

Sujeito 1	<i>“A proposta formalizada no plano foi embasada na coleta de dados e observação de um histórico da educação do município.”</i>
Sujeito 2	<i>“Tivemos problemas principalmente no que se refere a quais plataformas os dados poderiam ser coletados. E algumas das informações solicitadas não são atualizadas anualmente, o que dificultou bastante a coleta e a interpretação dos dados.”</i>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021

O sujeito 1 afirma que no processo de elaboração do Plano foram coletados dados que respeitaram o contexto histórico da educação municipal. É importante salientar que o

Plano Municipal de Educação faz referência aos dados adquiridos junto ao governo federal e não cita a existência de indicadores municipais de monitoramento de suas metas e estratégias. O sujeito 2, envolvido na etapa de monitoramento e avaliação do plano, indica a existência de problemas no uso das plataformas e na periodicidade de publicação dos dados, o que acarreta dificuldades para sua interpretação. Essa declaração reforça a complexidade existente no processo de sistematização e interpretação dos dados com vistas ao monitoramento e à avaliação do plano, visto que a capacidade de gerenciamento técnico em nível local pode ser limitada, conforme indicam as conclusões presentes nos relatórios. No que se refere à participação na elaboração do PME de Taubaté, constatou-se através do eixo de análise III a seguinte situação:

Quadro 4 - Participação na elaboração do PME de Taubaté

Sujeito 1	<i>“Buscou-se o envolvimento de diversos setores, conforme as orientações da diretriz de construção deste documento. Convém o registro de que muitos dos setores convidados não manifestaram interesse em articular propostas ou mesmo uma análise mais aprofundada das propostas elaboradas pelos grupos para sua validação. Houve várias discussões com divulgação na mídia local, cartas convites, mesmo assim a participação ampla de vários setores, foi mediana.” “Alguns setores básicos (Conselho Municipal de Educação, sociedade civil, Câmara Municipal, entidades de educação, entre outros) se envolveram nas discussões, bem como seus representantes passaram a fazer parte de um comitê de monitoramento”.</i>
Sujeito 2	<i>“Foram realizados fóruns na Secretaria Municipal de Educação para apresentação e discussões acerca do PME. Todos os membros de entidades educacionais foram convidados a participar por meio de convite realizado por ofício e site da prefeitura Municipal de Taubaté”.</i>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021

A declaração do sujeito 1 sobre a participação social na elaboração do PME de Taubaté revela que foram utilizados mecanismos de divulgação (imprensa, internet, cartas – convite, entre outros) para dar ampla publicidade ao plano. Em sua fala também fica evidente a baixa adesão e manifestação dos segmentos envolvidos na elaboração do plano com destaque para a falta de interesse de determinados segmentos sociais, em articular propostas para a educação local. Destaca-se que as entidades de representação (CME, Câmara, entidades da sociedade civil) indicaram seus membros para compor o comitê de monitoramento. O sujeito 2 ratifica os meios utilizados para dar publicidade ao PME de Taubaté e ressalta a importância dos Fóruns como instrumentos de divulgação e discussão

do plano.

As contribuições advindas de ambos os sujeitos reforçam a importância da participação social, mas não evidenciam como foi o processo de organização dos espaços participativos no acompanhamento e na avaliação do Plano. Deve-se considerar que o posicionamento dos entrevistados em relação à gestão democrática e participativa nas Conferências ou no próprio Fórum Municipal de Educação não foi suficiente para elucidar o processo de envolvimento da comunidade local no acompanhamento do Plano.

Os depoimentos dos sujeitos 3 e 4 que pertencem ao Conselho Municipal de Educação e à Comissão de Educação da Câmara de Vereadores trazem contribuições à compreensão dos eixos de análise IV, V e VI que tratam das ações de acompanhamento e avaliação do PME de Taubaté. O quadro 5 descreve a fala dos sujeitos quanto aos temas.

Quadro 5 - Acompanhamento e avaliação do PME de Taubaté

	Eixo de Análise IV	Eixo de Análise V	Eixo de Análise VI
SUJEITOS	Ações de acompanhamento e avaliação do PME	Periodicidade de acompanhamento e avaliação do PME	Dificuldades no acompanhamento e avaliação do PME
Sujeito 3	<i>“O Conselho acompanha e monitora as ações referentes ao PME através de Fórum específico, ofícios e questionamentos sobre as formas de monitoramento”</i>	<i>“São realizadas reuniões mensais que abordam o tema.”</i>	<i>“O tempo, a falta de acesso rápido às informações. Maior divulgação dos dados e ações sobre o desenvolvimento do plano.”</i>
Sujeito 4	<i>“O acompanhamento é feito desde a aprovação do projeto (2016) até a realização das Audiências de Metas Fiscais, onde são apresentados todos os gráficos de Investimento pela Secretaria de Educação. Além de me atentar aos indicadores que servem como parâmetro de avaliação, como a Prova Brasil e o IDEB. Não obstante, visito escolas com muita frequência, converso com professores, alunos e também com os pais, sempre com o fito de colher informações sobre o aprendizado no município, realizando também Audiências Públicas para debater com a população.”</i>	<i>“São realizadas audiências quadrimestrais”</i>	<i>“Acompanho com facilidade o cumprimento do plano através de fiscalização e cobrança junto ao Executivo. Na pandemia a dificuldade é não poder acompanhar de perto o desenvolvimento do aluno, de visitar a escola e sentir o aprendizado que emana da sala de aula. O acompanhamento é realizado através de ofícios e requerimentos elaborados à Secretaria de Educação que tem realizado um ótimo trabalho em tempos de pandemia.”</i>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021

A declaração do sujeito 3, pertencente ao CME e correspondente aos eixos de análise IV, V e VI, permite compreender parte da atuação do CME junto ao Plano Municipal de Educação. A análise da fala desse sujeito revelou que os procedimentos e normas que regem as ações de acompanhamento e avaliação do PME (Eixo IV) estão em concordância com a legislação vigente no município e seguem uma periodicidade de reuniões mensais (Eixo V) que discutem o tema. Já as considerações do sujeito 3, relacionadas às dificuldades de acompanhamento e avaliação do PME (Eixo VI) revelam uma situação diferenciada quanto aos demais eixos (Eixo IV e V), isso porque trazem consigo reflexões sobre a estrutura do CME. É importante salientar que sua fala evidencia o problema de falta de tempo, posto que o presidente do Conselho acumula função junto ao quadro de servidores da Secretaria de Educação. Essa condição apresenta reflexos na organização e na sistematização dos trabalhos no CME, devido ao curto espaço temporal concedido para o atendimento às demandas.

Outro apontamento relevante refere-se à falta de acesso rápido às informações, pois não há uma plataforma integrada de coleta e armazenamento de dados entre o CME e as instituições públicas e privadas de ensino (Educação Básica e Ensino Superior), o que limita a produtividade e causa uma relação de dependência em relação à base de dados do Governo Federal, como já referenciado em discussões anteriores desta pesquisa.

O sujeito 3 também revela dificuldades na divulgação dos dados e ações referentes ao monitoramento e à avaliação do PME. Deve-se destacar que o memorial descritivo do PME de Taubaté (2015) denota uma grande preocupação com o investimento em publicidade em sua fase de implementação. A publicidade nos dados e nas ações de monitoramento e avaliação consta apenas nos relatórios divulgados no Fórum Municipal de Educação, que ocorreu no ano de 2018.

Identifica-se a necessidade de reavaliação da atuação do CME no que compete às ações ligadas ao monitoramento e à avaliação do Plano Municipal de Educação, levando em conta a melhoria das ações de tratamento e divulgação dos dados e a adoção de um mecanismo contínuo de reavaliação das metas e estratégias do plano com um viés democrático e participativo.

A explanação do sujeito 4, pertencente à Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, quanto aos eixos de análise IV, V e VI, ratifica o papel de fiscalização do Poder Legislativo diante do Poder Executivo Municipal, conforme previsto no artigo 31 da

Constituição Federal de 1988. Os apontamentos realizados pelo entrevistado quanto às ações de acompanhamento e avaliação do PME indicam a importância das audiências de metas fiscais que analisam o direcionamento e os investimentos dos recursos realizados pela Prefeitura na educação municipal. Salienta-se que as audiências vão ao encontro dos artigos 11 e 12 da Lei Complementar nº 392 de 15 de julho de 2016 que tratam das dotações orçamentárias necessárias para o cumprimento das metas e estratégias do PME de Taubaté.

O sujeito 4 salienta ainda que acompanha os indicadores externos de avaliação e, como presidente da Comissão de Educação, realiza Audiências Públicas para debater o tema. Essas audiências têm a função de promover a participação do cidadão, buscando incentivar o diálogo para a resolução dos problemas vinculados à educação no município. A periodicidade das reuniões da Comissão de Educação é quadrimestral e o entrevistado afirma que todas as informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos de acompanhamento e avaliação do PME são fornecidas pela Secretaria de Educação. Ele ainda observa que a pandemia os afastou do contato com o sistema municipal de ensino, mas que todas as solicitações são atendidas remotamente pelo respectivo órgão. A declaração do sujeito 4 revela uma relação coerente entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, o que não exige a ocorrência de posicionamentos divergentes entre esses Poderes sobre acompanhamento dessa política pública.²

As seis categorias de análise resultantes das entrevistas apresentam diferentes posicionamentos sobre os temas tratados e contribuem para evidenciar como ocorre o processo de monitoramento e avaliação do PME de Taubaté. É compreensível que a fala e a percepção dos sujeitos indiquem avanços e retrocessos na condução dessas etapas que necessitam de constante reavaliação em suas metas e estratégias. Essa reavaliação aumenta a confiabilidade nos dados e consolida ações estratégicas para o cumprimento das metas do PME, contribuindo assim para o desenvolvimento da política educacional local. Entretanto, o Município de Taubaté, diante da situação de pandemia, ainda não publicou seu 2º Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME.

² Para compreensão desta relação entre os Poderes no que tange à condução do Plano Municipal de Educação de Taubaté são necessárias pesquisas complementares.

CONSIDERAÇÕES

Inicialmente, cabe mencionar que o município não possuía nenhum instrumento de planejamento educacional vigente até a aprovação de seu Plano Municipal de Educação em 2015. Vale destacar que o PME de Taubaté seguiu literalmente as orientações propostas nas publicações e formações provenientes da SASE/MEC, evidenciando um paradoxo. De um lado, a limitação técnica da capacidade institucional em nível local, decorrente de fatores como o número insuficiente de técnicos para acompanhamento do Plano; o curto prazo para sua formulação e problemas de infraestrutura na organização da Secretaria para sua implementação, além de restrições orçamentárias. De outro lado, sem a coordenação do governo federal no estabelecimento de diretrizes e metas para a educação, teríamos ampla assimetria no processo de elaboração e monitoramento dos Planos de Educação, considerando a dimensão continental do país.

No que condiz ao monitoramento e avaliação, os relatórios publicados em 2017 e 2018 foram estruturados com base na proposta metodológica do documento: PNE em Movimento - Caderno de Orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, publicado no ano de 2016. Os documentos apontam que o município seguiu rigorosamente a proposta, concluindo a primeira revisão de suas metas e estratégias dentro do prazo estabelecido.

É preciso ressaltar que não constam nos relatórios de monitoramento e avaliação as formas de atuação e participação dos membros do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação, assim como suas respectivas conclusões acerca do processo de monitoramento e avaliação do Plano. Isso evidencia a necessidade de revisão nas metodologias de trabalho, com vistas a aprimorar o envolvimento da sociedade civil nas instâncias de acompanhamento do Plano (SEED, CME, FME, Comissão de Educação de Câmara), excluindo possíveis entendimentos sobre relatórios meramente técnicos e normativos que desconsideram a participação da sociedade civil. Dessa forma, recomenda-se a ampliação da capacidade operacional dos espaços participativos (conselhos e fóruns), com alinhamento junto à Secretaria Municipal de Educação através da adoção de protocolos pactuados entre as instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Plano.

Por fim, vale destacar que os órgãos de representação (Conselhos, Fóruns, entre outros) devem se tornar espaços institucionalizados de representação social, para que os

participantes manifestem seu posicionamento sobre o PME de Taubaté, avaliando suas demandas e propondo soluções. Cumpre destacar, ainda, que esta proposta não se faz inovadora diante da estrutura normativa e legal criada desde a Constituição de 1988, mas é indispensável a efetivação de canais de diálogo e aproximação entre o poder público e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. Planalto, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb)**: Documento Final. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: O plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Conferência Nacional de Educação Básica. (Conae). Documento Final. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **PNE em Movimento**: Construindo Indicadores Educacionais nos municípios. Brasília: MEC/INEP, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014-2016. Brasília: Inep, 016. 590 p. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, 2018. 460 p. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **PNE em Movimento Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília: MEC/SASE, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF. Acesso em: 10 set. 2020.

BORDIGNON, Genuíno. Planos de governo e políticas de estado: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, p. 29-53, 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 maio 2020.

GATTI, Bernardete Angelina. Possível reconfiguração dos modelos educacionais pós-pandemia. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 29-41, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000300029&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 de mar. 2021.

MARTINS, Angela Maria. Possibilidades e estratégias de formação e avaliação em mestrados profissionais em educação: dilemas e desafios. In: NOVAES, Adelina; BÔAS, Lucia; ENS, Romilda (orgs.). **Formação de Professores: das Políticas educativas à profissionalização docente**. Curitiba: PUCPress/Champagnat/Fundação Carlos Chagas, 2016, p. 187-216.

MARTINS, Angela Maria. **Planos municipais de educação de regiões metropolitanas: análise de fontes oficiais**. / Angela Maria Martins, coordenadora. – São Paulo: FCC/SEP, 2013. 116 p. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/textosfcc/article/view/2455>. Acesso em: 13 maio 2020.

SÃO PAULO, Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Plano estadual de educação – PEE/SP – **Relatórios de monitoramento**. Disponível em: <https://www.fde.sp.gov.br/PagePublic/Interna.aspx?codigoMenu=138>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016**. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/359651717/lei-16279-16-sao-paulo-sp>. Acesso em: 12 maio 2020.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos. Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal. **Série-Estudos – UCDB** – Campo Grande, MS, v. 23, n. 47, p. 141-162, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/1081>. Acesso em: 10 mar. 2021.

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Memorial descritivo plano municipal de educação** [2015]. Disponível em: <https://www.taubate.sp.gov.br/secretarias/plano-municipal-de-educacao>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Plano municipal de educação**. [2015]. Disponível em: <https://www.taubate.sp.gov.br/secretarias/plano-municipal-de-educacao>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Relatório de avaliação do plano municipal de educação – PME Taubaté**. Lei Complementar nº 392/2016. [2018]. Disponível em: <http://taubate.educacoe.com.br/plano-municipal-de-educacao-de-taubate>. Acesso em: 16 ago. 2020.

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Relatório anual de monitoramento do PME – Plano Municipal de Educação de Taubaté**. Lei Complementar nº 392/2016. [2017]. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Portaria SEED nº 38**, de julho de 2017. Disponível: <https://taubate.sp.gov.br/educacao/>. Acesso em 15/08/2020

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Portaria SEED nº 39**, de 17 de agosto de 2017. Disponível: <https://taubate.sp.gov.br/educacao/>. Acesso em 15/08/2020

TAUBATÉ, Prefeitura Municipal. **Portaria SEED nº 81**, de 18 de dezembro de 2018. Disponível: <https://taubate.sp.gov.br/educacao/>. Acesso em 15/08/2020

SOBRE OS AUTORES

EDUARDO CASTILHO

Mestre em Formação de Gestores Educacionais pela Universidade Cidade de São Paulo.
Coordenador pedagógico da rede municipal de ensino de Taubaté.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3337-2727>.
E-mail: professorecastilho@gmail.com

ANGELA MARIA MARTINS

Doutora em Educação pela Unicamp. Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.
Professora do Programa de Pós Graduação em Educação e do Mestrado Profissional
Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1267-8869>
E-mail: ange.martins@uol.com.br

CAPÍTULO II

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE¹

Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon

Elisangela Alves da Silva Scaff

O presente texto tem como objetivo identificar as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito local, após a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da análise, no plano normativo, dos indicativos sobre a participação da sociedade civil na elaboração, no monitoramento e na avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME).

O trabalho integra o projeto intitulado “Planejamento educacional em municípios brasileiros: a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação (2014-2020)”, desenvolvido pelos pesquisadores integrantes da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional – REPLAG.

A pesquisa aqui apresentada abrange os sete municípios que compõem o litoral do Paraná, quais sejam: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Pretende-se identificar os sujeitos e instâncias locais definidos como responsáveis pela participação da sociedade civil nos Planos Municipais de Educação e nos Relatórios de Monitoramento e Avaliação dos PME desses municípios.

¹ Pesquisa financiada com bolsa de excelência acadêmica da CAPES. Projeto de pesquisa financiado pela Fundect e Bolsa produtividade CNPq.

O período contemplado pela pesquisa é de 2014 a 2020, recorte que compreende a aprovação do PNE 2014-2024 e, posteriormente, dos PME, bem como o prazo para o cumprimento de grande parte das metas, haja vista que os municípios deveriam ter produzido e apresentado relatórios de monitoramento e avaliação para o período supracitado, como estabelece o PNE em seu Art. 7º, § 3º, que “Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º” (BRASIL, 2014).

Nessa direção, o “Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação”, aponta como essencial para o êxito do PNE a participação social, pois “as metas são nacionais, mas se concretizam no lugar onde vive o sujeito a quem o direito deve ser garantido” (BRASIL, 2016, p. 5).

Diante dessa premissa, o problema enfrentado pelo estudo aqui proposto, se refere às perspectivas presentes nos planos decenais quanto à participação social no monitoramento e avaliação da consecução das metas em nível local. Tem-se como questionamento: Como os PME e os Relatórios de Monitoramento e Avaliação apresentam a participação da sociedade no planejamento e acompanhamento da política educacional nos municípios do litoral paranaense após a aprovação do PNE 2014-2024?

Tal questionamento enseja a análise das leis dos PME dos municípios pesquisados, bem como dos relatórios de monitoramento e avaliação produzidos no período, observando entre outros aspectos, quais as instâncias representativas definidas como responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos e qual a composição das Comissões técnica e coordenadora, com o intuito de identificar os arranjos locais e a participação dos sujeitos nesse processo, que resulta em última instância, na materialização da política em ações.

O percurso metodológico foi desenvolvido por meio de pesquisa documental em páginas eletrônicas oficiais do MEC, da Secretaria da Educação e do Esporte do Estado do Paraná (SEED-PR), das Secretarias Municipais de Educação, dos Conselhos e dos Fóruns Municipais de Educação, Câmaras Municipais, Prefeituras Municipais, Diários Oficiais dos municípios, entre outros.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PME NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

A elaboração e ou adequação dos planos subnacionais de educação, no prazo de um ano após a aprovação do PNE 2014-2024, definida no art. 8º da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), levou as municipalidades a se mobilizarem para organizar a construção de seus Planos Municipais de Educação (PME). O PNE determina também que as estratégias dos planos subnacionais devem assegurar a articulação das políticas educacionais com as políticas sociais e a garantia de se considerar as necessidades específicas de cada local e da população.

Destaca-se ainda, a definição do § 2º do Art. 8º com relação ao processo de elaboração ou adequação dos planos, que deve ocorrer com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. O quadro 1 apresenta a legislação referente aos Planos decenais dos municípios pesquisados.

Quadro 1 - Leis dos planos municipais do litoral do Paraná

Municípios	Plano Municipal de Educação
ANTONINA	Lei nº 14/2015
GUARAQUEÇABA	Lei nº 26/2015
GUARATUBA	Lei nº 1638/2015
MATINHOS	Lei nº 1786/2015 e 1862/2016
MORRETES	Lei nº 386/2015
PARANAGUÁ	Lei nº 3468/2015
PONTAL DO PARANÁ	Lei nº 1521/2015

Fonte: Elaboração própria com base em Antonina (2015); Guaraqueçaba (2015); Guaratuba (2015); Matinhos (2015;2016); Morretes (2015); Paranaguá (2015); Pontal do Paraná (2015)

Conforme apresentado no quadro 1, todos os municípios do litoral paranaense aprovaram leis instituindo o PME correspondente, dentro do prazo estipulado pelo PNE 2014-2024, o que evidencia que cumpriram com o que determina o art. 8º do plano nacional no que se refere ao prazo de elaboração dos planos subnacionais.

Foi realizado levantamento em todos os PME com o intuito de identificar os seguintes aspectos: O PME apresenta o histórico da sua construção? Se sim, quais as instâncias e segmentos sociais que participaram do processo? O plano determina canais de empoderamento local por meio da participação da sociedade?

Compreende-se o PME como um documento que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação do município pelo período de dez anos, que precisa estar em consonância com o Plano Nacional e legislações vigentes, mas que para além de um documento, precisa se materializar em ações concretas que incidam diretamente na melhoria da educação local e conseqüentemente, nacional.

Entende-se que para isso, o processo de sua elaboração precisa envolver a sociedade civil, de modo a despertar o interesse da sociedade sobre as pautas discutidas nos processos de elaboração de planos, para assumirem essas demandas como valores fundamentais, como destacam Scaff, Oliveira e Aranda (2018), tendo como horizonte que

O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social (GOHN, 2004, p. 24).

As autoras alertam, todavia, que esse movimento em direção ao fortalecimento da participação social na elaboração e acompanhamento das políticas é recente, se encontra ainda em construção, e requer tempo de amadurecimento, capacidade de organização de grupos de acordo com interesses em comum e coordenação dos debates entre diferentes perspectivas de educação e de sociedade (SCAFF, OLIVEIRA e ARANDA, 2018).

A participação social, nesse cenário, se apresenta como condição fundamental para que a sociedade civil compreenda a importância do plano e se comprometa com seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, e para que a sociedade política se comprometa de fato com sua execução, implementação.

Entre os planos analisados nesta pesquisa, 42% apresentam informações sobre o processo de sua construção, ou seja, 3 municípios: Guaratuba, Matinhos e Paranaguá. Não foram encontradas informações relativas aos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Morretes e Pontal do Paraná. Entre os municípios que apresentaram informações acerca das comissões de elaboração dos seus planos, os segmentos mencionados foram organizados, para fins de análise nesta pesquisa, em 7 grupos, quais sejam:

Quadro 2 - Segmentos participantes da elaboração dos PME nos municípios de Guaratuba, Matinhos e Paranaguá (2015)

Grupo I	Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares	Professores da Educação Infantil; Professores do Ensino Fundamental 1º ao 5º ano; Professores da Educação no Campo, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial; Representante das Escolas; Representante dos Centros Municipais de Educação Infantil; Representante da Educação Infantil; Representante do Ensino Fundamental; Representante da EJA; Representante da Educação no Campo; Representante dos Diretores e Professores do Ensino Fundamental; Representante dos Coordenadores e Professores; Representante da Educação Especial; Secretário de escola; Representante de Pais e Alunos.
Grupo II	Sujeitos vinculados à rede estadual e federal de ensino	Professores do Ensino Fundamental 6º ao 9º ano; Representante dos Diretores; Representante dos Coordenadores; Representante do Ensino Superior (nesse caso pode incluir a rede federal de ensino).
Grupo III	Sujeitos vinculados às instâncias colegiadas	Representante das Associações de Pais, Mestres e Funcionários (APMF); Representante dos Grêmios Estudantis;
Grupo IV	Sujeitos vinculados à instituições privadas	Apae; Professores; Representante das Escolas Particulares; Representante da Rede Privada; Ensino Superior; Sesc; Senac
Grupo V	Sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos	Representante do Conselho do Fundeb; Conselho Tutelar; Conselho Municipal de Educação; Fórum Municipal de Educação; Conselho Municipal de Assistência Social; Sindicatos de Escolas Particulares, APP-Sindicato, Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal, Sindicato dos Servidores municipais; Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil; Movimentos Sociais;
Grupo VI	Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal	Secretaria Municipal de Educação e Esportes; Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral; Secretaria Municipal de Administração; Departamento de Gestão Administrativa; Secretaria Municipal de Finanças; Representante do Núcleo Regional de Educação; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Planejamento; Ministério Público;
Grupo VII	Sujeitos vinculados aos poderes executivo e legislativo municipal	Representante da Câmara de Vereadores; Representante da Comissão da Educação da Câmara de Vereadores; Poder Executivo.

Fonte: Elaboração própria com base em Guaratuba (2015); Matinhos (2015); Paranaguá (2015)

Diante do exposto, serão trabalhados a seguir os dados disponibilizados pelos municípios de Guaratuba, Matinhos e Paranaguá.

Aprovado e instituído pela Lei nº 1.638 de 08 de junho de 2015, o Plano Municipal de Educação de Guaratuba não apresenta informações sobre sua construção. No entanto, o município possui relatório de monitoramento do ano de 2018 que traz algumas informações

importantes quanto ao processo de elaboração do PME, que serão tratadas nos parágrafos a seguir.

Por meio da Portaria nº 9.235 de 14 de maio de 2015, foi instituída a Comissão Municipal de Avaliação do Plano Municipal de Educação, responsável pela elaboração do PME de Guaratuba juntamente com o Conselho Municipal de Educação. Publicada na versão digitalizada do Jornal Oficial de Guaratuba², em 15 de maio de 2015, a Portaria constitui a referida Comissão, composta por: Representantes da Secretaria Municipal de Educação; Representantes das Escolas da Rede Municipal de Ensino; Representantes dos Centros Municipais de Educação Infantil; Representantes dos Pedagogos; Representantes da Rede Privada; Representantes do Ensino Superior. Tal comissão teve como atribuição participar, juntamente com o Conselho Municipal de Educação, da elaboração do PME de Guaratuba (GUARATUBA, 2015).

Observando a composição da Comissão é possível inferir que, de acordo com os grupos de representação dos segmentos da sociedade, anteriormente apresentados, a elaboração do PME de Guaratuba se deu, em grande medida, pelo Grupo I - sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares; com alguma participação dos grupos: Grupo IV - sujeitos vinculados à rede privada; Grupo VI - sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal. Além do que determina a Portaria, o relatório de monitoramento do PME, cita o Conselho Municipal de Educação (CME) como responsável pela elaboração do plano decenal do município, representando o Grupo V - sujeitos vinculados à conselhos, fóruns, sindicatos.

A análise dos documentos possibilita inferir que o município de Guaratuba articulou a participação da sociedade civil no processo de elaboração do seu PME, uma vez que foram realizadas reuniões e grupos de estudo para discutir a elaboração do PME. O município não possui legislação instituindo o FME como instância, no entanto, o relatório de monitoramento aponta a instituição do mesmo em 21 de maio de 2015 e a realização da Conferência Municipal de Educação em 22 de maio de 2015. O processo de construção do plano teve

[...] participação das instituições escolares da rede municipal de ensino de Guaratuba, link disponível no site da Prefeitura e e-mail (contribuicaoplanomunicipal@guaratuba.pr.gov.br, com devolutivas) específicos

² <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/images/oficial2015/356.pdf>

para contribuições não apenas dos profissionais da educação, mas da sociedade como um todo, haja vista o PME ser um documento territorial, chegou-se a elaboração do projeto de Lei que foi encaminhado para o Poder Legislativo Municipal e na sequência ao Poder Executivo Municipal (GUARATUBA, 2018).

Após esse processo o Plano Municipal de Educação de Guaratuba foi aprovado por meio da Lei nº 1.638 de 08 de junho de 2015, ou seja, menos de 30 dias após a instauração da comissão para elaboração do plano. Chama a atenção a celeridade com que o processo foi desenvolvido, o que leva a questionar a efetividade dessa participação em tão curto espaço de tempo.

O município de Matinhos aprovou, em 30 de junho de 2015, a Lei nº 1.786, que instituiu o Plano Municipal de Educação³. É o único dos sete municípios pesquisados que contém informações mais detalhadas sobre o processo de elaboração do seu PME. A Secretaria Municipal de Administração de Matinhos é responsável pelo Jornal de Matinhos⁴, equivalente ao Diário Oficial no município, que possui uma edição especial (nº 756⁵, de 03 de julho de 2015) onde constam todas as informações referentes à construção do PME até a sua aprovação. De acordo com a publicação, o processo é considerado um marco da história da educação municipal de Matinhos por sua característica de construção coletiva, participativa e democrática, pois:

[...] o Plano Municipal de Educação é de todos e para todos os que moram no Município. Portanto, sua elaboração prevê as necessidades educacionais de todos os cidadãos. Por não se tratar de um plano da Prefeitura ou da Secretaria de Educação, pois atravessará mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação, o trabalho desenvolvido envolveu as três esferas de gestão (Federal, Estadual e Municipal) bem como de representações de diversos segmentos públicos e privados da sociedade civil organizada (JORNAL DE MATINHOS, 2015, P. 2).

A primeira etapa dos trabalhos de elaboração do Plano Municipal de Educação – PME de Matinhos teve início em fevereiro de 2014 e durou até o final do mesmo ano, sob a

³ Em 21 de novembro de 2016, por meio da Lei nº 1.862/2016, alterou a lei vigente do PME em seu anexo único, definindo em seu Art. 1º “Ajusta o Anexo das Metas e Estratégias do Plano Municipal de Educação 2015-2024, na forma do anexo único que acompanha a referida lei”, entretanto não houve alteração no texto dos artigos que antecedem as metas e estratégias.

⁴ A Lei municipal nº 561 de 24 de fevereiro de 1997 autorizou o credenciamento do jornal “Diário do Comércio” como órgão Oficial do Município de Matinhos. Todas as publicações dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Matinhos passaram a ser efetuados no jornal “Diário do Comércio”, a partir de 1º de janeiro de 1997.

⁵Disponível em: Disponível em: http://ti.matinhos.pr.gov.br/celepar-bkp/arquivos/File/jornais/756_-site.pdf

responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, por meio do Conselho Municipal de Educação. Essa primeira etapa consistiu na realização de pesquisas e levantamento sobre aspectos históricos do município e situação educacional para construção de um diagnóstico.

Paralelo a este processo, em 24 de julho de 2014, o Conselho Municipal de Educação, a Prefeitura Municipal de Matinhos e Secretaria Municipal de Educação organizaram a palestra sobre a “*Construção do Plano Municipal de Educação*”. A palestra contou com a participação dos diretores de escolas públicas municipais e estaduais, escolas particulares, universidades, coordenadores pedagógicos de escolas e CMEIs, membros da Secretaria de Educação, alunos das Universidades e instituições educativas de Educação Superior, da Educação a Distância, de representantes do Núcleo Regional de Educação de Paranaguá e de convidados de Municípios vizinhos (JORNAL DE MATINHOS, 2015).

O processo até a aprovação do PME envolveu ainda uma reunião realizada pelo CME no dia 06 de agosto de 2014, que contou com a presença de Diretores e Coordenadores de escolas e CMEIs, Escolas Estaduais, Municipais, Privadas, Universidades, Educação a Distância, Secretarias de Meio Ambiente, de Educação, de Administração e de Saúde, NRE-Paranaguá e demais instituições, ligadas direta ou indiretamente à Educação.

Em 29 de setembro de 2014, realizou uma audiência pública para constituir o FME, com a presença de representantes de vários segmentos da sociedade, a saber: CME, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Administração, FUNDEB, Setor de Esportes da SMEEC, Coordenação do PAR, dos Professores Municipais, APAE, Professores da rede estadual, Poder Legislativo, APMFs das instituições escolares municipais, Conselho Tutelar, CAE, Secretaria de Meio Ambiente, Serviço Social da Secretaria Municipal de Educação do Município, Educação a Distância, Guarda Municipal, Poder Judiciário, escolas privadas, e Conselho Municipal de Saúde. Posteriormente o FME foi oficializado por meio do Decreto nº 324/2014.

Entre outubro e novembro de 2014 o processo de construção do PME passou por discussões em grupos de trabalho até a realização da 1ª Conferência Municipal de Educação de Matinhos, em 14 de novembro de 2014, com representantes de todos os níveis, etapas e modalidades de educação, pública e privada, de representantes do Poder Executivo Municipal, da Câmara Municipal de Vereadores, do NRE de Paranaguá, das Secretarias Municipais de Educação de Paranaguá e Guaratuba, do CME e do Fórum Municipal de Educação de Matinhos, dos profissionais de educação da rede pública municipal de ensino,

universitários, de entidades da sociedade civil organizada, da imprensa e de cidadãos matinhenses comprometidos com a educação. (JORNAL DE MATINHOS, 2015, p. 4).

Com o encerramento da Conferência, os grupos de trabalho se reuniram e criaram o Grupo de Sistematização, Avaliação e Revisão Final do Plano Municipal de Educação de Matinhos, composto por representantes da Secretário Municipal de Educação, Esportes e Cultura, dos Professores da Rede Municipal de Ensino, uma Coordenadora Educacional indicada pelos Grupos de Trabalho do PME, e pelo Presidente do Fórum Municipal de Educação de Matinhos. Com a conclusão do trabalho de sistematização, avaliação e revisão, a proposta do PME foi finalizada e entregue ao CME que, após análise, enviou o Projeto de Lei para ser aprovado pela Câmara de Vereadores de Matinhos.

O município de Paranaguá aprovou em 23 de junho de 2015 a Lei nº 3.468 que institui seu Plano Municipal de Educação. Em seu Art. 2º o texto do documento informa que o processo de elaboração do PME se deu sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação e Ensino Integral – COMEDI e da Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral – SEMEDI, com participação da sociedade, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais. Também foi realizada uma Conferência que antecedeu a aprovação do plano, cujas informações comparecem na página eletrônica dos NRE - Secretaria de Estado da Educação e do Esporte:

Aconteceu na cidade de Paranaguá na data de 13 de Abril/2015, a Conferência Municipal de Educação para a discussão e aprovação do Plano Municipal de Educação. O evento foi realizado no Teatro Raquel Costa com a participação de centenas de pessoas de vários segmentos da sociedade. As principais programações foram: Conferência de Abertura; Plenária de Aprovação do Regimento Interno; Plenária de metas e a Plenária Final (PARANÁ, 2021).

O Projeto de Lei ordinária nº 4437/2015 de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Paranaguá, encaminhado à Câmara Municipal apresenta as informações sobre a construção do PME.

Os trabalhos de elaboração do plano iniciaram por meio do Decreto nº 2.359 de 16 de março de 2015⁶, que instituiu a Comissão Coordenadora de elaboração do PME,

⁶ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2015/236/2359/decreto-n-2359-2015-constitui-comissao-coordenadora-para-elaboracao-do-plano-municipal-de-educacao-de-paranagua-e-da-outras-providencias?q=2359>

composta por: representantes da Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral; representantes do Conselho Municipal de Educação; representantes do Conselho Municipal do FUNDEB; representantes da rede privada, compreendendo, filantropia, educação especial e particular; representantes das instituições de Ensino Superior estadual e federal, que possuem campus no município; representantes dos Sindicatos do Magistério Público, APP Sindicato e SISMMAP; representantes do Movimento Social; e representantes da Câmara Municipal de Paranaguá.

Após a elaboração de texto base foram realizadas, durante os meses de fevereiro e março de 2015, mini-conferências e audiências públicas, para apresentação do texto, discussões e sistematização, posteriormente enviado como projeto de Lei à Câmara Municipal para discussão e aprovação.

Considerando a composição da comissão coordenadora de elaboração do PME instituída por meio do Decreto nº 2.359/2015 é possível observar que o município se organizou de modo a incorporar a participação da sociedade civil na elaboração do plano. Cabe destacar que, entre os municípios que foram encontrados dados sobre a elaboração do PME, é o único que inclui, além dos demais segmentos, a participação dos sindicatos e movimento social.

As informações levantadas nos três municípios analisados denotam que dois deles apresentam limitações no que se refere à consolidação da participação social na elaboração de seus planos, uma vez que o tempo destinado para o desenvolvimento do processo é demasiadamente reduzido, de menos de 30 dias no caso de Guaratuba e cerca de 90 dias no caso de Paranaguá. Esses dados corroboram com pesquisa de Scaff, Oliveira e Aranda (2018), que ao analisar o município de Naviraí, MS, questionam a elaboração do PME daquele município em apenas dois meses. Essa limitação de tempo, segundo as autoras,

[...] cerceia qualquer possibilidade de organização da comunidade, utilizando a participação social como forma de referendar a ação pública. Dada a limitação de tempo, pouco se pode esperar além de uma participação periférica e contingente, que não desenvolve a capacidade dos sujeitos de enfrentar questões de fundo relativas à temática em tela, tornando-os meramente figurantes em um processo dirigido pelo poder central do município. (SCAFF, OLIVEIRA, ARANDA, 2018, p. 139).

Já no município de Matinhos, o processo apresenta características mais regulares, com cerca de 12 meses de trabalho, partindo do diagnóstico da situação educacional,

compilação de informações de caracterização do município, planejamento e execução de etapas de estudo, e discussão da proposta do plano.

Envolveu uma pluralidade de segmentos sociais e foi o único município que registrou em Jornal Oficial todo o processo da elaboração do PME até sua aprovação, possibilitando desse modo que a sociedade tenha acesso a tais informações. Sendo assim, infere-se que o processo de elaboração do PME de Matinhos contemplou o preceito da participação da sociedade na definição das políticas públicas, indicando a ação do poder local em favor da gestão democrática da política de planejamento educacional no município, por meio da instituição de canais de participação da sociedade.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

No âmbito dos municípios, as definições quanto ao monitoramento e a avaliação dos planos subnacionais são estabelecidas nos PME, em consonância com o que prevê o Plano Nacional de Educação, ou seja, devem ser definidos, minimamente, prazos e instâncias responsáveis, garantindo a participação da sociedade civil. O Quadro 3 apresenta as instâncias definidas como responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME nos municípios do litoral paranaense.

Quadro 3 - Instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME

Município	Instituições responsáveis
Antonina	Secretaria Municipal de Educação de Antonina – SEMED; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores de Antonina; Conselho Municipal de Educação de Antonina – COMED.
Guaraqueçaba	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento. Define que as avaliações periódicas da implementação do PME serão em articulação entre o município e a sociedade civil, ficando a incumbência ao Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, de acompanhar a execução do Plano.
Guaratuba	Secretaria Municipal de Educação – SME; Comissão de educação da Câmara dos Vereadores; Conselho Municipal de Educação – CME; Fórum Municipal de Educação.

(Continua)

(Continuação)

Matinhos	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento, mas dispõe como incumbência da Secretaria Municipal de Educação manter diagnóstico educacional do município atualizado e, juntamente com o Conselho Municipal de Educação, convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, no mínimo, em 2019 e em 2023
Morretes	Secretaria da Educação de Morretes; Comissão de Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação – CME; Fórum Municipal de Educação.
Paranaguá	Secretaria Municipal de Educação e Ensino Integral de Paranaguá – SEMEDI; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores de Paranaguá; Conselho Municipal de Educação de Paranaguá – COMED; Fórum Municipal de Educação de Paranaguá.
Pontal do Paraná	Não especifica as instituições responsáveis pela avaliação e monitoramento. Define que as avaliações periódicas da implementação do PME serão em articulação entre o município e a sociedade civil, ficando a incumbência ao Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, de acompanhar a execução do Plano.

FONTE: Elaboração própria com base nos Planos Municipais de Educação de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná.

Como é possível identificar no quadro 3, o CME é citado em cinco dos sete municípios, sendo que Antonina, Guaratuba, Morretes e Paranaguá identificam o CME como uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento dos seus respectivos planos de educação. Já o município de Matinhos cita o Conselho Municipal de Educação como responsável, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, por convocar reuniões do Fórum Municipal de Educação, mas não define quais as instâncias responsáveis pelo monitoramento e a avaliação.

A Secretaria Municipal de Educação também é citada em cinco dos sete municípios como responsável pelo monitoramento, quais sejam: Antonina, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá. A instância que aparece no maior número de municípios, todavia, é o Poder Legislativo, ao ser citado por seis deles (Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná). Destaca-se que os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná fazem referência somente ao Poder Legislativo.

É possível observar as semelhanças entre os PME de alguns municípios nas definições atinentes ao processo de monitoramento e avaliação das metas e estratégias. O

Art. 6º dos PME de Antonina e Paranaguá definem que o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: Secretaria Municipal de Educação; Comissão da Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação (ANTONINA, 2015). Paranaguá, por sua vez, elege também o Fórum Municipal de Educação (PARANAGUÁ, 2015).

Os municípios de Guaraqueçaba e Pontal do Paraná, apesar de definirem que as avaliações do PME devem ser feitas em articulação entre o município e a sociedade civil, colocam como incumbência do Legislativo municipal acompanhar a execução do Plano, sendo assim, apesar de prever a participação da sociedade, os PME desses municípios não definem nenhum instrumento ou instância que de fato mostre a relevância dessa participação.

O Art. 4º do PME de Guaratuba define as instâncias responsáveis pela realização do monitoramento contínuo e avaliações periódicas, a saber: Secretaria Municipal de Educação; Comissão de educação da Câmara dos Vereadores; Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação (GUARATUBA, 2015).

O PME de Matinhos já apresenta em seus primeiros artigos a participação da sociedade civil como condição para a execução do Plano, ao definir em seu Art. 2º que a execução do Plano Municipal de Educação pautar-se-á pelo regime de colaboração entre a União, o Estado, o Município e a Sociedade Civil Organizada, cabendo ao Poder Executivo Municipal exercer o papel de indutor na implementação das diretrizes, metas e objetivos estabelecidos no Plano (MATINHOS, 2015).

O Art. 5º do PME de Morretes dispõe sobre monitoramento contínuo e avaliações periódicas das metas e estratégias do PME, a serem realizadas pela Secretaria da Educação de Morretes; Comissão de Educação da Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação (MORRETES, 2015).

Os PME de Antonina, Paranaguá, Guaratuba e Morretes definem a realização de pelo menos duas conferências municipais de educação até o final do PME. Essas definições, atinentes ao monitoramento e avaliação, são importantes na medida em que, de acordo com o documento “Orientações, Passo a Passo, de Utilização de dois Mecanismos para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências”, juntamente com as audiências públicas, as conferências são os principais mecanismos de gestão democrática, que podem viabilizar a participação de grupos e segmentos sociais nas

discussões e deliberações sobre os processos de monitoramento e avaliação dos planos (BRASIL, 2020). Considera-se que, tratando-se do poder local, as conferências têm um potencial de possibilitar a aproximação da sociedade civil das políticas de planejamento educacional no município.

Apesar das definições dos PME, as únicas informações encontradas sobre a realização de conferências foram localizadas em Guaratuba (22/05/2015), Paranaguá (13/04/2015) e Matinhos (14/11/2014) e se referem ao processo de elaboração dos planos. Não foram encontradas informações que indiquem a realização de conferências nesses municípios após a aprovação dos planos decenais.

No que diz respeito à existência de eixos de incentivo à participação da sociedade civil nos processos de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação do litoral do Paraná, a análise possibilita constatar que a participação social foi incorporada ao discurso dos municípios, no âmbito normativo, no entanto tais discursos não se concretizam em definições objetivas acerca de instâncias que visem consolidar tais canais de participação.

Outra constatação relevante é que o Poder Legislativo aparece na maior parte dos PME como integrante do processo de monitoramento, sendo que em dois municípios é o único segmento presente, o que denota sua prevalência sobre as instâncias da sociedade civil nas definições quanto ao monitoramento e a avaliação dos PME.

Entre os sete PME pesquisados, cinco mencionam o Conselho Municipal de Educação (CME) e apenas dois o Fórum Municipal de Educação (FME) como instâncias de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas dos PME, no entanto, as equipes técnicas e as comissões coordenadoras de monitoramento dos PME destes municípios não indicam a presença dessas instâncias em sua composição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Planos Municipais de Educação do litoral do Paraná, no que concerne à existência de eixos de incentivo à participação da sociedade civil, aponta que, entre os sete municípios pesquisados, apenas um contemplou o preceito da participação social em sua formulação, por meio da instituição de canais de participação da sociedade.

O mesmo processo compreendido na elaboração dos planos decenais se repete no monitoramento e avaliação, uma vez que apenas um município evidencia a representação de segmentos sociais vinculados a instâncias colegiadas, conselhos e sindicatos nesse processo. Os demais municípios não normatizam canais de participação e quando o fazem, o Poder Legislativo tende a prevalecer sobre as instâncias da sociedade civil.

Dos sete municípios analisados, quatro apresentam relatório de monitoramento das metas e estratégias do PME, o que significa que, proporcionalmente, aproximadamente 43% dos municípios analisados não entregaram relatório de monitoramento.

Infere-se que a fragilidade e até mesmo inexistência de participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento dos PME são fatores que podem corroborar na explicação dos motivos pelos quais a maioria dos municípios pesquisados não protocolou relatório de monitoramento e avaliação do seu plano.

REFERÊNCIAS

ANTONINA (Município). **Lei nº 14, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a provação do Plano Municipal de Educação de Antonina. Lei Nº 14/2015. Antonina, PR, Disponível em: <https://www.camaramunicipaldeantonina.pr.gov.br/54-leis/1518-lein%C2%B0-14-2015-disp%C3%B5e-sobre-a-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-planomunicipal-de-educ%C3%A7%C3%A3o-de-antonina-e-d%C3%A1-outrasprovid%C3%AAs-regulamentando-atividades.html>. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. PNE em Movimento. **Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília: Brasil, 2016.
BRASIL. PNE em Movimento. Ministério da Educação. **Orientações, passo a passo, de utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos planos de educação: Audiências Públicas e Conferências**. Brasil: Mec, 2020. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao?start=10>. Acesso em: jun. 2020

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf> acesso em: set. 2020

GUARAQUEÇABA (Município). **Lei nº 26, de 16 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Lei Complementar Nº 26/2015. Guaraqueçaba, PR, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/g/guaraquecaba/lei-complementar/2015/3/26/leicomplementar-n-26-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outrasprovidencias?q=26%2F2015>. Acesso em: nov. 2019.

GUARATUBA (Município). **Lei nº 1.638, de 08 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME de Guaratuba, estado do Paraná e dá outras providências. Lei N 1.638. Guaratuba, PR, Disponível em: <https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/pdfs/1638.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

GUARATUBA (Município). **Portaria nº 10.871 e Portaria nº 10.872 de 11 de junho de 2018**. Nomeia membros para compor a Comissão Municipal de Avaliação do Plano Municipal de Educação do Município; Nomeia membros para compor a Equipe Técnica de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, do Município. Diário Oficial: Atos Normativos do Poder Executivo. Edição digitalizada nº 515 – Ano XII – 92. 2018b. Guaratuba, PR, Disponível em: <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/images/oficial2018/515.pdf>. Acesso em: nov. 2019

GUARATUBA (Município). **Relatório de Monitoramento ou Avaliação do Plano Municipal de Educação** – PME de Guaratuba – Paraná. 2018. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

GUARATUBA. **Portaria nº 9235, de 14 de maio de 2015**. Constitui a Comissão Municipal de Avaliação do Plano Municipal de Educação. Guaratuba, PR, p. 30-31. Disponível em: <http://portal.guaratuba.pr.gov.br/images/oficial2015/356.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022. JORNAL DE MATINHOS: Órgão Oficial do Município de Matinhos. Paraná, 03 jul. 2015. Disponível em: http://ti.matinhos.pr.gov.br/celeparbkp/arquivos/File/jornais/756_-_site.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

MATINHOS (Município). **Lei nº 1.786, de 30 de junho de 2015**. Aprova e Institui o Plano Municipal de Educação de Matinhos – PME 2015-2024, e dá outras outras providências. LEI N 1.786. Matinhos – Paraná. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-matinhos-pr>. Acesso em: nov. 2019

MORRETES (Município). **Lei nº 386, de 11 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Morretes e dá outras outras providências. LEI N 386. Morretes – Paraná. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-morretes-pr>. Acesso em: nov. 2019

PARANÁ. NRE Paranaguá. Secretaria da Educação e do Esporte. **Conferência Municipal de Educação** - Paranaguá. Paraná. Disponível em:

<https://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=435&evento=149# menu-galeria>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PARANAGUÁ (Município). **Lei nº 3.468, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Paranaguá, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacaoparanagua-pr>. Acesso em: nov. 2019

PONTAL DO PARANÁ (Município). **Lei nº 1.521, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Pontal do Paraná, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/pontal-do-parana/leiordinaria/2015/153/1521/lei-ordinaria-n-1521-2015-aprova-o-plano-municipal-deeducacao-e-da-outrasprovidencias?q=plano+municipal+de+educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: nov. 2019

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; ARANDA, Flavia Paula Nogueira. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/2976>. Acesso em 13/06/2022

SOBRE AS AUTORAS

CAMILLE APARECIDA DE MIRANDA CORDEIRO BIZZON

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é pedagoga da Rede Municipal de Ensino de Paranaguá.
E-mail: camillemiranda@hotmail.com

ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, com pós-doutoramento pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade Federal do Paraná. Bolsista Produtividade Nível 2 do CNPq. Coordenadora da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG).
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7682-0879>.
E-mail: elisscaff@gmail.com

CAPÍTULO III

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO*Jéssica do Nascimento Silva**Luciana Rosa Marques*

O objeto de análise do presente artigo é o processo que constituiu a proposta do Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025), posteriormente aprovado como Lei nº 18.147/2015. A investigação foi desenvolvida a partir do diálogo com representantes da Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (AADI), do Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas (NEAFI), do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato Municipal dos Profissionais da Rede Oficial de Ensino do Recife (SIMPERE) e do Sindicato dos Servidores Municipais do Recife (SINDSERPRE). Realizamos entrevistas semiestruturada com representantes¹ destas entidades.

Este texto compõe reflexão desenvolvida no âmbito da pesquisa de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco². Buscando compreender os desafios de vivenciar processos democráticos a partir da interlocução com representantes de algumas entidades que participaram dos debates na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), objetivamos analisar a

¹ Os representantes escolheram nomes fictícios para representá-los/as na apresentação dos dados.

² SILVA, Jéssica do Nascimento. **O plano municipal de educação da cidade do Recife: reflexões sobre processos de participação e representatividade de uma política pública educacional**. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, CE, Recife, 2022.

participação da sociedade civil na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025).

No tratamento dos dados coletados empregamos a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin (2016), e desenvolvemos categorias de análise a partir dos objetivos específicos da dissertação, chegando a três eixos analíticos. Os resultados nos possibilitaram observar que houve grandes discordâncias entre os representantes das entidades e a gestão municipal nos encaminhamentos ao longo da COMUDE e na aprovação do PME-Recife/2015-2025.

SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS/DAS REPRESENTANTES DAS ENTIDADES NA FORMULAÇÃO DO DOCUMENTO

Inicialmente, trataremos sobre a participação dos/das entrevistados/as na 10ª Conferência Municipal de Educação do Recife³. Nos relatos, observamos que quatro dos cinco entrevistados estavam em atividades de preparação e elaboração da conferência. Nos Fóruns Municipais de Educação, anteriores à COMUDE, cada entrevistado/a desempenhou um papel na representação de sua categoria profissional ou da entidade à qual tinha vínculo. O processo participativo nos espaços coletivos de debate é imprescindível na garantia de uma política democrática em “compromisso com a formação da cidadania e com a garantia de uma prática educativa de qualidade” (PEREIRA, 2016, p. 101).

Olhe, como técnica do Conselho Municipal, eu participei anteriormente dos dias mesmo de discussão da COMUDE, [participei] dos levantamentos dos dados, de leitura do Plano Nacional de Educação e participei de algumas reuniões com a gestão [prefeitura] para identificação desses dados. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)

Em 2014, eu acho que 2014, foi eleita uma comissão provisória para organizar a Conferência Municipal de Educação, aí eu fui eleita como representante dos professores, na época. Em 2015, fui da comissão organizadora da conferência representando os professores. (Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife)

Então a gente chegou a participar do fórum porque a gente tinha colegas nossos da educação, porque o NEAFI tem gente de várias áreas, da educação, de design, educação popular, tem pessoas de áreas tipo radialista, comunicação, então tinham vários representantes. E aí um colega nosso falou do fórum, trouxe isso para uma reunião, e a gente decidiu do NEAFI participar diante do momento que estava

³ A 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), cujo título foi “Recife: Planejando a Próxima Década”, ocorreu na Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Educadores do Recife Professor Paulo Freire. Participaram do evento mais de 700 pessoas, que ocorreu nos dias 27 e 28 de maio e foi estendida até o dia 03 de junho de 2015.

passando, porque havia uma preocupação sobre a construção desse Plano Municipal, como a gente também já tinha uma história né, de debater sobre o Plano Nacional de Educação também, já tinha a leitura, debatia e as experiências com os programas de educação porque a gente trabalhava muito com os programas de educação como Escola Aberta, Mais Educação que são vinculados de certa forma né, como intenções de políticas públicas. E aí a gente: por que não? Então vamos participar do Plano Municipal! **(Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI – UFPE)**

Bom, minha atuação na COMUDE, ela teve um papel anterior porque eu representei o sindicato no Conselho Municipal de Educação. **(Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)**

Ao descrever sua participação na 10ª COMUDE, Guilherme relata que atuou nas comissões de debate relacionadas à valorização profissional, Educação Infantil e Educação Inclusiva. Ao tratar da comissão da Educação Infantil, informa que a entidade representada por ele levou para o debate questões acerca da Educação Infantil que não estavam na pauta da gestão municipal.

Segundo Loureiro (2016, p. 23), “tanto a construção do PEE [Plano Estadual de Educação] quanto a do PME [Plano Municipal de Educação] deve ser coletiva”. O que entendemos é que a respeito da Educação Infantil, especificamente ao que abrange o grupo de zero a três anos, os interesses da gestão municipal não estavam em diálogo com os interesses dos/as entrevistados/as e das entidades que eles/as estavam representando. Trata-se de um processo constitutivo de relações democráticas (MOUFEE, 1996), visto que as discordâncias são inerentes à esfera coletiva. O ser coletivo é um ser que discorda, reflete e significa seus interesses a partir de suas necessidades.

*Eu lembro que eu participei das discussões que, assim como o plano, ele é formado por várias metas, então a gente dividiu em comissões por meta, aí a minha entidade tinha interesse nas metas que eram relacionadas à valorização profissional e a meta que falava de educação infantil e educação inclusiva. Aí eu participei dos grupos de discussões dessas metas no que a gente podia discutir, que pudesse entrar no plano para melhorar a educação infantil que era uma coisa que **a gente** sempre viu, que a prefeitura nunca tinha bons olhos, porque ela só focava na educação pré-escola em diante, então a gente tentou discutir sobre isso para tentar levar nossa discussão já bem organizada para a COMUDE.* **(Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)**

*Eu participei mais das metas de Educação Infantil, tá? Então é a minha propriedade para falar mais, são as metas de Educação Infantil. E como Recife já tinha um atendimento de quatro e cinco anos, pensando na cidade do Recife né? Porque o Plano Municipal não é só para rede do Recife, é para cidade, então praticamente já atendia 100%. E a partir de 2016 iria se tornar obrigatório o atendimento 100%, então a gente quis ampliar esse dado, **porque mesmo sem a rede mostrar o atendimento, mesmo sem a gestão disponibilizar para o grupo da COMUDE, para os participantes todos o quanto o Recife já atendia, mas a gente que é da militância da Educação Infantil já tinha uma ideia do atendimento, então a gente achava que tinha que ampliar o que eram os valores que estavam previstos no Plano***

Nacional de Educação. Porque aquele plano estava pensando nos municípios que ainda não atendia né? Então essa foi uma pauta defendida, a ampliação de matrículas para a Educação Infantil, nos anos iniciais de 0 a 3 anos. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)

O processo anterior à 10ª COMUDE foi organizado pela gestão municipal e consistiu em levantar dados acerca da educação no município e leitura e debate do Plano Nacional de Educação, que foi o guia para a elaboração dos planos estaduais e municipais. Na fala de Ângela, podemos observar que os dados coletados acerca da educação no município não foram disponibilizados para os debates na 10ª COMUDE. Podemos inferir, assim, que o compartilhamento de informações que não contribuíssem com os interesses da gestão municipal foi omitido, intencionando manter o alinhamento com o Plano Nacional de Educação, sem a possibilidade de ampliação de metas para o município, que já tinha cumprido a meta estabelecida, qual seja, o atendimento à educação infantil de zero a três anos. Loureiro (2016, p 23) nos informa que

[...] a responsabilidade pela elaboração dos planos estaduais e municipais de educação é de toda a sociedade organizada, do estado e do município, mas é importante que a secretaria de educação esteja sempre presente no processo de elaboração, porque ela possui dados, conhecimento e infraestrutura que facilitam a confecção do Plano.

Sabendo que a gestão municipal dispunha de dados, conhecimento e infraestrutura, como pontua Loureiro (2016), identificamos através da fala dos entrevistados que o uso desse tríptico funcionou em favor dos interesses da gestão municipal. Na formulação do plano, o processo participativo deve atender às demandas coletivas da sociedade, que vai pautar o debate, com a gestão municipal atuando enquanto facilitador. O que observamos é que isso não ocorreu na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025).

PAUTAS DEFENDIDAS PELOS/AS REPRESENTANTES DAS ENTIDADES

Com relação às pautas consideradas prioritárias, identifica-se que os entrevistados circularam por campos comuns da educação. Ângela e Guilherme estiveram bastante envolvidos com a temática de ampliação da oferta da Educação Infantil para a faixa etária de zero a três anos. Observamos que o interesse comum pela expansão do atendimento no município estava pautado como um desejo coletivo, não só das entidades, mas também dos indivíduos que atuam e são beneficiados pela oferta de creches e pré-escolas.

*Sim, na realidade, na pauta da Educação Infantil no sindicato tinha pouca gente com propriedade disso, então quem estava mais no grupo de Educação Infantil éramos as Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI), os professores de Educação Infantil e alguns participantes de comunidade que também tinham esse **desejo da ampliação da [oferta para a] Educação Infantil**, então do grupo todo, não falo só do sindicato, era um desejo comum essa ampliação do atendimento a Educação Infantil. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)*

*E a questão da Educação Infantil a gente discutiu mais no sentido da **questão da valorização da Educação Infantil**, porque a minha entidade é considerada ainda na prefeitura como uma entidade administrativa, porém nós trabalhamos dentro de sala com as crianças, então a gente estava tentando visar um estudo sobre isso, sobre o reconhecimento pedagógico da gente, não como professores, mas como auxiliares deles que pedagogicamente nós estamos inseridos no apoio ao magistério, aí a gente estudou isso, como a gente podia levar e estudou o quantitativo adulto-criança dentro de sala que é a questão das matrículas para que não houvesse a alteração do número de crianças na sala, porque tem aquela questão do metro quadrado, então assim a gente levou todas essas discussões pra lá, para que a gente pudesse avançar na melhoria da Educação Infantil, para não ter um retrocesso. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)*

Sabendo que o atual Plano Nacional de Educação estabelece “ampliar a oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 2), e que o município possui atualmente 86 unidades em atendimento à Educação Infantil (creches e CMEIs⁴), ampliando o número de vagas em 28%⁵, observamos que a meta estabelecida e mantida pela gestão municipal ainda não foi cumprida, visto que no município o atendimento a crianças de zero a três anos ainda não contempla o quantitativo da população infantil existente. De acordo com a Base de Dados do Estado (BDE), Recife possuía em 2019 18.435 matrículas na Educação Infantil, sendo 6.056 para creches. Podemos estimar, com base no último censo⁶, que a população de crianças com idade entre zero e três anos é maior que 50.000⁷. Loureiro (2016, p. 26 – 27) destaca que:

O desafio do atendimento educacional às crianças de zero a cinco anos é duplo: quantitativo e qualitativo. Quantitativo porque a educação infantil, inexistente como obrigação do estado, passou a existir a partir da Constituição de 1988 e com a LDB de 1996 [...]. Além dessas obrigações legais, a procura pela educação infantil foi ampliada pela urbanização crescente da sociedade brasileira, a inserção crescente

⁴ Centros Municipais de Educação Infantil

⁵ Dados obtidos através de matéria publicada no site da Folha de Pernambuco e no site da Prefeitura do Recife sobre a inauguração de creches-escolas no município.

⁶ O último censo ocorreu em 2010, e a população de zero a quatro anos era de aproximadamente 96.846 crianças. BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/frm_piramide.php?codigo=261160&corhomem=3d4590&cormulher=9cdbfc. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

⁷ Sugerimos a tese de Carvalho (2019) com rica fonte de dados sobre a Educação Infantil no estado de Pernambuco: CARVALHO, Maria Jaqueline Paes de. **Currículo e prática pedagógica na educação infantil**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

da mulher no mercado de trabalho e a precariedade das moradias que não comportam as crianças [...]. Qualitativo porque o crescimento dos conhecimentos sobre o desenvolvimento socioafetivo e cognitivo dessa faixa etária de zero a cinco anos tem exigido mais qualidade das instituições em termos de materiais pedagógicos, espaços educativos e de profissionais com formação em nível superior.

Outra pauta trazida pelos entrevistados é a questão da valorização dos profissionais de educação. Para Jorge, a 10ª COMUDE foi uma oportunidade de trazer à tona a pauta que não ganhou tanto destaque em outras edições da conferência. Importante ressaltar que, ao falar pelo SINDSEPRE⁸, Jorge salienta que ele e a entidade que representava atuaram na luta pela implantação do plano de cargos e carreiras dos profissionais não docentes. Já Rosana relata que o NEAFI⁹ somou-se a diversas pautas ao longo da conferência, atuando também nas discussões sobre valorização profissional. De acordo com Loureiro (2016, p. 33),

As metas de 15 a 18 se referem aos profissionais da educação e suas condições de trabalho, incluindo a condição salarial. São metas de grande importância porque um quadro de professores formados em nível superior em cursos de licenciatura específica na área em que atuam, motivados e comprometidos com a educação dos seus alunos, é essencial para a realização das metas, principalmente as que se referem à aprendizagem dos alunos.

As questões relativas à salário e valorização estiverem presentes, sendo centrais para diferentes segmentos, como apontam os seguintes extratos de fala:

*Enquanto sindicato, nós nos debruçamos sobre as metas do Plano Nacional e como não poderia (inaudível) a gente tinha outras pautas também questões que nos anais de outras COMUDES, na veia do esquecimento a gente trouxe à tona a mais importante delas, a **criação e implantação do plano de cargos e carreiras dos profissionais não docentes da educação**. (Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)*

*A gente defendeu mais a questão das **metas da educação integral**, mas não quer dizer que a gente não tenha participado dos outros. Nosso foco era a educação integral, mas tinha debate sobre a **questão de gênero**, várias questões que transversalizou o debate que estava colocado lá, a questão da **valorização profissional**, questão pelo reconhecimento do salário, planos de cargos e carreiras. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)*

O NEAFI, segundo o relato de Rosana, atuou principalmente na pauta da educação integral. Mas, além da já citada valorização profissional, a entrevistada destaca a questão de gênero como outro espaço de interesse e atuação do núcleo. Outros depoimentos nos informam que houve grande tensionamento acerca das questões de gênero nos dias que

⁸ Sindicato dos Servidores Municipais do Recife

⁹ Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas

sucederam a conferência¹⁰. Retomando a questão das metas da educação integral, Rosana relata que:

E na educação integral o que chamou a atenção da gente, é porque nossa preocupação é a compreensão do que é educação integral, a compreensão do tempo integral, do mais tempo na escola (inaudível). E a gente quando levou as propostas, como trazer certas práticas na relação de trilhas, espaços educativos, proposta curricular no projeto político pedagógico da escola que não fosse só enclausurar o aluno no espaço da escola. E a gente deu algumas propostas que depois não tinha mais nada no plano municipal, foi tirado o que a gente pensou como proposta. Não entrou, e a gente tem até isso inscrito do que está propondo, conhecer espaços educativos, certas vivências, práticas pedagógicas, a discussão do projeto político pedagógico nesse debate da educação integral. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)

Pereira (2016, p. 105) destaca que “a participação se coloca como elemento imprescindível à definição dos rumos a serem imprimidos ao projeto educativo da escola, tornando os diferentes sujeitos corresponsáveis diretos pelas ações desenvolvidas”. No entanto, diante do relato trazido na entrevista de Rosana, podemos inferir que o processo participativo, fundamental na elaboração do plano, não assegurou o atendimento à demanda social, como defendido por Pereira. Não foi materializada no documento a compreensão do que seria uma educação integral na perspectiva do NEAFI e dos integrantes do núcleo. No que diz respeito à educação integral, ficou estabelecido na meta 6 do plano municipal “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” (RECIFE, 2015, p. 11) e nas 5 (cinco) estratégias descritas nenhuma que faça referência às especificidades trazidas na entrevista de Rosana.

Uma coisa que chamou atenção da gente é você ter uma secretaria dentro da prefeitura, naquela época, hoje não sei, uma secretaria de educação integral, onde essa questão de ter uma secretaria por um lado e outro lado não se ter um debate conceitual do que é a integralidade do sujeito, porque a educação integral não é só colocar o aluno e ter reforço, é muito mais do que isso. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE).

Outro aspecto importante destacado da entrevista de Rosana é que, apesar da gestão municipal manter uma secretaria para educação integral, não possibilitou um debate amplo e conceitual sobre o tema. Corroboramos com Pereira (2016, p. 109) ao ressaltar que “a apreensão da relação existente entre educação integral e escola de tempo integral é de

¹⁰ Aprofundaremos estes aspectos mais adiante.

suma importância para compreendermos o alcance da Educação Integral e o lugar que nela ocupa a jornada de tempo integral na escola”. Nesse sentido, não basta garantir escolas de tempo integral sem, como relata Rosana, garantir um debate amplo sobre a integralidade do sujeito.

A participação concebida pelo ideário liberal e repassada à sociedade é vista como destituída de conflitos e antagonismos, harmoniosa e parceira, campo não mais de lutas pelo poder, mas espaço de cooperação e colaboração, o que, no limite, contribui para despolitização da sociedade. (SANTOS, 2008, p. 25-26)

Podemos considerar que, entre as pautas levantadas pelas pessoas entrevistadas, aspectos fundamentais para o avanço da educação do município foram reduzidos ou suprimidos. Nossos dados nos permitem considerar que a participação deles e delas e das entidades representadas se deu de forma acessória, diferente da compreensão de participação que “se situa nos marcos paradigmáticos da transformação, de base crítico-emancipatória, potencializadora de processos de ruptura, contrapondo-se à visão paradigmática da integração, de viés funcionalista-positivista, de corte liberal-burguês” (PEREIRA, 2016, p. 105).

OS EMBATES COM A GESTÃO MUNICIPAL E AS DISCORDÂNCIAS INERENTES AO PROCESSO PARTICIPATIVO

Ao questionarmos sobre as concordâncias e discordâncias nos dias da conferência, os entrevistados, exceto Jorge, relataram que houve discordância com a gestão municipal. Ângela relata que a gestão municipal se ateve a manter ou ampliar minimamente as exigências do Plano Nacional de Educação. Segue destacando que, ao não disponibilizar dados acerca da educação no município, a gestão municipal (que dispunha desse material) inviabilizou uma defesa ampla das demais entidades participantes da conferência de pautas mais específicas de algumas categorias. O relato de Guilherme nos informa das discordâncias entre diferentes representações na conferência, especificamente entre a comunidade – que seria a representação das famílias – e a categoria dos professores. Entendemos que a falta de dados para encaminhar o debate foi um dos aspectos que possibilitou tal discordância, mas também compreendemos que é parte do processo democrático as disputas que envolvem diferentes interesses no jogo político.

Veja, como a gente colocou um número maior do que o que estava previsto no Plano Nacional, a gestão queria só atender ao que estava no mínimo no Plano Nacional ou colocar próximo, né? Não queria se comprometer com a ampliação desses dados. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)

Olhe, como não foi dado quanto Recife já atendia para os participantes, como Recife (gestão municipal) não proporcionou isso as outras entidades não tinham certeza, só tinham o olhar da sua comunidade local, então tinha comunidade que não tinha uma creche, então cobrava isso! Mas não tinha noção da cidade. E eu acredito que nem todos estavam esclarecidos que era o plano da cidade, achavam que era um plano da rede, da política da rede, só. Eu via essa dificuldade do grande grupo pensar dessa forma. (Ângela, Conselho Municipal de Educação)

Porque é bem no sentido assim, a comunidade, sociedade civil, ela quer ampliação de vagas de todo jeito, ela não quer saber as condições, elas não querem saber que tem limite para aquilo, a estrutura não suporta, que o professor não tem a capacidade de lidar com tanta quantidade de criança, ela quer as vagas o mais rápido possível, que suprir aquele problema das vagas. Então isso entrou em discordância com os professores, porque os professores estavam lutando pelos seus direitos e a sociedade lutando pelo direito dela também. Aí ficou naquela, constrói mais escolas! Não, vamos ampliar o número de vagas em tal escola! E aí teve mais discordância nesse sentido da sociedade civil com os sindicatos, associações. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)

O relato de Rosana, além de informar das discordâncias da entidade representada com a gestão municipal, nos revela que para ela o grupo que compôs os debates acerca da Educação Inclusiva é um grupo diversificado em termos de alinhamento com a gestão municipal. Do mesmo modo, Guilherme destaca que algumas entidades estavam alinhadas com a gestão municipal, pois constituíam programas de governo. Observamos que nessa colocação o interesse individual se sobrepõe ao do coletivo, porém sem elementos para inferir os motivos que levaram alguns indivíduos e entidades a se alinhar com a gestão municipal. Corroboramos com Abranches (2009, p. 39) ao problematizar que:

A democracia moderna vai então presenciar a discussão em torno de quais formas a liberdade individual poderá ser expressa e deverá constituir-se em elemento definidor da organização social. À primeira vista, parece haver uma contradição na medida em que a democracia parece expressar a vontade de um coletivo, o povo, e que como tal expressa a vontade de seus indivíduos, e não propriamente de cada um dos seus membros. Entretanto, a questão se circunscreve na necessidade de garantir tal expressão da liberdade individual num contexto coletivo, e não ser por este desprezado, ignorado.

Algumas falas apontam para a cooptação de entidades por parte do governo municipal para a defesa de suas propostas, como sugerem os extratos abaixo.

*Eu não me lembro não, acredito que o debate maior era **discordância com o município**. Agora uma entidade que me deixou observando, claro que não tive como ir em todos os dias e turnos, então estou falando dos momentos que eu vivi. Então eu não me lembro de entidades que se discordaram do que a maioria estava defendendo. Agora **o que me chamou a atenção foi a questão do grupo de vínculos ligados aos grupos de apoio a pessoas com deficiência**, parece que há uma manipulação, há um debate teórico também do que é ser deficiente, o próprio sentido da palavra. Há uma questão das pessoas com deficiência visual, eu senti isso, porque tem pessoas que têm determinadas posições, **mas têm um vínculo de acordo com o lado que está na prefeitura**, é uma percepção minha. Mas a gente percebeu isso, e parece ser um grupo mais difícil, porque tem uma diversidade muito grande. (Rosana, Núcleo de Educação Integral e Ações Afirmativas - NEAFI - UFPE)*

*As entidades em si envolvidas na educação estavam bem alinhadas, não teve muita discordância entre entidades, **o que causou discordância foi mais a entidade do governo, ligadas ao governo**, por exemplo, movimento popular que estava participando, que alguns eram de projetos como Recife Participa, projetos de governo que estavam apoiando propostas do governo, e aí entrava em discordância com os movimentos sindicais e associações. (Guilherme, Associação dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil - AADI)*

No relato de Jorge, durante a conferência, as entidades participantes estavam alinhadas assim como a gestão municipal, que, mesmo entendendo a inviabilidade de algumas proposições, se dispôs, durante a conferência, a incluir no documento referência para construção do plano tais propostas. No relato de Carolina, observamos que o documento aprovado na 10ª COMUDE, diretriz para a elaboração do plano municipal, não foi o mesmo utilizado pela gestão para construir o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025). Neste, pautas relacionadas às questões de gênero foram excluídas, pontos relativos às relações étnico-raciais foram alterados e a avaliação do desempenho dos professores foi incluída. Chama atenção o trecho em que destaca acordo da gestão municipal com a bancada evangélica, grupo de vereadores identificados com pautas neoconservadoras, para a retirada das questões de gênero do plano e aprovação do documento¹¹.

*Veja, na realidade, de boas intenções o inferno está cheio (risos), mas o que a gente conseguiu observar é que **resistência não houve**, o que houve foi uma aproximação e um entendimento e uma alegria de deixar aquilo ali registrado, de muitas entidades, agora a gente percebeu que **a gestão da prefeitura embora não teve também discordância**, mas em diversas falas que chegaram nos momentos das defesas ali se colocava como **“poxa isso é uma meta, muito distante, complicada, muito difícil porque é uma coisa macro e tal tem que ser muito planejado, muito estudado, mas vamos colocar como o plano é pra 10 anos então vamos botar***

¹¹ Sobre o tema indica-se o artigo: OLIVEIRA, Anna Luiza Araújo Ramos Martins de; OLIVEIRA, Gustavo Gilson Sousa de. “Novas tentativas de controle moral da educação: conflitos sobre gênero e sexualidade no currículo e na formação docente”. **Educação Unisinos**, vol. 22, n. 1, 2018.

a gente garante quando der a gente faz". (Jorge, Sindicato dos Servidores Municipais do Recife - SINDSEPRE)

É, não só foi de gênero não, teve a mudança, por exemplo, do termo de relações étnico raciais, ele considerou como cultura afro-brasileira, e não considerou educação das relações étnico-raciais, as discussões de gênero também que foi feito um acordo com o prefeito e a bancada evangélica para que fosse retirada as discussões de gênero, e eu acho que essas foram duas questões mais teve outras né, como a discussão da meritocracia a avaliação da meritocracia para avaliar o desempenho dos professores que foi outra coisa que entrou também que a gente lutou para que isso não entrasse e essa avaliação meritocrática só fosse implementada na rede quando houvesse a isonomia, quando houvesse condições iguais de todos os professores serem avaliados do mesmo jeito. (Carolina, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife).

Observamos que, de modo geral, as entidades estavam alinhadas com pautas de interesse comum, demandas pela sociedade civil. De acordo com os relatos, a posição da gestão municipal e das entidades participantes foi antagônica, visto que na maior parte dos debates posicionaram-se na defesa de projetos diferentes. A defesa da gestão municipal foi pela manutenção ou inexpressiva ampliação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, o que nos pareceu um lugar confortável ao poder municipal. Já para as entidades, interessou adequar as metas à realidade local, indicando a importância do Plano Nacional de Educação como referência que aponta caminhos e não como modelo a ser copiado.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

É possível afirmar que o alinhamento da gestão municipal a grupos políticos de base fundamentalista refletiu na exclusão de pautas muito importantes para o debate da diversidade. Segundo Santos (2013, p. 3), “a diversidade cultural, sexual, racial, religiosa deve ser celebrada e não apenas tolerada”. Assim, consideramos que a retirada de planos e ações para ampliar tal debate nas escolas do município reflete um apagamento de questões relacionadas à diversidade. É importante a materialização de planos e ações que possam pautar campos do saber e do viver na ação política. Porém, acreditamos que, mesmo na invisibilização, o campo da diversidade se faz existente, visto que se trata de uma existência, o que não exclui a luta pela pauta na política.

Corroboramos com Santos (2013, p. 2) ao afirmar que “democracia é todo o processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada”. Ao longo das entrevistas, fica evidente que é cada vez mais importante a ampliação de espaços

democráticos, sobretudo no cenário político nacional atual. Temos acompanhado processos de cooptação que têm alinhado a educação no Brasil a interesses neoliberais travestidos de filantropia. “A filantropia e a caridade são politicamente reacionárias quando, em vez de complementar os direitos sociais, se substituem a eles” (SANTOS, 2013, p. 3). O fortalecimento de espaços democráticos como a COMUDE, importante espaço para o debate sobre as proposições da educação no município do Recife, implica, dentre outras coisas, ampliar a participação de agentes sociais e políticos que tenham, principalmente, saberes sobre a realidade da educação no município.

A ação filantrópica na educação, alinhada a interesses neoliberais, utiliza de modo amplo o discurso do fracasso e da ausência do Estado para significar sua ação. Tem ocupado espaços de debate, o que ocorreu na 10ª COMUDE, mas mostrou-se limitado em sua ação, visto a consistência da COMUDE enquanto lugar político e social de ação da democracia nas proposições da educação no município. Assim, agentes sociais têm importante papel nas propostas que vão materializar a política. Em nossa análise, a diversidade de agentes sociais mostrou-se importante, uma vez que, envolvidos com a educação no município, tiveram um olhar localizado para as diversas realidades que englobam a educação municipal.

O que os une é a ideia de que a democracia não se sustenta sem as condições que a tornem credível ante a maioria da população. Tal credibilidade assenta na representatividade efetiva de quem representa (sistema político, sistema eleitoral, democracia interna dos partidos, financiamento de campanhas, etc.); no desempenho de quem governa (prestação de contas, punição da corrupção e do abuso de poder); no mínimo de ética política e de equidade para que o cidadão não o seja apenas quando vota, mas também quando trabalha, quando adocece, quando vai à escola, quando se diverte e cultiva, quando envelhece. (SANTOS, 2013, p. 2 e 3).

Corroboramos com a afirmação de Santos (2013, p. 03) e evidenciamos a importância da “credibilidade [...] na representatividade efetiva de quem representa”. Ao pensarmos sobre a democracia representativa, identificamos como a representação da sociedade civil é de fundamental importância para a ampliação das ações e do debate. Levando em consideração que o documento aprovado na 10ª Conferência Municipal de Educação, tido como referência para o Plano Municipal de Educação de Recife, abarcou uma série de objetivos e ações condizentes com as demandas dos que atuam na educação municipal, podemos considerar que há, nos que atuaram no citado espaço representando a sociedade civil, credibilidade com os interesses educacionais.

Observamos que no debate democrático há espaço para tensões e conflitos. Diferente dessa compreensão, o que observamos é que as discordâncias, especialmente com a gestão municipal, foram utilizadas como ação estratégica para encerrar o debate. O que nos lembra da afirmação de Santos (2013, p. 2) ao analisar o contexto europeu, destacando que “não haverá democracia de alta intensidade sem a democratização das instituições e processos de decisão comunitários”. Para nós, tal afirmação se aplica ao nosso contexto, especificamente ao contexto analisado.

Uma democracia plena requer, entre outros aspectos, o fortalecimento de instâncias de ação coletiva e o complemento entre democracia participativa e representativa. Apesar da Lei 18.147/2015 não ser reconhecida como contempladora dos interesses coletivos da COMUDE, foi aprovada pelos agentes políticos e já tem vigência de seis anos. O que consideramos importante é avaliar os avanços que o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025) assegurou para a educação municipal. Em 2025 encerra sua validade, abrindo espaço para que um novo documento seja debatido e entre em vigor. As lições de uma ação não democrática devem ser consideradas para que a gestão atue como viabilizadora dos interesses coletivos e não dos interesses neoliberais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa. **O Conselho Municipal de Educação do Recife e a Política Educacional**: um estudo sobre participação e representatividade. 2009. 198 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação/CE, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os Planos de Educação: Estadual e Municipal. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) **Planos de Educação e Ações articuladas**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. Educação integral e planejamento participativo: uma articulação necessária. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. Â. S. (Orgs.) **Planos de Educação e Ações articuladas**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

RECIFE (Município). Lei nº 18.147, de 23 de junho de 2015. **Projeto de Lei Ordinária**. 70. ed. Recife, PE, 23 jun. 2015. n. 10, p. 3-5.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Nem tudo está perdido. [online]. **Boaventura de Sousa Santos**. Disponível em:
<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Nem%20tudo%20Est%C3%A1%20Perdido%2010Janeiro2013.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SANTOS, Célia Maria Vieira dos. **Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a Política Educacional no Município de Recife, no período de 2002 a 2006**. 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SOBRE AS AUTORAS

JÉSSICA DO NASCIMENTO SILVA

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

LUCIANA ROSA MARQUES

Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco com Estágio de Pós Doutorado na Universidade Federal de Goiás. Professora da Universidade Federal de Pernambuco. Integra as redes de pesquisa: Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe) e Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão da Educação (REPLAG).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6002-5953>.

E-mail: Imarques66@gmail.com

CAPÍTULO IV

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES A PARTIR DE TRÊS MUNICÍPIOS GOIANOS

Tauã Carvalho de Assis

INTRODUÇÃO

Muitos são os trabalhos e autores que caracterizam as políticas educacionais brasileiras como frágeis, de caráter difuso, pouco objetivas e desprovidas de continuidade. Frequentemente, essas características são apontadas como produto da carência de organicidade na condução dos inúmeros programas e projetos educacionais como política de estado (LIBÂNEO, 2016; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003; OLIVEIRA, 2011).

O Plano Nacional de Educação (PNE), instrumento de planejamento da política educacional instituído em 25 de junho de 2014, por meio da lei federal nº 13.005, definiu as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias nacionais para a área da educação ao decênio 2014-2024, como estabelecido no artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

Essa construção, segundo determinação da lei nº 13.005/2014, deveria ser atrelada à necessidade de participação da sociedade. Ao estabelecer a participação institucionalizada da Sociedade Civil por força de lei, os entes subnacionais passaram a organizar grupos de elaboração do documento a partir de representações governamentais, representações da comunidade escolar (estabelecimentos públicos e privados) e de outros grupos da Sociedade Civil.

A previsão de participação na elaboração e no processo de aprovação dos PMEs instigou a investigação basilar deste trabalho, a considerar como ocorreu a participação na constituição desses processos na região do Sudoeste Goiano. Desse modo, delimitou-se três municípios próximos, Rio Verde-GO, Jataí-GO e Serranópolis-GO, com o objetivo de estudar e analisar as experiências participativas com os Planos Municipais de Educação.

Haja vista que a mobilização, a participação e a gestão democrática são diretrizes dos planos decenais de educação, esta pesquisa teve por objetivo geral analisar como ocorreu a participação, prevista em lei, nos processos relativos aos Planos Municipais de Educação dos municípios. Mais especificamente, objetivou-se entender a lógica de participação que perpassou essas experiências a partir de nossa categoria principal: a participação sociopolítica, conforme definida por Gohn (2019).

O presente capítulo é fruto de recorte de tese de doutorado (ASSIS, 2022) e segue organizado em mais três seções. A primeira se dedica a apresentar uma retrospectiva do planejamento educacional no Brasil, destacando o conceito dos planos de educação e suas discontinuidades. Em seguida, evidenciamos nossa concepção de participação tendo como referência o trabalho de Gohn (2011, 2018, 2019). Na terceira e última seção, explicamos as duas lógicas de participação identificadas durante a pesquisa.

UMA RETROSPECTIVA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A necessidade de se planejar a ação governamental na área da educação, compreendida como política pública, esteve presente no ideário estatal brasileiro há pelo menos dois séculos. Monlevade (2004) localiza a origem dessa preocupação estatal ao ano de 1799, em que se encontra registrada uma correspondência do regente D. João ao Capitão-Geral de Mato Grosso sobre os projetos da corte para a instrução pública daquela capitania.

Entretanto, é somente na República que a proposta de um plano nacional de educação, orientador das políticas educacionais, começa a circular com maior vigor e ganhar mais significativa presença em documentos oficiais e não-oficiais. A questão se instaura em 1931, no recém criado Conselho Nacional de Educação (CNE); aparecendo também no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, no ano seguinte. Aparece, ainda, nas

Constituições Federais de 1934, 1946 e 1988; bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 (CURY, 2009).

Para Dourado (2016), o caráter tardio de discussão e aprovação dos planos de educação no Brasil se deve, entre outros fatores, pela ausência de um sistema nacional de educação normatizado e pela inexistência de regulamentação do regime de colaboração em educação por parte dos entes federados, ainda que o tema tenha vigorado em debate, contemporaneamente, pelo menos desde a década de 1930.

Em seu estudo sobre os antecedentes históricos do Plano Nacional de Educação de 2014, Dourado (2016) remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, atribuindo a este a propagação da ideia de construção de um documento normativo à educação – o que teria influenciado a presença do tema na Constituição de 1934.

O tema do planejamento da educação retornou a partir dos debates do que viria a ser a Constituição de 1946. Segundo Dourado (2016, p. 13-14), naquele momento, o texto constitucional “ao atribuir à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, secundariza a ideia de plano nacional de educação”. Porém, reconhece o autor que a medida acabou por inserir o país na sistemática do planejamento setorial e global. Assim, mais tarde, no Plano Nacional de Desenvolvimento de Juscelino Kubistchek, a educação apareceria pela primeira vez, nos termos do planejamento estatal, vinculada à ideia geral de desenvolvimento nacional.

Em sequência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, estabeleceu a necessidade de planos aos três fundos instituídos (primário, médio e superior) e registrou o Conselho Federal de Educação como órgão competente para formulá-los. A tarefa foi novamente adiada com o rompimento do Estado Democrático perpetrado pelo golpe civil-militar instaurado em 1964.

No regime militar, a LDB acabou por ser desmontada e a lógica do planejamento educacional foi desconsiderada em função da “hegemonia do pensamento tecnocrático” (DOURADO, 2016, p. 14), que passou a considerar a educação em termos de suas consequências econômicas – em grande medida vinculadas às ideias da teoria do capital humano.

De acordo com Dourado (2016), alterações no contexto sócio-político, compondo uma nova correlação de forças a partir dos processos de lutas e de manifestações da sociedade

civil em prol dos direitos sociais, acarretaram na redução gradual da influência dos tecnocratas, conforme é possível observar a partir do III Plano Nacional de Desenvolvimento e da própria redemocratização brasileira.

Com a Constituição de 1988, uma nova configuração da educação e de seu planejamento entra em vigor, em que se pese: a autonomia dos entes federados e a inclusão dos municípios; a gestão democrática como princípio da educação; o regime de colaboração entre os entes federados e os sistemas de ensino.

No contexto da redemocratização, no governo Itamar Franco, foi construído e aprovado o Plano Nacional de Educação para Todos, inscrito nas diretrizes da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990. Embora aprovado, esse plano “não foi considerado como o epicentro para as políticas e gestão do governo FHC [Fernando Henrique Cardoso] a despeito de ser referenciado em legislações e outros dispositivos legais” (DOURADO, 2016, p. 18), não comportando, portanto, o caráter de instrumento de Estado.

O instrumento de planejamento seguinte, o Plano Nacional de Educação 2001-2010, teve sua tramitação articulada de forma *sui generis* (DOURADO, 2016), tendo em vista a liderança da Sociedade Civil na discussão. Na ocasião, a Sociedade Civil se articulou, construiu e apresentou um projeto de PNE concebido de forma democrática e participativa.

O documento, oficialmente chamado de Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (PNE-PSB), foi elaborado entre os anos 1996 e 1997 sob coordenação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Nesse sentido, o FNDEP planejou construir uma “proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente tanto no processo de elaboração, como nos conteúdos que os sucessivos governos vinham implantando” (BOLLMANN, 2010, p. 661) por meio da metodologia de conferências e seminários temáticos.

Nas palavras de Bollmann (2010, p. 667), o PNE-PSB ofereceu à sociedade brasileira uma

proposta de educação sustentada na defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão da avaliação e de currículo radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do grande capital especulativo e expressa pela política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O documento foi então apresentado ao Congresso Nacional ainda no ano de 1997, desencadeando uma ação reativa do MEC. Apesar da crescente demanda por maior permeabilidade nas decisões em matéria de políticas educacionais e, por conseguinte, maior participação da Sociedade Civil nesses processos decisórios, o projeto elaborado pela Sociedade Civil foi confrontado com o projeto enviado pelo executivo federal, baseado na “adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e a efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação” (DOURADO, 2016, p. 18). O projeto do executivo sagrou-se vencedor ante ao da Sociedade Civil, sendo sancionado na forma da lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Segundo Dourado (2016), a aprovação do PNE 2001-2011 não chegou a se configurar como “epicentro” das políticas educacionais no governo de Fernando Henrique Cardoso, visto que o PNE não foi levado em conta na elaboração do Plano Plurianual (PPA), restando desfalcado de recursos que permitissem a concretização do projeto – já convertido em lei.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o artigo 214 da Constituição de 1988 passou a determinar o seguinte:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (BRASIL, 2009)¹

A partir de então, os debates sobre a construção do novo Plano Nacional de Educação se intensificaram, em especial com a realização das Conferências Nacionais de Educação (Conaes) de 2010 e 2014, precedidas por conferências subnacionais municipais, regionais e estaduais.

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A promulgação do PNE 2014-2024 tem sido considerada um marco referencial para as ações de planejamento educacional de médio e longo prazo, não somente para a União, mas também para os outros entes federados, especialmente os municípios brasileiros. Isso porque, ao tratarem da matéria, os legisladores desdobraram e ampliaram a ação de construção de planos educacionais para os demais entes.

Além disso, houve significativo incentivo a partir da vinculação da elaboração dos planos como um dos pré-requisitos para que um município recebesse repasses de recursos advindos da exploração petrolífera (BORGES; CONCEIÇÃO, 2017).

Vale destacar que, segundo Saviani (1999, p. 131), “nem a Constituição nem a LDB preveem a competência dos municípios para elaborar planos de educação”, mas também não a proíbem, permitindo, assim, sua elaboração e execução. Em ressalva, o autor destaca que a previsão da Constituição e da LDB de facultar aos municípios a “opção por organizar os sistemas municipais de educação implica, a *fortiori*, a formulação de planos municipais de educação” (id., *ibid.*).

Entretanto, embora houvesse alguma previsão anterior relativa aos planos municipais, em muitos municípios e em alguns estados só houve articulação à elaboração desses documentos a partir da aprovação do PNE 2014-2024. Assim, desse marco em diante, inúmeras autoridades municipais, representações da Sociedade Civil e instituições de ensino começaram a se organizar no intuito de construir e formularem aquilo que seria, para diversas regiões, o primeiro Plano Municipal de Educação (PME), articulando os diversos níveis, etapas e modalidades educacionais ofertadas no território.

Segundo Souza e Martins (2014, p. 14),

[...] chegado ao término da vigência do PNE 2001-2010, já em 2011, contabilizou-se a existência de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem PME, enquanto, mais recentemente, em 2014, o montante é de 14 Estados sem PEE [Plano Estadual de Educação] (54% do total de 26), em paralelo ao vácuo também gerado pela inexistência de um Pedf [Plano de Educação do Distrito Federal].

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que a exigência normativa de criação de planos de educação subnacionais já havia sido estabelecida na lei nº 10.172, do PNE 2001-2011,

mas não indicava prazo de exequibilidade e tampouco vinculava uma assistência técnica-financeira do Ministério da Educação à existência e elaboração desses documentos.

Além da possibilidade de repasses futuros dos ganhos econômicos da chamada camada pré-sal, como apontado por Borges e Conceição (2017), o MEC passou a condicionar esses repasses à construção do Plano de Ações Articuladas (PAR). Dessa maneira, em consequência, a assistência técnica e financeira passou a ser vinculada a metas e estratégias dos planos decenais dos entes subnacionais.

Oliveira (2011, p. 329) abaliza a caracterização necessária dos planos de educação como políticas de Estado, entendidas como “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 incidência em setores mais amplos da sociedade”. A definição de plano de educação traçada por Monlevade (2004, p. 34) corrobora com esse entendimento:

[...] os poderes públicos, exercidos por sucessivos governos centrais, regionais e locais, desafiados pelas demandas de escolarização, projetam e executam ações, satisfazendo mais ou menos desejos da população e os objetivos do próprio estado. Entre as intenções e os resultados das ações se estabelece uma permanente incompletude, uma maior ou menor tensão. O plano é o aperfeiçoamento científico e democrático da política. Pode-se definir um plano de educação como um conjunto de estratégias com que o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos.

A adesão dos planos de educação como integrantes de políticas de Estado tem sido apontada por vários expoentes da literatura como meio possível e capaz de superar a descontinuidade, fragmentação, focalização e dispersão das políticas educacionais brasileiras (CURY, 2009; DOURADO, 2007; OLIVEIRA, 2011; SAVIANI, 2014; SOUZA; MARTINS, 2014), fundando um caminho à organicidade das ações públicas em educação.

Dourado (2007) assinala que entender os planos de educação como planos de Estado implica reconhecer, ainda notadamente, o Plano Nacional de Educação como uma política de Estado – mas não somente. Advoga o autor que o caráter de política de Estado é também aplicável aos planos estaduais, municipais e distrital, o que demonstra necessário e respectivo redimensionamento das políticas.

Para Oliveira (2011), a fragmentação das políticas educacionais identificada no governo central também pode ser observada nos entes subnacionais. Para a autora,

[...] o contexto de reformas instaurado nos anos de 1990, legitimado pela crise da escola ou pelo declínio de uma forma escolar canônica de socialização definida como um programa institucional, como o define Dubet (2004), criou um ambiente propício à mudança ou mesmo à inovação que, em muitos casos, representou a negação de valores, culturais e tradições constituintes do ambiente escolar e do ofício docente. [...] Esse clima, somado ao modelo de gestão implantado a partir dessas reformas – maior flexibilidade, descentralização e desregulamentação -, contribuiu para a dispersão de experiências e modelos de organização escolar e de descontinuidades de políticas nos âmbitos estaduais e municipais; mais uma vez as políticas eram de governo e não de Estado.

Nesse sentido, este trabalho subsidia e estabelece concordância com Dourado (2007) em sua compreensão dos planos municipais de educação como expressão de políticas de Estado. Assim, compreende-se os PMEs como elementos planejadores das demandas educacionais da sociedade, de forma a buscar a superação da descontinuidade das ações governamentais no nível local. Entende-se, ainda, que o caráter de política de estado dos planos de educação vai além da simples diferença temporal de exequibilidade em relação aos Planos Plurianuais (PPA), instrumento de planejamento geral de um governo eleito para o período de um mandato eletivo de quatro anos.

Pindado (2009) assevera que, em regimes democráticos, importa não somente resolver os problemas coletivos, mas também a forma dessa resolução. Em adição, Bordignon (2014), Cury (2009) e Dourado (2009) apontam para a existência de um outro critério a ser atendido na configuração de uma política de Estado: essa necessita surgir e ser desenhada como expressão das demandas da sociedade, devendo, portanto, envolver a possibilidade de ampla discussão, debate de posicionamentos divergentes e diálogo entre Sociedade Civil e Sociedade Política. Em resumo, uma política de Estado implica uma eminente participação sociopolítica.

Vale lembrar que o artigo oitavo da lei nº 13.005/2014, em seu segundo parágrafo, estabelece a necessidade da participação da sociedade na elaboração dos planos. Para Basílio (2018), os mecanismos participativos dos planos educacionais delineiam que, embora “a responsabilidade seja do Estado, a construção dessas etapas precisa ser dividida com a comunidade educativa e outros segmentos sociais interessados e atingidos pelos efeitos dessas políticas” (id., *ibid.*, n.p.).

Ao estabelecer a participação da Sociedade Civil por força de lei, os entes subnacionais passaram a organizar grupos de elaboração do documento, integrando representações governamentais, representações da comunidade escolar (estabelecimentos

públicos e privados) e representações da própria Sociedade Civil, ao menos como indica a normatização e os documentos orientadores ulteriores.

De tal modo, a inscrição da participação nos planos municipais de educação, compreendidos como política de Estado e em tese realizados na construção do interesse coletivo, implica em grande desafio para a materialidade desse direito, variando segundo os sentidos e os significados que os sujeitos traduzem e compreendem a respeito desse instrumento da política. Em outras palavras, essa efetivação dependerá da mobilização (CURY, 2009) ou, em termo utilizado por Gohn (2019), do engajamento com esse exercício participativo.

DO QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS EM PARTICIPAÇÃO?

A participação ou o direito a tomar parte e influir nas decisões da vida social e política, assim como o direito ao associativismo, tem sido considerada pela literatura como um dos direitos políticos conquistados por meio de várias lutas e movimentos sociais empreendidos pela sociedade civil. Essa luta e suas conquistas advieram de uma compreensão mais ampla de como a sociedade civil, os movimentos sociais e os sujeitos individuais poderiam/podem atuar de forma mais decisiva e menos esporádica no processo decisório das políticas públicas (DALARI, 2013).

No Brasil, em especial, a luta pela participação tem forte vinculação com os processos históricos de formação da nação brasileira (CARVALHO, 2013) e com os períodos políticos ora mais autoritários, ora mais democráticos (CURY, 2002).

A respeito da participação, adota-se neste artigo a análise e o conceito de Gohn (2018), em que

[...] o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. O resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas sociais que têm sido travadas pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania. Neste sentido, a participação é, também, lutas por melhores condições de vida e aos benefícios da civilização [...] a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. O pluralismo é a marca desta concepção de participação na qual, os partidos políticos não são os únicos atores importantes, há que se considerar também os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo

participativo tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc. Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais” - não se trata, portanto, de indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma dada classe social. (GOHN, 2018, p. 69-71).

Diferentes tratamentos terminológicos são dados à temática da participação pela literatura especializada. As principais terminologias encontradas são: participação social (MILANI, 2008; DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016); participação política (DALLARI, 2013); e participação sociopolítica (GOHN, 2011)². Neste trabalho, adotamos a expressão “participação sociopolítica”, nomenclatura também utilizada por Gohn (2011), entendendo este como o melhor termo para o estudo das relações entre a Sociedade Civil e a educação, pois privilegia tanto os aspectos sociais quanto os políticos. Importa à participação sociopolítica a análise dos elementos sociais e políticos em um mesmo plano e de forma complementar.

Soma-se a isso a abrangência da observação das relações estabelecidas entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política no tratamento da participação. De acordo com Gohn (2019), os estudos sobre a participação social implicam duas dimensões: o olhar sobre as ações da Sociedade Civil e o olhar sobre as ações do Estado³.

Historicamente, no Brasil, a sociedade civil buscou construir a participação na definição das políticas públicas a partir do associativismo, dos coletivos, dos protestos e dos movimentos sociais⁴. Por outro lado, o Estado passou a adotar a participação, a partir da década de 1990, institucionalizando-a no interior do aparelho do Estado.

É a partir dessa relação e da tensão existente entre os distintos interesses identificados na Sociedade Civil e na Sociedade Política que o debate no campo educacional se constituiu enquanto política pública e, nesse sentido, amplia as possibilidades de participação em sua definição.

² Durante a década de 1990, eram frequentes a utilização dos termos participação popular e participação comunitária. (GOHN, 2019)

³ Nesse trabalho, entendemos a Sociedade Civil como o conjunto de elementos sociais que se situam originariamente fora do campo de ação das agências públicas. Consequentemente, entendemos por sociedade política os “atores da sociedade civil em contextos político-partidários diferenciados” (COSTA, 1997, p. 12), atuando na condução do estado e das políticas por ele assumidas.

⁴ Importante ressaltar que não desenvolvemos algumas questões da participação na Sociedade Civil como o associativismo e os movimentos sociais, por exemplo. Para estudo desta perspectiva, indicamos Gohn (2019).

UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE RIO VERDE-GO, JATAÍ-GO E SERRANÓPOLIS-GO

Os já citados municípios que compuseram nosso contexto de estudo sobre a participação da Sociedade Civil nos processos dos Planos Municipais de Educação se localizam na região de planejamento conhecida como Sudoeste Goiano⁵.

A partir da pesquisa realizada⁶ e da análise dos resultados, pudemos identificar duas lógicas distintas de organização e funcionamento da participação da Sociedade Civil nos PMEs desses municípios⁷.

Sobre as representações da Sociedade Civil na prática da participação, em dois dos municípios foi possível verificar uma participação “mediada” a partir de convites da Sociedade Política a determinadas instituições, sem livre adesão das representações e das instituições à temática dos Planos Municipais de Educação. Um sintoma dessa prática está, por exemplo, na não participação dos sindicatos dos servidores da educação pública nos municípios de Rio Verde-GO e Serranópolis-GO, além da não participação da escola privada desse último.

Entre os municípios estudados, foi notável a lógica do convite em Rio Verde-GO e Serranópolis-GO. Os PMEs dos dois municípios foram formulados, monitorados e avaliados apenas pelas representações convidadas a participar dos processos. Portanto, não se trataram de processos participativos abertos a todos, mas apenas aos previamente selecionados segundo os interesses do grupo responsável pela formulação do documento.

Nesses dois planos de educação, o princípio da participação foi organizado – senão deformado – de modo muito semelhante, com base na exclusão de grupos e instâncias por meio de um convite de caráter exclusivo. Sani (1998) reforça que a construção de uma tipologia da participação pode partir desde o caráter de espectador até o nível da partilha de poder. Para o caso dos municípios supracitados, cunhamos uma tipologia que os definem nos seus aspectos de semelhança do convite, a de “participação autorizada”.

⁵ Maiores informações sobre os municípios em tela podem ser obtidas por meio do endereço eletrônico <https://cidades.ibge.gov.br/>.

⁶ A metodologia da pesquisa teve como pressuposto os processos de reconstrução social (ALONSO, 2016) e se apoiou nas metodologias da pesquisa documental e da pesquisa de campo. Na pesquisa de campo adotou-se os instrumentos de coleta de dados questionário on-line (TORINI, 2016) e entrevista (LIMA, 2016). Ver Assis (2022).

⁷ O relatório completo da pesquisa pode ser encontrado em Assis (2022).

A “participação autorizada” se refere à lógica de instrumentalizar a participação necessária aos planos municipais de educação de modo a reduzir os efeitos potenciais de uma participação ampliada. Assim, o convite serviu como autorização de manifestação aos atores e organizações simpáticas à coordenação dos planos e à Sociedade Política. Logo, os efeitos da participação, ao menos nesses casos, não ofereceriam “riscos à gestão”. Em suma, os convidados não se apresentavam em contraponto ao pensamento governamental-administrativo da cidade.

Se, por um lado, a “participação autorizada” serviu para consolidar a lógica estatal administrativa, por outro, diametralmente oposto, reduziu a arena e as possibilidades de expressão e manifestação da Sociedade Civil. O poder decisório e o desenho da política educacional de curto, médio e longo prazo não foram democratizados e continuaram sob a influência direta dos gabinetes mandatários. A “participação autorizada”, nesse sentido, funcionou apenas como mecanismo de legitimação do plano de educação, que foi apresentado e voltado unicamente ao atendimento da normatização jurídica – e não em seu real potencial de influir na política educacional do município.

De tal forma, a participação como diretriz e eixo articulador dos planos não se concretizou sob a perspectiva da participação sociopolítica adotada neste estudo. Não significou, portanto, a possibilidade de luta por melhores condições de vida e pela partilha dos benefícios da civilização.

Em Jataí-GO, o processo de participação no Plano Municipal de Educação se desenvolveu de forma distinta. As características sociopolíticas consideravelmente diversas dos outros dois municípios, como a forte presença de instituições públicas de ensino superior e a atuação política dos participantes do PME, além da considerável cultura associativista no campo da educação e da pesquisa, contribuíram para a conformação de uma outra trajetória. Corroboram o fato de o município ser o único dos três que alcançou êxito na regulamentação, composição e exercício do Fórum Municipal de Educação.

Nesse município, a participação da Sociedade Civil se constituiu em força motriz da formulação do PME, na expressão das necessidades públicas e em sua efetiva legitimação (MILANI, 2008), ainda que tenha restado sabotada – conforme explicaremos.

Na cidade de Jataí-GO, as representações da Sociedade Civil participaram do debate, do diagnóstico, da escrita e da formulação do PME. Participaram também da retificação do documento final em audiência pública. Esse processo contou ainda com participações da

Sociedade Política. Configurado o texto do PME, o documento foi encaminhado para a secretaria de educação e depois seguiu para o prefeito municipal. Por sua vez, o prefeito deu encaminhamento ao projeto de lei do PME para a Câmara Municipal, na qual foi protocolado.

Entretanto, em meio aos debates sobre o plano na Câmara Municipal, o texto foi substituído pelo executivo repentinamente, sem que esse fato fosse registrado e comunicado. Na prática, tratou-se de uma manobra em vista da troca de conteúdo do projeto de lei. O executivo apresentou um projeto de sua autoria única e exclusiva⁸. Naquele momento, as forças sociais, unidas em torno da aprovação do PME, conseguiram barrar a tramitação do projeto de lei do executivo – que não havia passado pela participação ou sanção da Sociedade Civil. Uma mesa de negociação foi instaurada com representações do Grupo Gestor do PME, do executivo municipal e os próprios vereadores. Ao fim da negociação, foi construída uma terceira versão do projeto de lei do PME, centrado nas responsabilidades da administração municipal e excessivamente preocupado em “resguardar o chefe do poder executivo”, consolidando o texto que foi, então, aprovado.

A essa experiência, atribuímos o termo “participação sabotada”. Segundo os dados e relatos colhidos, o executivo municipal agiu deliberada e intencionalmente no intuito de enfraquecer a participação da Sociedade Civil na construção do Plano Municipal de Educação.

Desse modo, existiu ação orientada e intencional para reduzir, minar e desconsiderar exatamente os efeitos sociopolíticos da participação da Sociedade Civil. Sob argumentos de respeito à lei de Responsabilidade Fiscal, a atuação dos gestores municipais se pautou na redução dos investimentos em educação pública, na pactuação de mecanismos de avaliação “custo/benefício da qualidade de cada escola e seus servidores”; e em vista de “propor regras de cobrança de resultados que melhorem estes custos/benefícios”, blindando juridicamente, se possível, o chefe do executivo municipal. Em outras palavras, esteve pautada na Nova Gestão Pública, que pressupõe a adoção de mecanismos de terceirização, de responsabilização e de *accountability*, corrente fortemente baseada na transposição de mecanismos da gestão empresarial para a gestão pública.

⁸ De acordo com relatos colhidos durante o processo de pesquisa e disponíveis em Assis (2022).

Desse modo, a prática da participação no PME de Jataí-GO também não logrou todos os efeitos positivos esperados pela Sociedade Civil na construção do documento, ainda que, no limite de suas tensões, tenha possibilitado alguns encontros face às práticas centralizadoras adotadas pela Sociedade Política naquele município.

Esse quadro de contrariedade àquilo inscrito sobre a participação no PNE não aconteceu com exclusividade nos municípios estudados. É preciso ressaltar também o refluxo das práticas participativas na conjuntura sociopolítica nacional. Como aponta Gohn (2019), desde 2015, o país vive um cenário de retração e desmobilização da participação, especialmente no contexto de institucionalização do desmonte inserido na própria estrutura administrativa do Governo Federal.

Em retomada da categoria de análise desse trabalho – a participação sociopolítica na perspectiva cunhada por Gohn (2018) –, em relação à análise dos processos participativos que ocorreram nos Planos Municipais de Educação de Rio Verde-GO, Jataí-GO e Serranópolis-GO, compreende-se uma continuidade da negação do direito político efetivo e real de participar.

O aspecto formal da participação esteve contido nas experiências dos três municípios, em maior ou menor termo. A participação dos profissionais da educação, da comunidade escolar e de representantes da Sociedade Civil esteve prevista tanto no PNE de 2014 quanto nos PMEs de 2015 aqui analisados. Ocorreram ainda reuniões, encontros e audiências públicas voltadas para o debate da realidade educacional local e para a proposição de estratégias voltadas a avançar na oferta da educação de boa qualidade. Assim, a participação, ao menos em seu aspecto formal, esteve configurada e atendeu aos dispositivos da normatização jurídica.

Entretanto, uma participação sociopolítica efetiva, entendida nas lides das “lutas sociais [...] para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania” (GOHN, 2018, p. 70), não se concretizou na prática social. Em dois municípios, os PMEs foram impedidos de se constituírem como instrumentos de luta por melhores condições de vida a partir do momento que se excluiu sumariamente a participação de vozes diversas, permitindo apenas representações amigáveis e simpáticas à administração municipal. Já no caso de Jataí-GO, quando o embate ocorreu de forma exitosa para o conjunto da Sociedade Civil e o produto dessa participação apontava para a partilha dos benefícios da civilização, em especial no

que se referiu ao incremento do financiamento da educação, o documento resultante desse esforço verdadeiramente participativo foi sabotado em pleno debate legislativo.

Avaliada segundo seus efeitos (GOHN, 2011; LAVALLE, 2011), a participação sociopolítica nos Planos Municipais de Educação de todos os municípios analisados não pôde se efetivar em sua completude, portanto, não alcançou a totalidade de suas proposições. A mudança da conjuntura política nacional, a forte ingerência das gestões municipais e a adoção de práticas da Nova Gestão Pública atravessaram a participação nos Planos Municipais de Educação de Rio Verde-GO, Jataí-GO e Serranópolis-GO, revelando a diferença entre *ser parte* e *ter parte*.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; JÚNIOR, Jaime Santos. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016, p. 08-23.

ASSIS, Tauã Carvalho de. **Participação e educação**: um estudo sobre a participação sociopolítica em três planos municipais de educação do sudoeste goiano. 2022. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

BASÍLIO, Ana Luiza. Os planos municipais de educação e os processos participativos. **De olho nos planos**. São Paulo. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/os-planos-municipais-de-educacao-e-os-processos-participativos/>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 31, n. 112, p. 657-676, set. 2010.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donald Bello de; MARTINS Angela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BORGES, Moacir Freitas; CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique. Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos. **Educação Unisinos**, volume 21, número 2, p. 124- 136, maio/agosto 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de Novembro de 2009.** Brasil, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Lei Nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 16 abr. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. (2013). **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 16.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **Bib**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 3-25, jun. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico Científico Editado Pela Anpae, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 163-174, 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486/14810>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um plano nacional de educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP AE**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 25, n. 2, p. 365-376, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19502>. Acesso em: 21 fev. 2021.

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.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

GOHN, M. G. Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro in Klaus Frey, José Mário Brasiliense Carneiro (orgs.). **Governança multinível e desenvolvimento**

regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha. KAS/ Konrad Adenauer Stiftug /Oficina Municipal/UFABC, p. 69-90. 2018.

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

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013.** Petrópolis: Vozes, 2019.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento).

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de pesquisa**, v. 46, n. 158, p. 38-62, jan./mar. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; JÚNIOR, Jaime Santos. **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco qualitativo.** São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016, p. 24-41.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 180-214.

MONLEVADE, João Antonio. A importância do conselho municipal de educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do plano municipal de educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: caderno de referência.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004, p. 33-43.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

PINDADO, Fernando. La participación ciudadana, la vida de las ciudades. In: Dirección General de Participación Ciudadana (org.). **Participación ciudadana... para una administración deliberativa.** Aragón: Gobierno de Aragón, 2009. p. 119-147.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (orgs.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1. ed., 1998.

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

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, p. 119-136, dez. 1999.

SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria. Apresentação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 13-20.

TORINI, Danilo. Questionários on-line. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; JÚNIOR, Jaime Santos. **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco quantitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/Cebrap, 2016, p. 08-23.

SOBRE O AUTOR

TAUÃ CARVALHO DE ASSIS

Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Integrante da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0484-7893>.

E-mail: tauacarvalho@hotmail.com

CAPÍTULO V

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS-MS¹

Evally Solaine de Souza Rodrigues

Maria Alice de Miranda Aranda

INTRODUÇÃO

Este estudo discute o tema do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados), tendo em vista as possíveis contribuições do processo avaliativo municipal para o cumprimento do Plano decenal em questão. Resulta de tese de doutoramento concluído no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados. Tese esta que faz parte do Projeto de Pesquisa intitulado “Monitoramento dos Planos Decenais de Educação dos Estados de Mato Grosso do Sul (MS) e Paraná (PR)”, subsidiado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT). A metodologia do estudo aqui apresentado está pautada na abordagem qualitativa por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Os planos decenais em educação, compreendidos como os planos nacionais, estaduais e municipais, traduzem o planejamento para a educação brasileira. A discussão sobre a necessidade de um documento oficial e de cunho sistêmico que delineasse os rumos

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul - Fundect

da educação emerge na década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova mediante a preocupação em estabelecer relações de cooperação entre a União e os entes federados, visto que até então as ações no âmbito educacional se construía de forma isolada. Desde então houve a tentativa de construção de planos para a educação, entretanto suas ações foram sufocadas, comprometendo o prosseguimento das atividades realizadas pelos governos e movimentos sociais (OLIVEIRA, 2017).

Em 2001, por meio da Lei nº 10.172, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), após a reabertura democrática do final da década de 1980, foi sancionado. Entretanto, apresentou limitações em todas as etapas, reduzindo assim a possibilidade de direcionar as políticas educacionais daquele decênio (2001-2010). Envolvendo o embate entre dois projetos educacionais distintos, o da Sociedade Civil e do Executivo Federal, foi construído sob a preponderância das metas e estratégias de gabinete, cujas concepções e prioridades educacionais distinguiram-se do anseio popular, especialmente na abrangência das políticas, financiamento e gestão (DOURADO, 2010).

E mais, o planejamento não era visto como algo essencial para a gestão pública, não era considerado no momento de tomada de decisão quanto às prioridades de investimentos dos recursos que possui, uma vez que o “dever com os Planos termina tão logo os mesmos sejam aprovados” (ARELARO, 2015, p. 33). Mas foi neste PNE (2001-2010) que apareceu a necessidade de acompanhar e de avaliar as metas pretendidas para aquele decênio, mas sem delimitações consistentes quanto aos mecanismos de avaliação, com a definição que a primeira avaliação deveria ocorrer somente após quatro anos, sem citar avaliações subsequentes.

De forma lato, dentro da área de análise de políticas públicas, entende-se por avaliação “[...] a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descritos pelos objetivos estratégicos e metas definidas)” (NOGUEIRA, 2002), associado à compreensão em que o propósito é de auxiliar os gestores com dados mais aprofundados e detalhados sobre o funcionamento e os efeitos do programa (SOUSA, 2003), diferentemente do monitoramento que traz informações pontuais e sucintas.

Há de se destacar que definir o conceito de avaliação não é tarefa tão simples, uma vez que dentro da própria área de estudos não há consonância a respeito. Para um grupo de pesquisadores avaliar corresponde simplesmente em empreender a comparação entre

os dados alcançados com as metas estipuladas no programa. No entanto, teóricos como Bauer (2019) defendem que avaliar uma política ou programa está para além de meras análises quantitativas, pois é ação central da avaliação o trabalho valorativo. E Arretche (2003) destaca que a avaliação de políticas públicas corresponde ao elemento central para o bom funcionamento dos programas, bem como um instrumento democrático de controle social.

Em 25 de junho de 2014, por meio da Lei n.º 13.005/2014, sancionada sem vetos, o novo PNE (2014-2024) contou com avanços no seu processo de formulação, tanto no que compete à amplitude da participação social, como no ajustamento da estrutura do documento. As etapas que fomentaram as discussões a respeito do novo planejamento educacional foram organizadas por meio das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), contando com a participação de diversos segmentos da sociedade.

A Lei nº 13.005/2014 estabeleceu a responsabilidade dos estados e municípios também elaborarem seus respectivos planos de educação “ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). A Lei estabeleceu oficialmente o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias, indicando que os municípios deveriam acompanhar o desenvolvimento dos seus PMEs, pois seu cumprimento é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas Comissões Municipais de Monitoramento e Avaliação (CMMA), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE).

O PME DE DOURADOS-MS E O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A cidade de Dourados está localizada na região Centro-Oeste do país, está a 229 km da capital Campo Grande e a 120 km da fronteira com o Paraguai. Fundada em 20 de dezembro de 1935 ela é a segunda maior cidade do estado de Mato Grosso do Sul. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Dourados conta com 4.096,90 km de extensão territorial e possui o contingente populacional estimado em 220 mil habitantes. O município é o segundo mais populoso do estado e 136º do país (IBGE, 2010).

No *ranking* estabelecido pelo IBGE (2010), o sistema educacional douradense ocupa o segundo lugar no estado de Mato Grosso do Sul em relação ao quantitativo existente de instituições voltadas à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Além da amplitude do número de estabelecimentos de educação básica, o município de Dourados se destaca no âmbito da educação superior. De acordo com o portal do e-MEC, estão cadastradas 6 instituições correspondentes à última etapa da educação formal, sendo: Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN), Faculdade Anhanguera de Dourados, Faculdade de Tecnologia Senai Dourados (Fatec/Dourados), Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS/Dourados), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Devido ao quantitativo de cursos ofertados, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, recai ao município o título de “Cidade Universitária” (DOURADOS, 2015).

Em 23 junho de 2015 foi sancionada a Lei nº 3.904 que estabelece o Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados/2014-2025), com vigência decenal. Apresentando significativa similaridade à redação do PNE (2014-2024) e do Plano Estadual de Educação do de Mato Grosso do Sul (PEE/2014-2024), o PME/Dourados (2015-2024) está organizado em 20 metas e 305 estratégias.

No ano de 2016 foi publicado o Decreto nº 2.250, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (CMMA/PME/Dourados), revogado pelo Decreto nº 363, de 05 de junho de 2017, nomeando novamente os membros representantes dos segmentos na Comissão e na equipe técnica. A CMMA/PME/Dourados (2016-2024) é composta por agentes pertencentes a diversos segmentos, tais como: Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Secretaria de Estado de Educação (SED), Comissão de Educação da Câmara Municipal; Conselho Municipal de Educação de Dourados (COMED), Fórum Municipal de Educação de Dourados (FME), Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação (SIMTED), Associação de Pais e Mestres (APM) e Universidades (DOURADOS, 2021, p. 13).

As incumbências da CMMA/PME/Dourados (2016-2024) estão definidas na Lei nº 3.904/2015 e resumem-se em: 1ª) monitorar e avaliar o respectivo Plano; 2ª) propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; 3ª) publicizar os resultados do monitoramento e das avaliações.

Desde o ano de 2017, a CMMA/PME/Dourados (2016-2024) vem desempenhando suas respectivas funções enquanto órgão oficial de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024). De acordo com as informações contidas no portal do MEC, até o início de 2022, a CMMA/Dourados havia divulgado cinco documentos, sendo eles:

- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2016 e 2017;
- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2018 e 2019;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2016 e 2017;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2018 e 2019;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2020.

Sobre o processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024), a Lei nº 3.904/2015 enxergou as metas como objeto que demanda “monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (DOURADOS, 2015, Art. 3º). Para tanto, delegou à Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME (CMMA) a incumbência de:

Monitorar e avaliar anualmente os resultados da educação em âmbito Municipal, com base em fontes de pesquisa oficiais, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre outros; II. **Analisar e propor políticas públicas** para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; III. **Divulgar anualmente os resultados do monitoramento e das avaliações** do cumprimento das metas e estratégias deste PME nos respectivos sítios institucionais da internet, nas instituições de ensino instaladas no município e outros meios de divulgação que a CMMA entender necessário (DOURADOS, 2015a, Art. 7º, grifos das autoras).

Desse modo, a CMMA/PME/Dourados não está designada apenas para monitorar e avaliar as metas do Plano e as estratégias concernente, mas em estabelecer ações analíticas e propositivas de políticas públicas que possam contribuir na efetivação do Documento, assim como se encarregar pela divulgação anual dos resultados obtidos. A Lei

nº 3.904/2015 também define as instâncias sociais e políticas que farão parte dessa Comissão, são elas: SEMED; SED; Comissão de Educação da Câmara Municipal; COMED; FME/Dourados; Ministério Público, por meio da Promotoria da Infância e Juventude; SIMTED; APM e Universidades.

Após ser delineada na Lei do PME/Dourados (2015), a CMMA/PME/Dourados foi oficialmente constituída pelo Decreto nº 2.520, de 15 de julho de 2016. A finalidade principal do Documento consistia em nomear os representantes de cada segmento, bem como os sujeitos responsáveis pelo apoio técnico. Cada instituição teve direito a um representante, exceto a SEMED, pois além dos coordenadores da Comissão, indicou representantes de outros cargos, tais como Procuradoria Geral do Município (PGM), Assessoria Jurídica e Departamento Financeiro.

Segundo o Documento Oficial, a equipe técnica da CMMA/PME/Dourados consiste na esfera de apoio ao processo avaliativo, por meio do fornecimento de dados atualizados e provenientes de fontes oficiais, como também auxiliar na elaboração e apresentação dos relatórios de monitoramento e avaliação do Plano. Em função disso, quase todos os membros desse segmento, inclusive a Coordenadora da equipe, estão ligados aos órgãos governamentais, tais como a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), a PGM e FUNDEB.

O Decreto nº 2.520/2016 reforça a finalidade da CMMA/PME/Dourados de instância avaliadora, proponente de políticas e publicizadora dos resultados analíticos das metas ao longo da vigência do Plano, conforme estipulado pela Lei n.º 3.904/2015. Entretanto, essa legislação altera o período avaliativo, ficando o processo de monitoramento anual e as avaliações bianuais. Assim, sendo a partir da publicação do PME/Dourados (2015), a cada ano as metas do Plano devem ser acompanhadas pela Comissão e seus desdobramentos informados por meio dos relatórios anuais.

No entanto, o Decreto em questão foi revogado pelo Decreto nº 363, de 05 de junho de 2017, nomeando novamente os membros representantes dos segmentos na Comissão e a equipe técnica. O novo Documento Oficial mantém alguns nomes e substitui outros. Desse modo, exceto os representantes da Câmara Municipal de Dourados, do SIMTED e da UFGD, todos os integrantes nomeados no primeiro Decreto foram substituídos pela legislação seguinte, resultando em uma profunda modificação na Comissão. Além disso, o Ministério

Público, que estava representado pela Promotoria da Infância e da Juventude, se retirou da equipe avaliativa e tem sua participação revogada pela Lei nº 4.268, de 20 de maio de 2019.

Cabe salientar que embora a Lei do Plano Municipal estabeleça a participação do Fórum Municipal de Educação, em nenhum dos dois Decretos consta a nomeação de um integrante desse segmento. Isso ocorre pois essa instância participativa foi criada apenas em 12 de setembro de 2017, por meio do Decreto nº 551/2017. Todavia, a legislação municipal deixou explícito a garantia de uma cadeira para o FME/Dourados na CMMA.

Além das mudanças ressaltas, o Decreto nº 363/2017 altera os representantes responsáveis pela coordenação geral da CMMA/PME/Dourados. No que tange à equipe técnica, as modificações empreendidas se ativeram à substituição de integrantes, a destituição da representação de determinadas instâncias e inclusão de outras, bem como a ausência de coordenador para a equipe técnica. Exceto a representante do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e da PGM, os demais componentes da equipe técnica foram substituídos por outros servidores.

Retirou-se, ainda, o SIMTED da equipe de apoio, permanecendo apenas como membro participativo juntamente com as outras instâncias representadas. O SEMFAZ foi definitivamente retirado da Comissão e criou-se a categoria de representantes da Supervisão Técnica da SEMED, composta por dois integrantes. Ademais, a CMMA/PME/Dourados passou contar com apenas um representante ocupando a função de coordenação dos trabalhos, destituindo as funções de Coordenador Adjunto e Coordenador da Equipe Técnica.

Ao longo do período investigado, a CMMA/PME/Dourados passou por significativas alterações, assim como o PME/Dourados (2015). Para além dos pontos abordados, ressalta-se também a correção feita pela Lei nº 4.268/2019 no período de vigência do Documento, em que o término do PME/Dourados (2015) deixa de ser no ano de 2025, como estabeleceu a legislação inicial, e lança para o ano de 2024. Sendo assim, o Art. 1º da Lei nº 3.904/2015 passa vigorar da seguinte forma:

Fica aprovado o Plano Municipal de Educação – PME do município de Dourados, **com vigência 2015 a 2024**, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, no art. 194 da Constituição Estadual, no art. 8º da Lei Federal no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei Estadual no 4.621, de 22 de dezembro de 2014 que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE-MS) (DOURADOS, 2019, grifo das autoras).

No ano de 2021, a CMMA/PME/Dourados passou por outro processo de modificação em sua estrutura. O Decreto n.º 184, de 15 de março daquele ano, assinado pelo Prefeito Alan Aquino Guedes de Mendonça (PP – Partido Progressista), efetua a substituição de alguns membros e a inserção de outros. O Decreto em pauta altera os representantes da SEMED/Dourados, da Câmara Municipal de Dourados, da APM, da UEMS/Dourados; e institui os representantes do FME/Dourados na equipe avaliativa do Plano. Além disso, o Documento substitui a equipe coordenadora da Comissão.

Quanto à equipe técnica, somente o representante da PGM e do Departamento Financeiro da SEMED permaneceram na equipe, os demais foram substituídos ou remanejados de categoria. Diferentemente das normativas anteriores, o Decreto nº 184/2021, além de denominar os membros titulares da Comissão, também apresenta os representantes que estão na qualidade de suplentes, algo que será regulamentado pela homologação do Regimento Interno publicado no mês de maio do mesmo ano, por meio do Decreto n.º 324/2021.

O Regimento Interno da CMMA/PME/Dourados consiste em delimitar a natureza, as finalidades e competências, a organização, a composição e a estrutura da Comissão. Os principais elementos diferentes do que fora apresentado até esta seção, diz respeito ao período de mandato dos coordenadores e coordenadores adjuntos, da equipe técnica e da função de Secretário Executivo. Segundo o documento oficial, o período de vigência do mandato para essas funções se configura em dois anos, podendo ser reconduzido por mais uma vez.

O Regimento Interno define ainda que parte da metodologia de trabalho da Comissão será realizada por meio da distribuição das metas e estratégias a serem monitoradas e avaliadas em grupos e subgrupos de trabalho (GTs). Determina ainda que cada GT tenha um Coordenador e um Coordenador Adjunto para conduzir os trabalhos do eixo pertencente. Esses serão escolhidos pelos pares e legitimados em plenária, exercendo mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução ao cargo. Dentre as responsabilidades dos coordenadores estão as atividades relacionadas à elaboração do plano de trabalho do grupo, bem como enviá-lo para votação do grande grupo; viabilizar as reuniões do eixo que pertence; emitir convites e comunicados aos demais integrantes; desenvolver estudos sobre

as metas que estão diretamente responsáveis; planejar as próximas ações de trabalho; etc. (DOURADOS, 2021).

Conforme consta no primeiro Relatório de Avaliação do Plano, o início das atividades avaliativas da CMMA/Dourados se deu somente a partir de maio de 2017 (DOURADOS, 2018); isto é, dois anos depois da publicação do Plano Municipal. No período em que a primeira avaliação bianual deveria estar sendo publicada para conhecimento de todos, as atividades de monitoramento e avaliação ainda estavam começando. Assim sendo, a Comissão se viu diante do desafio de avaliar e monitorar dois anos de PME em tempo recorde.

Em 2018 a Comissão publicou os primeiros trabalhos, sendo: 1) o Relatório de Avaliação do PME/Dourados (2015-2024), referente aos anos de 2016 e 2018; 2) o Relatório de Monitoramento Anual do PME/Dourados (2015-2024), corresponde ao período de 2016 e 2017. Os materiais se constituem em apresentação, organização e metodologia da avaliação, metas observadas no período em questão, considerações finais e anexos. Após esse resultado, a CMMA/PME/Dourados apresentou os relatórios seguintes somente em dezembro de 2019.

Em documento único, foi publicado em 2019 o relatório referente ao biênio 2018/2019 e o relatório de monitoramento corresponde ao mesmo período; ou seja, as ações de acompanhamento e avaliação que deveriam ocorrer em momentos distintos e com finalidades específicas, resumiram-se a um material meramente administrativo.

Percebe-se que embora os planos decenais de educação devam ser tomados como documentos norteadores da educação, ultrapassando governos e se constituindo em planejamento de Estado, ainda assim as modificações na gestão pública ocasionada pelo jogo político eleitoral exercem forte influência sobre a organização dos trabalhos relativos ao planejamento educacional, atravancado as ações de verificação dos desdobramentos dos Planos ao longo do período.

Em maio de 2021 o relatório de monitoramento referente ao ano de 2020 foi publicado pela nova CMMA/PME/Dourados, isto é, pela equipe formada a partir do Decreto nº 184/2021, que “acompanhou e contribuiu em todo o processo de coleta e sistematização de informações” (DOURADOS, 2021, p. 07). Para realizar os desdobramentos das metas e estratégias do Plano durante o período analisado a nova equipe recorreu aos dados produzidos pela Rede Municipal de Ensino (REME), INEP, IBGE e informações provenientes

das universidades estadual e federal. Esse material equivale a última publicação da CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021, ficando pendente o monitoramento de 2021.

Mediante ao exposto, nota-se que o município de Dourados tem cumprido a determinação oficial proveniente do PNE/2014 e do PEE-MS/2014 quanto à construção e efetivação do processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024). A CMMA/PME/Dourados tem se movimentado ao longo do período, mesmo com alguns atrasos e limitações nas atividades. É inegável que vem desempenhando suas funções avaliativas. Entretanto, convém analisar como esse processo vem se constituindo.

A AVALIAÇÃO EM SI: LIMITES E POSSIBILIDADES NO MONITORAR E AVALIAR

Nas últimas décadas, a área de pesquisa destinada aos estudos sobre avaliação de políticas vem se desenvolvendo e, conseqüentemente, apresentando novas demandas para o processo analítico. Aranda, Rodrigues e Militão (2020) analisaram as produções referentes ao monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação no período de 2001 a 2017, indicando a escassez de pesquisas em nível nacional sobre os planos decenais, principalmente no que diz respeito ao seu monitoramento e avaliação.

Militão e Aranda (2020) analisam o termo monitoramento articulado à avaliação, os dois termos que legitimam o acompanhamento dos Planos Decenais: monitoramento e avaliação, denominando-os de etapas. Chamam a atenção para o fato de os mesmos serem complementares, o que não permite afirmar que são sinônimos. Explicam que os termos monitoramento e avaliação:

[...] são etapas complementares e constituem-se em importantes instrumentos de gestão das políticas públicas, ao possibilitar a adoção de medidas corretivas (possíveis ajustes, alteração de rota, reorientação) durante o próprio curso da implementação da política, concorrendo decisivamente para seu aperfeiçoamento e êxito (MILITÃO; ARANDA, 2020, p. 8).

Com isso, importante ter o entendimento que o monitoramento e a avaliação são termos articulados que compreendem etapas diversificadas, porém, caracterizam-se como etapas intrínsecas, tal qual, com o mesmo objetivo produzir informações necessárias para acompanhar se as metas de um plano decenal de educação estão sendo executadas pelo poder público e/ou setores responsáveis.

Os autores explicam que “o caso específico dos planos decenais de educação, a complexidade da implementação de longo prazo demanda [...] um processo [...]” (Ibid., p. 60) e ressaltam que o monitoramento antecede a avaliação, por isso é um ato contínuo, acontece anualmente e se dá por meio de observação constante, que são registradas e a partir daí, a avaliação deve se tornar pública, de modo que toda a sociedade tenha “informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas (Ibid., p. 60). Dentro dos tipos de avaliação de processo, a verificação do Plano reside na articulação entre dois modelos investigativos, sendo eles a Avaliação de Eficácia, também conhecida como Avaliação de Metas, e Avaliação de Meios, comumente denominada como Avaliação de Metodologias de Implementação (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Embora seja considerada o modelo mais recorrente de investigações, a Avaliação de Eficácia possui função relevante no processo analítico, uma vez que se inclina a verificar o cumprimento das metas de um programa ao longo de sua execução. Desse modo, esse tipo de investigação tem a finalidade de contribuir com o alcance dos objetivos propostos, pois por meio dos resultados aferidos é possível realizar as correções necessárias. No entanto, segundo Arretche (2001), as Avaliações de Metas frequentemente enfrentam a dificuldade no acesso de informações consistentes para desempenhar a verificação que se propõe.

Com base na avaliação em si foram realizadas entrevistas com integrantes da CMMA/PME. Considerou-se as funções de Coordenador (a) e Secretário (a) Executivo (a) como membros da coordenação das atividades avaliativas, uma vez que esses cargos estão incumbidos de nortear o trabalho de monitoramento, avaliação e proposição. Ao todo foram entrevistados 03 sujeitos, uma vez que um dos integrantes não se manifestou quanto ao convite. Para manter o sigilo da identidade dos participantes, optou-se em não mencionar o cargo ocupado pelos sujeitos entrevistados. Além disso, serão denominados ao longo deste trabalho como Sujeito² 01, Sujeito 02 e Sujeito 03.

A transcrição das entrevistas consiste em uma etapa relevante do processo, uma vez que precisa garantir a fidedignidade das informações apresentadas pelos participantes. Segundo Marcuschi (2003, p. 09) “o essencial é que o analista saiba quais os seus objetivos e não deixe de assinalar o que lhe convém”. Assim, os dados foram organizados à luz da

² Consta ainda a denominação Sujeito 04, Sujeito 05, Sujeito 07, Sujeito 08 para se referir as pessoas ligadas ao processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024) que foram citadas pelos entrevistados, mas não são participantes da pesquisa, por isso optou-se em denominá-las desse modo.

Análise de Conteúdo que segundo Bardin (2011) essa técnica analítica está voltada aos estudos dos significados contidos nos discursos que muitas vezes não estão aparentes.

Para obter a acepção sobre o material analisado, recorre-se a um conjunto de orientações que visam categorizar as informações coletadas: 1) Formação Acadêmica; 2) Experiência Profissional na Área Educacional; 3) Experiência Profissional em Avaliação; 4) Formações/Capacitações Destinadas ao Exercício da Função; 5) Disponibilidade para a CMMA/PME; 6) Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados. O quadro 2 retrata a formação acadêmica dos sujeitos que compõem ou compuseram a equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados no período de 2017 – ano em que foi efetivada – até o ano de 2021.

Quadro 1: Formação Acadêmica da Equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017 a 2021

	Sujeito 01	Sujeito 02	Sujeito 03
Formação Acadêmica	Pedagogia	Magistério	Pedagogia
	Especialização em educação especial	Normal Superior	Técnico em multimeios didáticos
		Especialização em Educação Infantil	Técnico em Serviço Público
			Especialista em Docência na Ed. Infantil
			Mestrado em Educação
			Doutorado em Educação

Fonte: Rodrigues (2022).

A formação dos sujeitos que fazem ou fizeram parte da equipe coordenadora da CMMA/PME é estritamente na área educacional, esfera em que a avaliação se desenvolve, uma vez que a Comissão se debruça em analisar os desdobramentos das metas e estratégias arroladas no Plano Municipal de Educação de Dourados. Todos os sujeitos apresentam pós-graduação em nível *Lato Sensu* em alguma área da educação, ao passo que o Sujeito 03 possui Mestrado e Doutorado em Educação.

Embora todos os entrevistados apresentem formação inicial e subsequente na área educacional nenhum deles apresenta formação específica voltada à atividade desempenhada na CMMA/PME, isto é, avaliação em políticas públicas, carência formativa que pode resultar em entraves no percurso analítico.

É relevante que os avaliadores também possuam formações prévias e continuadas sobre o trabalho avaliativo. Nenhum dos sujeitos entrevistados possui formação acadêmica a respeito, inclusive foram unânimes e enfáticos ao sinalizarem a deficiência formativa referente à avaliação, bem como os impasses gerados por conta disso. Sobre essa questão, o Sujeito 03 comenta como a falta de conhecimento específico impactou no trabalho logo que ingressou à CMMA/PME/Dourados: “eu sou professora de educação infantil, como eu vou dar conta de um trabalho que não era da minha área? [...] Com quem eu vou conseguir? Quem vai fazer?”

Há uma demonstração da dificuldade que teve ao se deparar com uma realidade totalmente diferente da sala de aula, atividade que desempenhava anteriormente. A formação em Pedagogia, Pós-graduação em Educação e a experiência profissional que possui o Sujeito 02 podem ter contribuído para a compreensão dos fenômenos existentes na educação brasileira.

Além da falta de conhecimento prévio sobre as temáticas que envolvem o processo de monitoramento e avaliação do Plano, as falas do Sujeito 02 demonstram a insuficiência formativa advinda por parte das instâncias administrativas responsáveis pela coordenação dos trabalhos no município, isto é, o MEC e a SED/MS: “[...] é que era tudo tão novo para o Brasil inteiro [...]. Era todo mundo esperando informações do MEC. O que o MEC poderia te ajudar vinha pelo estado e aí a sua orientadora te dava informações de como você ia proceder” (SUJEITO 02).

Quando o Sujeito 03 foi perguntado se as formações ofertadas pela SED/MS, mesmo após atraso, têm sido suficientes, respondeu: “[...] não tem sido suficiente [...]. Houve uma mudança agora a gente traz os dados por Redes; Rede Municipal, Rede Estadual e Rede Privada. E nesse sentido há uma dificuldade[...]”. E complementa que ainda a falta de entrosamento entre a esfera educacional nacional e a instância administrativa estadual e que há “[...] um descompasso entre a Rede Estadual, já que a mediadora é da Rede Estadual, e o Governo Federal”. Para o Sujeito 01 as formações realizadas tiveram caráter mais técnico do que político. Mas todos os sujeitos entrevistados sinalizaram que mesmo

não recebendo formação prévia ao ingresso na função de avaliador da CMMA/PME/Dourados que em algum momento foi ofertado capacitações.

Segundo Dourado (2010), emerge a necessidade de “análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado” (p. 681).

Paralelo a isso, há de se ressaltar que a função das instâncias avaliadoras dos planos de educação não se restringe apenas a avaliar os desdobramentos das metas ao longo do decênio, mas o leque de incumbências se expande para monitoramento, análise e proposição de políticas públicas, conforme estabelece o Decreto nº 363/2017 que institui a CMMA/PME/Dourados:

[...] II. **analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas**; [...] III. divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações do cumprimento das metas e estratégias deste PME nos respectivos sítios institucionais da internet, nas instituições de A Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação tem por competência: I. **monitorar e avaliar os resultados da educação em âmbito Municipal** ensino instaladas no município e outros meios de divulgação que a CMMA entender necessário (DOURADOS, 2017, Art. 4º, grifos da autora).

Cabe ressaltar que a ideia de monitoramento, assim como a avaliação, que possui diversas dimensões, também apresenta finalidade para além da produção de informações estatísticas. Para Fletcher (1995, p. 98) a atividade de monitoramento está relacionada à elaboração de “juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação”.

Ainda que a demanda formativa mais aprofundada não apareça de forma evidente e pontual na fala dos sujeitos acredita-se que é necessário o investimento formativo de longo prazo em assuntos relativos à função participativa dos sujeitos no processo avaliativo, bem como a possibilidade de controle social por meio das atividades da CMMA/PME/Dourados.

Outro aspecto a ser destacado é a duração das formações ofertadas para a equipe avaliadora da CMMA/PME/Dourados. Ao longo dos relatos explicitados, percebe-se que as atividades formativas ofertadas para a Comissão se aproximam mais da ideia de treinamento

pontual do que de formação continuada propriamente dita, pois consistem em momentos de estudos com carga horária ínfima que não ultrapassam a três dias de formação.

A disponibilidade dos sujeitos para desempenharem as funções inerentes à CMMA/PME/Dourados não se relaciona apenas com a carga horária que cada sujeito possui para essa atividade, mas de acordo com os temas sobressalentes nas falas dos entrevistados, relaciona-se com as questões salariais, dedicação exclusiva e manutenção de direitos dentro do Plano de Cargos e Carreiras. Convém salientar que a carga horária disponível que cada sujeito apresenta condiz com o quantitativo de horas que são concursados no município de Dourados.

A esse respeito o Sujeito 02 coloca: “[...] Eu tive que abandonar a Comissão de monitoramento por duas vezes e esse abandono gerou atrasos no trabalho [...]”. O retardamento das ações avaliativas do Plano em decorrência do afastamento do Sujeito 02 abre precedentes para o seguinte questionamento: Se o trabalho da Comissão é coletivo, por que a ausência de um membro da equipe coordenadora gerou a interrupção no processo avaliativo? Esse acontecimento corrobora com a ideia de que embora o trabalho da CMMA/PME/Dourados seja desempenhado por diversos segmentos da sociedade, ainda assim a centralidade do processo está nas mãos dos órgãos governamentais, neste caso da Secretaria de Educação.

Quanto aos meios utilizados para publicização dos relatórios, percebe-se que o principal veículo de comunicação empregado é o Portal do MEC, intitulado Observatório Nacional do PNE; a Plataforma do Conviva Educação³ e por meio das Audiências Públicas realizadas no município de Dourados a cada avaliação bianual.

Outro impasse sinalizado pelos participantes da pesquisa está na dificuldade de acesso aos dados necessários para verificar o desempenho das metas e estratégias do PME/Dourados (2015-2024). Esse impasse não se restringe apenas a inexistência de informações oficiais para avaliar determinados indicadores, neste ponto os Sujeitos foram unânimes, a dificuldade em alcançar informações entre as instâncias educacionais municipal, estadual e federal, inclusive dentro da própria estrutura administrativa municipal devido as modificações ocasionadas pela troca de gestores. A escassa participação das

³ A Plataforma Conviva Educação é uma iniciativa da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) juntamente com o auxílio de instituições privadas como Itaú Social, Instituto Natura, Fundação Víctor Civita, Fundação Roberto Marinho, entre outras; e o Conselho Nacional de Secretária de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

universidades públicas também chama atenção, pois embora o PME/Dourados (2015-2024) tenha sido elaborado no município, esse Documento não pertence à Rede Municipal, mas a todo território local (BRASIL, 2014).

Além da dificuldade de acesso a informações necessárias, os dados têm apontado para os impasses ocasionados devido à falta de informações oficiais atualizadas, pois a fonte principal de dados que deve ser utilizada na avaliação dos Planos corresponde ao Censo do IBGE. No entanto, o último levantamento de dados por esse instituto corresponde ao ano de 2010; isto é, os dados existentes equivalem há 5 anos antes do PME/Dourados (2015-2024) ser elaborado.

Embora tenha havido atrasos no processo de elaboração e publicação dos resultados do monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024) os relatórios vêm sendo produzidos e publicados em bases de dados públicas, mas dificuldades persistem, como relata o Sujeito 03: “[...] a gente teve que buscar em outros lugares, porque tinha uma dificuldade em relação ao arquivo. Não tinha uma estrutura de arquivo, nem digital [...].Então, foi algo que a gente foi descobrindo no processo”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os documentos oficiais que se inserem no âmbito do planejamento público, sobressaiu a atenção aos planos decenais de educação e concorda-se com Dourado (2017) quanto a análise de que o planejamento decenal precisa se tornar definitivamente o epicentro das políticas educacionais.

Diferentemente dos planos anteriores, o PNE (2014-2024) contou com ampla discussão nas esferas municipais, estaduais e nacional, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil e política. Ademais, quase todos os entes federados elaboraram seus respectivos planos, bem como atenderam o requerimento do monitoramento e da avaliação, a exemplo do município de Dourados-MS.

Assim, o capítulo discutiu o tema do monitoramento e da avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA), numa demonstração de como está o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), que por ora tem sido realizado pela CMMA.

A pesquisa em tela proporcionou diversas constatações, desde aspectos gerais das políticas de avaliação até as questões específicas. A princípio, diagnosticou-se que à medida que se alarga o quantitativo de investigações das ações governamental, amplia-se os percalços para o desenvolvimento do processo analítico. Dentre eles ressalta-se: a ausência de dados ou a produção de informações pouco confiáveis para a aferição das políticas; metas mal redigidas que as tornam difíceis de avaliar, quando não impossível de verificar; produção de análises tendenciosas; resistência por parte dos sujeitos envolvidos na elaboração e implementação da política; parca publicização de resultados; incompatibilidade entre a quantidade de temas na área de avaliação com o quantitativo de instituições disponíveis para pesquisá-los.

O avanço na direção da constituição da etapa de avaliação dos planos decenais remete à segunda geração de planos, pois é a partir do PNE/2014 que se percebe maior inclinação para a esfera avaliativa. Apesar dos percalços, o município de Dourados avançou no sentido da política de planejamento, uma vez que além da construção do Plano, também instituiu, regulamentou e implementou a Comissão de Monitoramento e Avaliação do referido Documento.

O envolvimento dos segmentos representados, bem como as estratégias utilizadas para captar o interesse desses grupos em participar do processo avaliativo, verificou-se que mesmo existindo a interação entre a equipe coordenadora do processo avaliativo e os demais integrantes, ainda assim o nível de envolvimento demanda atenção, não depende apenas da equipe coordenadora, mas também da vontade e disponibilidade das partes interessadas em fazer parte do processo avaliativo.

Os aspectos limitantes consistem na publicação dos dados no prazo estabelecido, aprimoramento do fator Proposição de ações, avaliação de todas as metas e estratégias, acessibilidade dos dados para o público com deficiência visual e auditiva e problematização dos dados junto à comunidade. Dentre todos os aspectos desfavorecedores destacados, chama atenção para a ausência de ações propositivas, pois de acordo com o que fora estabelecido legalmente pela Lei do Plano, o Decreto que institui a CMMA, a proposição faz parte das atribuições diretas da Comissão, assim como avaliar e monitorar.

O principal entrave para que os avaliadores do Plano possam avançar no trabalho que estão incumbidos está atrelado a ausência de dados oficiais disponíveis. Além da falta de informações oficiais atualizadas, verificou-se que existe certo descompasso entre os

indicadores estabelecidos para o PME/Dourados (2015-2024) e os dados oficiais disponíveis, o que inviabiliza a precisão do resultado obtido.

O processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados) evidencia avanço significativo na política de planejamento decenal na educação local, mas ainda demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, na proposição.

REFERÊNCIAS

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Revista Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602020000100203&tlng=pt>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. É possível implantar, em curto prazo, um sistema nacional de educação no Brasil? *In*: CALDAS, Andréa (org.). **O Plano Nacional de Educação e o sistema nacional de educação**. Curitiba: Appris, 2015, p. 31-50.
ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: RETO, Luís Antero; PINHEIRO, Augusto. Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em: < <https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/2%20Metodos%20quantitativ%20e%20qualitativ%20-%20FES/Livros%20de%20Metodologia/10%20-%20Bardin,%20Laurence%20-%20An%C3%A1lise%20de%20Conte%C3%BAdo.pdf>>. Acesso em 20 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Portaria CNE/CP nº 10**, de 6 de agosto de 2009. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf> . Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera o dispositivo da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. **Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação**. 2019. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>>. Acesso em: 06 de out. 2019.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década: alinhando os planos de educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

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

DOURADOS. **Decreto n.º 184, de 15 de março de 2021**. Nomeia, substitui e reconduz titulares e suplentes membros da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados - CMMA- PME e Equipe Técnica e dá outras providências. Diário Oficial de Dourados, ano XXIII, n.º 5.378, de 24 mar. 2021.

DOURADOS. Decreto n.º 2.520 de 15 de julho de 2016. Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de

Dourados – CMMA-PME e Equipe Técnica e dá outras providências. **Diário Oficial de Dourados**, Dourados-MS, 21 jul. 2016. Ano XVIII, n.º 4.256. Disponível em: <<https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/21-07-2016.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

DOURADOS. **Decreto n.º 324, de 03 maio de 2021**. Homologa o Regimento Interno da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação (CMMA-PME) Dourados-MS, 2015-2024. Diário Oficial de Dourados, Ano XXIII, n.º 5.408, de 10 de maio de 2021.

DOURADOS. **Índice de Desenvolvimento Econômico de Dourados**. Jun. 2015b. Disponível em: < <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Indices-de-Desenvolvimento-Economico-de-Dourados-Caio.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

DOURADOS. Lei n.º 4.268, de 20 de maio de 2019. Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei no 3.904 de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado do Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial de Dourados**, Dourados-MS, 31 maio 2019. Ano XXI, n.º 4.938. Disponível em: < <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/31-05-2019.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

DOURADOS. **Lei nº 3.904 de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado do Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PME-Dourados-2015-Vers%C3%A3o-Final-1.pdf>>. Acesso em: 29 de out. 2017.

DOURADOS. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Dourados/MS**. Período 2016-2017. Publicação: jul. 2018.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: < <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>> . Acesso em: 14 ago. 2020.

FLETCHER, Philip Ralph. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 11, p. 93 – 112, jan.-jun. 1995. Disponível em: < <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2314/3518>>. Acesso em: 01 out. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades Brasileiras**. Censo Demográfico, 2010. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010**: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Análise de Domicílio**: síntese de indicadores. 2001. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1061.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. 2018. Rio de Janeiro: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2002. Brasília: O Instituto, 2003. Disponível em: < https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_censo_escolar_2002.pdf>. Acesso em: 31 mar 2022.
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; ARANDA, Maria Alice de Miranda. Monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação: uma análise conceitual-legal. **Revista Contrapontos** – Eletrônica. Vol. 20, Nº 1, Itajaí. JAN-JUN 2020. ISSN: 1984 -7114. Doi: 10.14210/contrapontos.v20n1.p53-70. Disponível em: www.univali.br/periodicos. Acesso em: 03 de out. 2021.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais: revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 05, n. 02, p. 141-152, jul./dez. 2002. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076/5641>

OLIVEIRA, Marli dos Santos de. **Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação**: estudo do município de Naviraí – MS. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017. Disponível em: <

<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOUTORADO-EDUCACAO/MARLI%20DOS%20SANTOS%20DE%20OLIVEIRA.pdf> . Acesso em: 29 out. 2017.

SOBRE AS AUTORAS

EVALLY SOLAINE DE SOUZA RODRIGUES

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. É membro do GEPGE - Grupo de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE).
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6144-552X>

MARIA ALICE DE MIRANDA ARANDA

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com pós doutoramento pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora Associada da Universidade Federal da Grande Dourados. Integrante da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG).
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2561-7579>.
E-mail: mariaalicearanda@gmail.com

CAPÍTULO VI

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PME NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Ana Lucia Rodrigues

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/96) definiram as normas para a criação e institucionalização de Conselhos Municipais de Educação (CME), mais tarde referendadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001 (Lei nº 10.172/01). Também ficou estabelecido no artigo nº11 da LDBEN que caberia aos conselhos a tarefa de normatizar o funcionamento dos Sistemas Municipais de Educação, em municípios que o constituírem por meio de leis municipais.

Segundo Pereira (2008, p.59-60), “a elaboração do Plano Municipal de Educação de cada município deve ser fruto do mais amplo debate social, buscando abarcar a participação dos setores tradicionalmente organizados [...] e ‘ainda desorganizados’ [...]” e a participação do CME neste importante processo é fundamental por ser um órgão que deveria ser mediador entre governo e sociedade.

Dependendo do formato e organização de cada sistema, o CME pode ter as funções propositivas, normativas e fiscalizadoras. Segundo Bordignon (2013), tradicionalmente, tem sido atribuída aos conselhos as funções de caráter consultivo e deliberativo. No atual contexto da gestão democrática da educação pública, eles são também designados a

exercer as funções de mobilização e controle social, conforme estabelecido em suas leis municipais.

Cabe ainda ao Conselho a tarefa de encaminhar o processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME), conforme estabelecido no parágrafo 2º do artigo 8º da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), pois estes constituem exemplos típicos de sua importância na construção das políticas públicas municipais na área educacional.

Cabe ressaltar que uma das atribuições mais importantes do CME é a de cobrar e orientar a elaboração do PME, política que regerá os rumos da educação do município para a década seguinte, conforme Caderno de Orientações (BRASIL, 2014) ou, como apontado por Monlevade (2004),

O papel de dar o comando, de coordenar a elaboração, de executar as ações necessárias à construção local do Plano Municipal de Educação e posterior execução e avaliação compete, de fato, à Secretaria Municipal de Educação, mas, havendo 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. (MONLEVADE, 2004, p. 40).

Este é um dos grandes desafios dos municípios e do CME, de acordo com o artigo 5º da Lei nº 13.005/2014, que estabelece que “a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias: III - Conselho Nacional de Educação” (BRASIL, 2014) e, no âmbito municipal, estende-se ao Conselho, além dos Fóruns Municipais de Educação (FME), como um dos órgãos que deve participar deste monitoramento, de acordo com instituição do PME desde 2015.

O PME tem o objetivo de fazer com que os municípios relacionem metas e estratégias para a educação em um período de dez anos, envolvendo todo o seu sistema educacional. Deve considerar, portanto, os atores envolvidos nos diferentes momentos do processo, os discursos afirmados e os negados, bem como as ideologias e visões de mundo, dentro de uma perspectiva reflexiva e que servirão como um caminho a ser seguido. (BRASIL, 2005). Neste sentido,

Os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do Plano

Nacional de Educação, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com os objetivos propostos. (DOURADO, 2016, p. 457).

A demanda surgiu em função da elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos decenais em todos os municípios brasileiros, com o apoio desta mesma rede, constituída por especialistas da área, de técnicos das Secretarias Estaduais de Educação de todo país e, no estado foco desta pesquisa, por meio da Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED/PR). Todos os entes federados passaram a receber da SASE/MEC, por meio dos Coordenadores Estaduais das Secretarias de Educação, uma formação técnica voltada para o monitoramento e a avaliação dos seus Planos Estaduais e Municipais de Educação.

Desta forma, cabe a cada município a responsabilidade de organizar os trabalhos de monitoramento, avaliação e reorganização de metas e estratégias do PME, considerando a colaboração das principais entidades representativas da gestão democrática da educação escolar brasileira, que são: a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); a Secretaria Municipal de Educação, como órgão gestor com sua equipe coordenadora; os órgãos de controle social, dentre eles o CME, principal agente público responsável pelo monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, foco de estudo deste capítulo.

Considerando a gestão democrática como um princípio da construção dos Planos de Educação (GOMES, 2015), para compreender a função do CME neste processo de acompanhamento e fiscalização no cumprimento legal de avaliar os PME, acredita-se que seja relevante evidenciar a competência do órgão neste movimento.

O estado do Paraná é constituído por trezentos e noventa e nove (399) municípios e todos aprovaram seus planos no ano de 2015, articulados com os diversos segmentos educacionais e setores da sociedade, tendo como referência o PNE. (BRASIL, 2014).

O objetivo da presente pesquisa foi analisar a participação do CME no monitoramento e avaliação do PNE nos municípios paranaenses e a opção por este estudo deveu-se, sobretudo, ao envolvimento da autora como conselheira municipal, desde 2013, articulada à pesquisa realizada durante o Curso de Mestrado.

METODOLOGIA

A abordagem metodológica consistiu em uma investigação de natureza qualitativa, por meio da compreensão dos aspectos quantitativos referentes ao objeto de estudo. Segundo Santos (apud MINAYO, 2000), a pesquisa qualitativa ressalta a subjetividade humana, não podendo restringir-se à quantificação.

Os dados para a análise foram obtidos via ferramenta do questionário, compartilhado via *Google Drive* e respondido pelos conselhos e/ou secretarias dos trezentos e noventa e nove (399) municípios paranaenses, com o objetivo de verificar: quantos municípios possuem Conselho Municipal de Educação; quantos conselhos são normativos; quantos estão em funcionamento; e se o CME está participando do monitoramento e avaliação dos PME. A partir das respostas obtidas, consideraram-se como amostra desta pesquisa os trezentos e cinquenta e um (351) CME ativos e instituídos legalmente no Paraná que retornaram a resposta ao questionário compartilhado.

Dentre os trezentos e noventa e nove (399) municípios paranaenses, atualmente, trezentos e sessenta e sete (367) municípios, ou seja, 92%, possuem CME instituídos em leis, decretos ou portarias municipais, enquanto trinta e dois (32), ou seja, apenas 8%, encontram-se sem acompanhamento, fiscalização e controle da educação municipal através dos CME, conforme dados coletados e informados pela pesquisa realizada via União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME/PR.

A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

O estado do Paraná teve quatrocentos (400) Planos de Educação aprovados até junho de 2015, conforme prazo determinado pela Lei Federal nº 13.005/2015, sendo um (1) Plano Estadual de Educação, o do Paraná, e trezentos e noventa e nove (399) PME, conforme dados publicados em outubro de 2020 no site do PNE em Movimento. Segundo Corrêa (2019),

A elaboração do PNE (2014-2024) Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 pressupõe em sua concepção o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade, mas não deixa de conferir peso e importância ao papel dos dirigentes

municipais. Uma articulação entre os PEEs, PMEs e o PNE pressupões que haja monitoramento das metas. (CORRÊA, 2019, p.37).

Conforme o Diagnóstico da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação UNCME/PR, dos trezentos e cinquenta e um (351) CME que responderam se participam ou não dos processos de elaboração ou adequação do PME do seu município, trezentos e vinte e sete (327), isto é, 92%, responderam que estão participando desta tarefa, enquanto que apenas vinte e sete (27), ou seja, 8%, não fazem parte deste processo. Para Valle (2015):

Aos Conselhos Municipais de Educação caberá colaborar na elaboração, implantação e acompanhamento de seu Plano Municipal de Educação, a partir do diagnóstico da situação educacional do município e de uma análise das metas e diretrizes do Plano nacional de Educação 2014-2024, em articulação com o respectivo Plano Estadual de educação, bem como uma ação conjunta com a política local do ensino, tanto público, quanto privado. (VALLE, 2015, p.89).

Segundo a UNCME (2018), nos locais onde não há clareza sobre quem é responsável pelo monitoramento dos planos, é responsabilidade do CME publicar uma resolução visando à concretização das metas previstas no Plano Municipal. Remete-se, assim, ao órgão deliberativo, fiscalizador e de controle social das políticas educacionais do município, o CME, a responsabilidade de coordenar a avaliação e o monitoramento dos PME em todo território nacional. A esse respeito, CORRÊA (2019) afirma que,

O controle social na educação implica em relações entre as instâncias do poder público e a comunidade, entretanto é impossível tratar a qualidade de ensino sem relacioná-la à discussão de controle social. Assim, entre os múltiplos espaços de participação que devem ser ocupados, pode-se evidenciar a importância dos Conselhos e, em especial, dos Conselhos Municipais de Educação, que são os espaços nos quais, de maneira articulada, a comunidade venha ter “vez e voz”, nas discussões quanto à qualidade da educação e quanto a efetivação das ações dos Planos Municipais de Educação. (CORRÊA, 2019, p.33).

No Paraná, a tarefa de orientar os municípios para o monitoramento e avaliação dos seus PME ficou a cargo da União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/PR e da Secretaria da Educação e do Esporte - SEED/PR, conforme reuniões realizadas com os trinta e dois (32) Núcleos Regionais no ano de 2019, após a extinção da SASE.

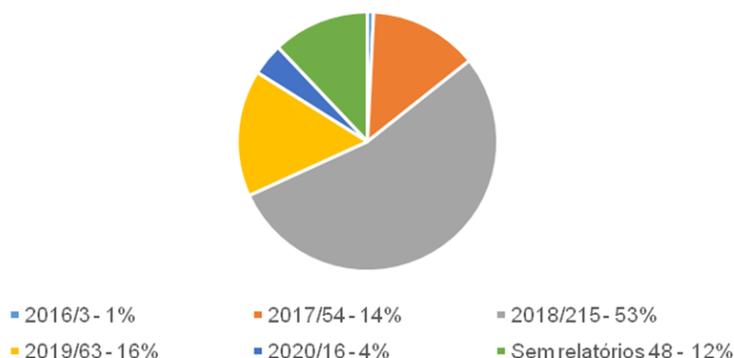
A SASE foi responsável pela criação da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a UNDIME, destinada a subsidiar os estados e municípios no processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos PME, visando orientar e auxiliar as ações dos avaliadores educacionais e das comissões coordenadoras. Dessa forma, como na maioria dos estados, em 18 de abril de 2018, o Paraná, por meio da SEED, fez a adesão voluntária ao processo de assistência técnica para o monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação (PEE). Durante esse período, as comissões e os avaliadores recebiam formações de um técnico orientado pela rede de assistência que auxiliava os municípios.

Diante da extinção da SASE, em 2019, a SEED/PR criou um novo setor, denominado Núcleo de Cooperação com os Municípios, que ficou responsável por orientar as Equipes Técnicas e de Monitoramento dos PME, através dos dados e indicadores organizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento (IPARDES).

Importante ressaltar que não foram encontrados no site da SEED/PR e nem da UNDIME/PR ou do IPARDES dados dos municípios paranaenses sobre o monitoramento e a avaliação dos seus Planos de Educação, apenas orientações na página do Núcleo de Cooperação com os municípios, sem explicitar a quem cabe coordenar essa tarefa. Na página eletrônica do SIMEC foi possível encontrar quantos municípios paranaenses realizaram o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, os quais se encontram expressos no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 –

Municípios paranaenses com relatórios no SIMEC



FONTE: Elaborado pela autora, com base na pesquisa no site PME EM MOVIMENTO/SIMEC, 2020.

Constatou-se que trezentos e cinquenta e um (351) municípios paranaenses inseriram seus Relatórios de Monitoramento/Avaliação no SIMEC, conforme o ano de postagem. Analisou-se, também, que dos quarenta e oito (48) municípios que não postaram seus relatórios ou não avaliaram seus PME, quatro (4) estão instituindo seu CME, cinco (5) não possuem Conselho e trinta e nove (39) têm CME, entre eles, dois municípios com Sistema Municipal de Educação, isto é, com CME normativo. Conseqüentemente, os CME destes municípios não têm cumprido as suas atribuições de órgão fiscalizador, de acompanhamento e de controle social das políticas educacionais.

O ponto central desta pesquisa foi justamente a participação dos CME no monitoramento e avaliação dos PME no Paraná. Para Vasconcelos e do Vale (2012):

Tomar os CMEs como alvo de estudo consiste numa tarefa não apenas de atendimento às demandas de cunho acadêmico científico, mas numa forma possível de intervenção democrática nas políticas públicas municipais de educação, espaços que, de um lado, podem favorecer seu controle social. (VASCONCELOS; DO VALE, 2012, p.31).

Por ser um órgão com representação civil, além de governamental, o CME é um órgão de estado e não de governo, com competência de acompanhar, sugerir e, também, de analisar as políticas educacionais no âmbito do sistema educacional do município, entre elas, o PME, independentemente de estar inserido na lei. Para Gadotti:

O CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes. (GADOTTI, 2000, p.169).

Em relação às atribuições legais dos CME no monitoramento e avaliação dos PME paranaenses, foi possível observar que somente em duzentos e onze (211) PME, o CME tem atribuições nas leis dos seus municípios. Ainda conforme a UNCME/Paraná, destes, apenas cento e oitenta e oito (188) inseriram suas Leis dos Planos de Educação, conforme solicitado no questionário enviado pela instituição. Se acompanhar, fiscalizar e propor medidas de melhoria para a educação municipal são algumas atribuições do

CME, há incoerência na falta de atribuições deste órgão no monitoramento e avaliação do PME. Nesse sentido, Arruda (2015) considera que,

[...] explicitar, discutir e comunicar as diferentes nuances que permeiam as metas e as estratégias do PNE à sociedade é uma das funções do Conselho Municipal de Educação, e que este tem um papel relevante a desempenhar no processo de consolidação da gestão democrática da educação básica e no envolvimento da população nos debates/embates sobre as políticas municipais de educação. (ARRUDA, 2015, p.68).

Na mesma pesquisa, também se perguntou se o CME possui estratégias relativas ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos PME dos municípios, constatando-se que em 51% dos PME do Paraná não estabeleceram estratégias para o CME, mesmo este órgão tendo caráter consultivo, mobilizador e propositivo sobre as políticas públicas educacionais do município, corroborando, assim, com a afirmativa de Arruda (2015):

Os estudos indicam que mesmo os CMEs que, por determinação legal, têm caráter consultivo, não exercem plenamente suas funções, pois dificilmente são consultados pelo Poder Executivo Municipal antes deste deliberar sobre as políticas e normas que regem a educação municipal. (ARRUDA, 2015, p.74).

Conforme a pesquisa realizada, as estratégias apresentadas e mais citadas pelos CME para o monitoramento e avaliação dos PME, encontram-se no Quadro 1:

QUADRO 1 – Estratégias do CME para monitoramento e avaliação do PME

ESTRATÉGIAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
Organização e participação na Conferência Municipal de Educação;
Participação nas reuniões junto à comissão de monitoramento e acompanhamento do PME;
Participação na elaboração de relatório de monitoramento;
Acompanha, estuda e articula com a comunidade escolar o monitoramento e avaliação do PME;
Tem participação ativa na avaliação e monitoramento dando parecer no cumprimento das estratégias das metas alcançadas do PME;
Acompanhamento das 20 metas previstas no PME;
Participação de alguns membros na equipe técnica e comissão coordenadora;
Debater avanços em reuniões e junto com a Secretaria Municipal de Educação;
Monitoramento semestral, por meio da atualização de indicadores;
Acompanhamento e avaliação realizada a cada 2 (dois) anos ao longo da vigência do Plano.
Reuniões com os conselheiros para as discussões referentes ao PME.
Averiguação das metas do PME que foram alcançadas;
Mobilização da sociedade civil e comunidade escolar.

FONTE: Elaborado pela autora conforme dados informados pela UNCME/Paraná – 2020.

Em relação à presença dos CME nos PME, Arruda e Alcântara (2015) observam que,

Considerando que o CME é um órgão integrante do Sistema Municipal de Ensino, como também sua composição plural (governo e sociedade civil) que supostamente tenderia a facilitar uma construção coletiva e democrática na gestão educacional, haveria de se esperar uma presença mais contundente do CME nos planos em questão. (ARRUDA; ALCÂNTARA, 2015, p.59-60).

Assim, apesar de ter estratégias definidas e ser um órgão fundamental no SME, com representações da sociedade civil e da comunidade local, apenas 49% dos CME paranaenses vêm participando do monitoramento e avaliação dos PME, o que amplia as atribuições destes Conselhos de Educação do estado, mas percebe-se ainda que esta tarefa está centrada na SME.

Para Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p.457), “os planos de educação devem ser avaliados periodicamente, com base nos resultados obtidos no monitoramento, para a verificação do que realmente foi cumprido em relação ao inicialmente planejado”. São fases distintas, mas se complementam e, portanto, indissociáveis no processo. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016). Com quase 100% dos CME participando legalmente dos Planos de Educação Paranaenses, seja por meio de comissões, subcomissões, grupos de estudos, reuniões e fóruns, constata-se que estes têm papéis fundamentais na avaliação e monitoramento dos PME de seus municípios. Assim sendo, Raimann (2020) esclarece que:

Avaliar e monitorar os PME, durante o decênio de 2015-2025, é encaminhamento dado pelo próprio Plano Nacional de Educação (PNE). Na ocasião de sua aprovação, instituiu-se a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) para dar o apoio técnico necessário aos municípios, durante o processo de (re)elaboração dos PME, bem como no acompanhamento dos planos, a fim de avaliar e monitorar as metas e estratégias propostas ao longo da década e assim se pode alcançar a qualidade da educação no país. (RAIMANN, 2020, p.02).

Mesmo dependendo do poder público para o seu funcionamento, cabe aos CMEs o controle social do PME por ser um órgão fiscalizador que deve fazer a mediação do diálogo entre governo e sociedade civil, primando pela gestão democrática. Compete, ainda, ao CME, a responsabilidade de mobilizar a sociedade civil, comunidade escolar e o governo para que o PME seja monitorado e avaliado, objetivando o cumprimento de

suas metas, conforme previsto na Lei nº 13.005 que institui o PNE. Nesse sentido, Raimann (2020) comenta que:

Apesar de o Conselho Municipal de Educação ser um órgão instituído pelo poder público, sua atuação na implementação e controle social do PME, em uma perspectiva democrática, mediando interesses e conflitos, pode ampliar ações de natureza social, enfrentando e combatendo as ações burocráticas do Estado que, via de regra, exerce forte controle gerencial em suas ações. (RAIMANN, 2020, p.9).

De acordo com os achados desta pesquisa, constatou-se que, no Paraná, há a necessidade de os CME terem mais autonomia em sua organização, funcionamento e participação no controle social das políticas educacionais do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CME é um modelo de organização social com a responsabilidade de promover a gestão democrática em seu município dando a possibilidade dos seus membros se articularem através da troca de experiências e ideias em suas reuniões, audiências ou assembleias.

Até a finalização da pesquisa, em outubro de 2020, o Paraná apresentou trezentos e sessenta e sete (367) municípios com CME instituídos em lei, com trezentos e cinquenta e um (351) ativos e dezesseis (16) conselhos inativos, por controle e dependência do seu funcionamento, pela SME, conforme constatado pela pesquisa cedida pela UNCME/PR.

Neste capítulo, versou-se sobre o foco central da pesquisa: a participação dos CME no monitoramento e avaliação dos PME paranaenses, instituídos em 2015, conforme determinado pelo PNE, Lei nº 13.005/2014.

Discorreu-se sobre a instituição dos CME nas leis dos Planos de Educação e de sua atuação com os demais órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos e nos municípios paranaenses, e conforme a pesquisa, analisou-se que 93% dos conselhos do Paraná fazem parte legalmente do monitoramento e avaliação dos PME, conforme determinou o PNE/2014, com apenas 7% dos conselhos não tendo esta função.

Apresentou-se, também, que quarenta e oito (48) municípios paranaenses ainda não postaram seus Relatórios no SIMEC, nos períodos de 2016 a 2020, desde que a Lei do PNE de 2014 foi estabelecida em todo o território nacional, o que nos remete à falta do cumprimento com a lei que estabeleceu o PNE e a do seu próprio município. Observou-se, ainda, que entre os municípios que não realizaram esta tarefa, trinta e nove (39) tem CME, inclusive com dois (2) normativos, de grandes municípios, o que destaca a falta de fiscalização destes para a efetivação da legislação municipal e, conseqüentemente, da lei nacional.

Na sequência, abordou-se a participação efetiva dos CME no monitoramento e avaliação dos PME do estado do Paraná, quantos estão presentes e como estão participando com atribuições estabelecidas em suas leis municipais e quais são estas estratégias que denotam a participação do CME, dialogando com as demais entidades na tarefa estabelecida nacionalmente. Além disso, observamos que 60% dos Conselhos de Educação paranaenses têm atribuições previstas em leis e desempenham suas funções, tanto com relação ao processo de participação quanto ao monitoramento e avaliação dos PME dos seus respectivos municípios.

Quanto às estratégias para monitorar e avaliar os PME, analisou-se que menos de 50% dos CME não possuem este procedimento para monitorar e avaliar seus PMEs, o que fragiliza a participação deste órgão neste processo, pois fica a critério da gestão sua coordenação.

Conclui-se, portanto, que o CME tem tarefa fundamental para as políticas educacionais dos municípios por exercer a tarefa de órgão fiscalizador, propositivo, deliberativo, mobilizador e normativo e de acordo com o PNE, é um dos órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PME, conforme determina o CNE e, nos municípios, pelo PNE.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, M. C. C; CAVALCANTE JÚNIOR, J. A. C. **Conselhos Municipais de Educação**, Desafios da Formação e da Gestão Democrática. Rio de Janeiro, 2015.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município**: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2013.

BRASIL. 2014d. PNE em movimento: Monitoramento e Avaliação. Brasília, MEC/SASE. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Colóquio Nacional sobre Mecanismo de Acompanhamento e Avaliação do PNE**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/coloquionacional.pdf>. Acesso em 10 março 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências**. Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: DF, 2014a.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. **Relatórios de Monitoramento**. 2016, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>. Acesso: 20 dez. 2020.

Cidades do Paraná. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr.html>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CORRÊA, J. C. S. S. **Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, MS, 2019.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: Política de Estado para a educação brasileira. PNE em Movimento, Brasília-DF, Inep/MEC, 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/412120558/PLANO-NACIONAL-de-EDUCACAO-Politica-de-Estado-Para-a-Educacao-Brasileira>. Acesso em: 10 dez. 2020.

DOURADO, L. F.; GROSSI JUNIOR, G; FURTADO, R. I. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.I.], v. 32, n. 2, p. 449 - 461, ago. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GADOTTI, Moacir. Perspectivas atuais da educação. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.

GOMES, A. V. A. (org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

MONLEVADE, J. A. **A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Caderno de referência pró-conselho. Referência pró-conselho Brasília: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**, 2004, p.40.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. **Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas**. 2008. 205 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/92364>>.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg. Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13351>

SOUZA, D. B. de; ALCÂNTARA, A. B.. O lugar dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) nos Planos Municipais de Educação (PMEs): da discussão e elaboração ao acompanhamento e avaliação local. **Educação em Questão**, Natal, v. 54, n. 41, p. 191-219, maio/ago. 2016b. <http://dx.doi.org/1021680/1981-1802.2016v54n41.10163>.

VALLE, B. B. R. **Conselhos Municipais de Educação**: Desafios da formação e da gestão democrática. **Os Conselhos Municipais de Educação como órgãos de gestão democrática**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2015. p. 89.

VALLE, B. B. R.; VASCONCELOS, M. C. C. (Orgs.). **Conselhos Municipais de Educação**: organização e atribuições nos sistemas de ensino do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Quartet/Faperj, 2012. 387 p. p.305-339.

SOBRE A AUTORA

ANA LUCIA RODRIGUES

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Pedagoga da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais. Presidente do Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais. Coordenadora da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Paraná - UNCME/PR. Vice-Presidente da UNCME Nacional/Região Sul. Presidente do Conselho Nacional do FUNDEB/ CACS União.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5247-3617>
E-mail: analurodrigues65@gmail.com

ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ESTADO DO CONHECIMENTO EM CONTEXTO SUL-MATO-GROSSENSE (2014-2020)

Marli dos Santos de Oliveira

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) inaugura um novo ordenamento jurídico que torna a organização da federação brasileira mais complexa, visto o compartilhamento de decisões coletivas envolverem também os municípios (FONSECA; FERREIRA, 2013).

A educação, nesse cenário, integra o rol de direitos sociais estabelecidos no Art. 6, compreendida como um direito de todos e dever do Estado. Esse espírito de garantia da educação como um direito social é estabelecido, reiteradamente, no ordenamento jurídico nacional há algum tempo, seja nas Constituições de 1934, 1961, 1988 como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996), consagrando, de acordo com Cury (2013), a ideia de um Plano Nacional de Educação.

Compreendido como plano de Estado, o Plano Nacional de Educação apresenta-se como um meio de unidade social e política. “Social, porque busca preencher com realizações as promessas e valores que a educação encerra. Política, porque em países federativos há que haver um equilíbrio entre unidade nacional e diversidade regional” (CURY, 2013, p.32). No caso brasileiro, um plano, além de se impor como medida racional de maximização dos recursos, objetiva ser uma baliza de frente a fim de que os princípios educacionais se traduzam em políticas consistentes tendo por base um rigoroso diagnóstico dos problemas educacionais.

Nesse contexto, o planejamento e a gestão são considerados os principais instrumentos para se alcançar a qualidade social do ensino (IBID, 2013). “Entende-se o processo de planejamento estreitamente vinculado às concepções de Estado e de práticas políticas, dessa forma, a ação de planejar pode ser analisada como um instrumento político de ação do Estado e dos governos”. (AMORIM, SCAFF, 2013, p.247), pela qual o planejamento se apresenta como um instrumento de intervenção na implementação de políticas, de modo a fornecer orientações gerais bem como os fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões.

As mudanças que o setor educacional sofreu nos últimos anos, cujo processo de descentralização transferiu para as instâncias locais as responsabilidades operativas outrora atribuídas ao poder central (FERREIRA; FONSECA, 2013), pressupõem um esforço coletivo e consciente no processo de elaboração de planos, não sendo de responsabilidade somente dos funcionários do Estado ou dos parlamentares, visto que “seja qual for a visão que se tenha sobre o planejamento, o fato é que este não é mais, a partir da CF de 1988, um processo dependente da mera vontade dos governantes” (SENA, 2013, p.137).

Refletir acerca das políticas públicas de planejamento educacional exige compreendê-las em seus níveis diferenciados de complexidade, pois não se trata de uma prática simples, sua materialização, acontece em níveis complexos distintos, indo da rotina da sala de aula à construção do sistema educacional (DELLA FONTE; LOUREIRO, 2013).

Há que se considerar que o planejamento acompanha a dinâmica mais ampla da sociedade. “Assim, num contexto autoritário, é compreensível a existência de estruturas de planejamentos fechadas, onde a vontade dos técnicos ou do dirigente educacional prevalece. Numa sociedade aberta, todavia, as circunstâncias são diferentes” (VIEIRA, 1998, p.198). No entanto, alerta a autora que, em decorrência das peculiaridades da democracia brasileira, há uma tendência de se manter padrões de funcionamento do regime anterior.

Diante dessas mudanças, a recente aprovação do Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024), desencadeou processos de elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação estabelecendo metas e estratégias para a efetivação das políticas educacionais no decênio. A esse respeito, historicamente, a desobrigação da União para com a educação básica reforçou desigualdades regionais, de modo que os municípios com maior poder de investimento dispuseram de melhores condições de investir em educação, enquanto que a

suplementação por meio dos fundos, destinada a redistribuir recursos para os municípios com menor arrecadação, praticamente não aconteceu (PERONI, FLORES, 2014).

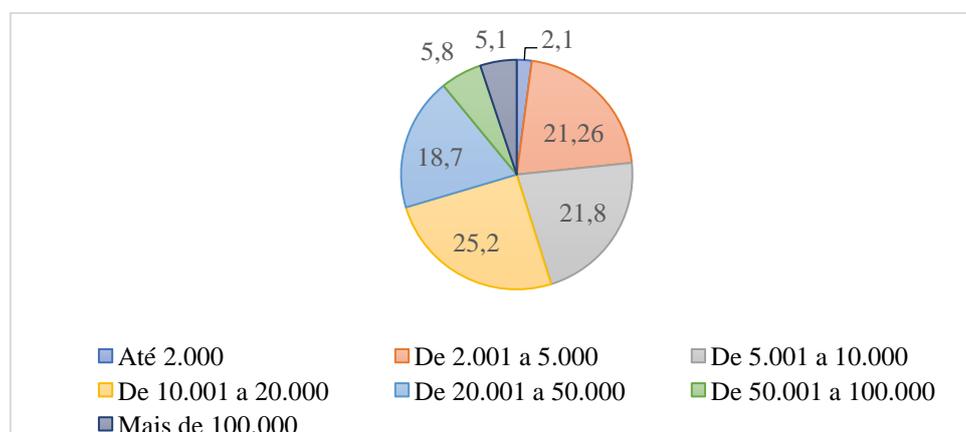
A fim de melhor compreender essa temática, o presente texto tem por objetivo mapear as produções acadêmicas na área da Educação, notadamente sobre os Planos Municipais de Educação no período compreendido entre 2014 e 2020, produzidas no âmbito dos Programas de Pós-graduação em Educação de Mato Grosso do Sul.

A metodologia compreende uma pesquisa do tipo Estado do Conhecimento, compreendida como “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MOROSINI, FERNANDES, 2014, p. 155). Assim, pretende-se evidenciar os avanços e possíveis limitações na produção acadêmica deste campo de pesquisa, de forma a ampliar o debate e suscitar reflexões.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: ASPECTOS GERAIS DO LÓCUS CONCERNENTE AO ESTADO DO CONHECIMENTO

Cumprir justificar o fato de que o Brasil (PINTO, 2014) e o estado de Mato Grosso do Sul são constituídos, predominante, por pequenos municípios, aí situados àqueles até 50 mil habitantes. A fim de ilustrar esse cenário, a figura 1 apresenta o percentual de municípios brasileiros por faixa de população, conforme segue:

Figura 01: Municípios brasileiros por faixa de população (2010)



Fonte: Elaboração própria com base em Pinto (2014).

Os dados da figura 1 indicam que a soma dos municípios com até 20 mil habitantes corresponde a 70,36% dos municípios brasileiros. Essas informações são relevantes uma vez que afetam sua estrutura, receita e, conseqüentemente, o desenvolvimento de suas atividades, visto atrelarem-se às receitas federais

No contexto do MS, os municípios com mais de 50 mil habitantes representam menos de 10% dos municípios sul-mato-grossenses, conforme se extrai dos dados da Tabela 01:

Tabela 01: Municípios do MS por classe de população (2010)

População	Cidades	(%)	Habitantes	(%)
Menos de 5.000	07	8,97%	29.756	1,22%
De 5.000 a 10.000	18	23,08%	127.751	5,22%
De 10.000 a 20.000	28	35,90%	418.050	17,07%
De 20.000 a 50.000	20	25,64%	607.269	24,80%
De 50.000 a 100.000	01	1,28%	77.872	3,18%
Mais de 100.000	04	5,13%	1.188.326	48,52%

Fonte: Elaboração própria adaptado de SEMAGRO, MS (2019).

Situa-se o estado sul-mato-grossense em seus aspectos mais gerais, a fim de, posteriormente, destacar seus aspectos educacionais, sobretudo os relacionados aos planos decenais de Educação. É importante esclarecer que a realidade sul-mato-grossense ora apresentada, assim como a realidade brasileira e latino-americana, não deve dar autonomia a aspectos isolados da realidade humana, mas reconhecer o seu caráter complexo e multifacetado, sob pena de manifestações de um “regionalismo estreito e estéril” (ALVES, 2003, p.20). Sob essa compreensão, as diferenças ressaltadas acerca do contexto sul-mato-grossense são mais de grau do que propriamente qualitativa, na medida em que as aproximações/distanciamentos são essencialmente universais.

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31 em 11 de outubro de 1977, que formalizou a divisão junto ao antigo Estado Mato Grosso, cujo contexto histórico aponta que à Mato Grosso do Sul coube o papel de plantador/exportador de grãos - “celeiro do Brasil” (MISSIO, RIVAS, 2019, p. 606), além do aumento de vagas para o Congresso Nacional advindos com a divisão do Estado (QUEIROZ, 1998).

A divisão do estado de Mato Grosso (MT e MS) deve ser compreendida como parte integrante de um projeto mais amplo na configuração do aparato estatal brasileiro, cuja modernização coordenada pelo governo central, provocou confrontos entre as elites políticas locais, na medida que suscitava práticas diversas ao clientelismo, oriundo de Mato Grosso.

O Estado de Mato Grosso do Sul é constituído por uma área territorial que atinge uma extensão de 357.145,4km² que se estende até as fronteiras internacionais com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia na sua parte sul e sudoeste e faz divisa com cinco estados brasileiros: Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. De modo sintético, destaca-se informações referentes a organização do Estado e alguns indicadores sociais, quais sejam:

Quadro 01: Informações gerais sobre o Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil

Mato Grosso do Sul	
Região Centro-Oeste	
Gentílico	Sul-mato-grossense
Capital	Campo Grande
Organização político-administrativa	79 municípios e 85 distritos
População estimada (2018)	2.748.023 pessoas
Índice de Desenvolvimento Humano	0.729
Rendimento mensal real efetivo domiciliar particular <i>per capita</i> (2018)	De R\$ 1.477,00 a R\$ 3.087,00
Regiões de Planejamento	
Região	Município Polo
Região de Campo Grande	Campo Grande
Região da Grande Dourados	Dourados
Região do Bolsão	Três Lagoas
Região do Cone-Sul	Naviraí
Região do Pantanal	Corumbá
Região Leste	Nova Andradina
Região Norte	São Gabriel do Oeste
Região Sudoeste	Jardim
Região Sul-fronteira	Ponta Porã

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, 2018, MS, 2015.

Compreender o contexto sul-mato-grossense extrapola as intenções desse texto e exige uma análise acerca da questão agrária no Estado e de outros elementos, sobretudo aqueles relacionados aos *brasiguaios*, relações de fronteira, acampamentos e assentamentos de trabalhadores rurais sem-terra, as complexas relações envolvendo indígenas, dentre outros elementos constituintes de Mato Grosso do Sul.

As breves características acima apresentadas relacionam-se à própria constituição do estado, que apresentou um “padrão” de ocupação das terras e da formação dos estabelecimentos rurais, isto é:

[...] um processo pelo qual o capital vai “encontrando o seu espaço” no campo sul-mato-grossense- estruturando-se em unidades produtivas adequadas, por um lado, à escala da produção capitalista (daí a liquidação das propriedades de diminutas dimensões) e, por outro, ao estágio concreto da disponibilidade de recursos para investimentos (daí a fragmentação das propriedades gigantes) (QUEIROZ, 1998, p.39).

O autor destaca que tal processo constituinte ocorreu em detrimento da forma camponesa – não capitalista- de produção, na medida em que ao longo do tempo as propriedades de menos de 50 hectare foram desaparecendo e as compreendidas entre 200 a 5.000 se destacando. Não se pode desconsiderar, todavia, a forte presença da produção familiar camponesa e, ao mesmo tempo, suas transformações na constituição da produção sul-mato-grossense.

A educação em Mato Grosso do Sul não foge à regra do sistema federativo brasileiro, de modo que o governo do Estado, por meio da Rede Estadual de Educação, atende prioritariamente séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, enquanto os municípios responsabilizam-se pela Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental. O quadro geral de atendimento à população em unidades de ensino, apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 02: Quadro geral da Educação Básica em Mato Grosso do Sul (2017)

Rede	Total de estabelecimentos de ensino	Matrículas
Rede Federal	11	4.661
Rede Estadual	367	252.653
Rede Municipal	936	340.144
Rede Privada	437	89.215
Total	1.751	686.673

Fonte: Elaboração própria com base em MS (2018).

Nota-se que a dependência administrativa municipal sul-mato-grossense é responsável pelo maior quantitativo de matrículas e, por consequência, detém de um quantitativo maior de estabelecimentos de ensino em comparação às demais redes. Tradicionalmente no Brasil, a educação básica é responsabilidade de Estados e Municípios, sendo poucos casos em que o âmbito federal responsabiliza-se por sua oferta, embora ocorra o atendimento, sobretudo no contexto dos Institutos Federais de Educação.

No contexto sul-mato-grossense, os dados da tabela 02 apresentam que o atendimento educacional é precipuamente “público”, isto é, sob responsabilidade de Estados e Municípios, embora tais matrículas possam guardar detalhes acerca das parcerias, convênios, termos de cooperação, dentre outras estratégias atuais cujos recursos públicos são destinados ao setor privado sob a guarda estatal. Já que historicamente coube aos estados e municípios gerir seus sistemas de ensino, isto implicou para que

[...] a oferta de ensino tenha se consolidado de forma nitidamente dual, isto é, tanto Estados como municípios prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental e médio, dado que não havia legalmente nenhuma espécie de “divisão de trabalho” entre esses dois níveis de governo, que estabelecesse qualquer distribuição de atribuições (ARRETCHE, 2011, p.137).

A dualidade na oferta de ensino não se exprime somente em relação aos anos escolares ofertados pelos entes subnacionais, mas também em relação aos profissionais da educação, sua carreira, salário, avaliação, currículo e, sobretudo, no que concerne a um planejamento que possibilite uma maior articulação institucional, conforme as necessidades.

PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO EM CONTEXTO SUL-MATO-GROSSENSE (2014-2020): O QUE MOSTRAM AS PESQUISAS?

A realização da pesquisa cujo objeto de investigação é a produção acadêmica circunscrita aos programas de pós-graduação da região de Mato Grosso do Sul exige um esforço de análise a fim de desvelar as formas singulares, expressadas na elaboração dos Planos Municipais de Educação, de como se movimenta o universal mediado pelo contexto nacional.

Na área das ciências humanas, segundo Alves (2003), as investigações científicas devem gerar conhecimentos que evidenciem, dentre outros aspectos, as especificidades das diferentes nações e regiões. Essas especificidades, contudo, subordinam-se à unidade cultural, pois o singular é sempre uma forma de realização do universal.

[...] os termos regional e nacional são expressões, em escalas diferentes, do singular. O universal corresponde ao movimento dado pelas leis da totalidade, isto é, da sociedade capitalista, enquanto o singular cinge-se ao lócus em que esse movimento se realiza: uma região, uma instituição educacional, a obra teórica e/ou prática de um educador, etc. Portanto, universal e singular são indissociáveis, e os objetos de pesquisa só são suficientemente captados quando revelam essa indissociabilidade (ALVES, 2003, p.28).

Nesse sentido, o universal se realiza pelo nacional e regional que são expressões de singularidade do universal. O singular se relaciona com a escolha do pesquisador em realizar a abordagem acerca da realidade humana: um município, uma região, um Estado, um país, um continente, etc. É, portanto, a “manifestação, no espaço convencionado, de como leis gerais do universal operam dando-lhe uma configuração específica” (IBID, 2003, p.28).

Nesse contexto investigativo realizou-se, inicialmente, uma busca simples junto a plataforma Google, com a palavra-chave “municípios sul-mato-grossenses + educação” e “mato grosso do sul + municípios” a fim de identificar, preliminarmente, se havia e quais eram as similaridades e distanciamentos dos resultados em relação ao objeto de pesquisa. Da busca, obteve-se os seguintes dados, cuja demonstração organiza-se a partir de resumos analíticos descritos a seguir:

Quadro 02: Artigos sobre educação em municípios sul-mato-grossenses

Título	Autor	Ano
O plano de ações articuladas (par) na gestão educacional municipal do mato grosso do sul	VALADÃO, Adriana.	2018
Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul	OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester.	2012
Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sul-mato-grossenses	PACCINI, Jassonia Lima Vasconcelos; CORRÊA, Nesdete Mesquita.	2012
O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica	OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari.	2012

Das produções acima, nota-se que em comum, todas as produções supracitadas tiveram como *lôcus* de pesquisa municípios sul-mato-grossenses e apresentam constatações fundamentais relacionadas à dinâmica das relações sociais estabelecidas em âmbito local e as configurações advindas em contexto educativo.

Valadão (2018) apresenta que o município tem a possibilidade de planejar as ações em atendimento às suas demandas educacionais, mas sua autonomia para implementação é relativizada de acordo com os interesses do Estado manifestado por meio dos recursos que são disponibilizados pelo MEC.

Oliveira, Scaff, Senna (2012), por sua vez, evidenciam que em âmbito do sistema educacional local o PAR encontra entraves pela descontinuidade, fragmentação, participação restrita, ambiguidade na política de gestão, aliado a centralização e a indução de políticas educacionais pelo MEC. No entanto, o processo de elaboração do PAR pode contribuir para uma reflexão por parte dos gestores locais, e impulsionar a implementação de políticas públicas educacionais mais democráticas, no âmbito da esfera municipal.

O texto de Paccini e Corrêa (2012) cujo objetivo geral foi investigar as demandas de ações para a educação especial apontadas pelo diagnóstico do PAR 2007-2011 dos municípios sul-mato-grossenses apontam que a formação de professores e de profissionais de serviços de apoio escolar e a infraestrutura física e recursos pedagógicos são ações comuns de demanda no PAR dos municípios pesquisados, foco de investimento no planejamento da política educacional para a educação especial.

A produção de Oliveira (2012) que investigou as implicações do PAR para a gestão democrática na educação municipal aponta que os respectivos municípios pesquisados indicaram mecanismos de acompanhamento e participação, considerados fundamentais para a gestão democrática da educação, dentre os quais consta: acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação; criação do Conselho Municipal de Educação e de conselhos escolares e; elaboração e discussão de projeto pedagógico.

O panorama inicial oportunizado pela construção dos resumos analíticos supracitados evidencia a importância de se estabelecer diálogos e visibilizar às formas pelas quais as políticas educacionais se materializam nos diferentes municípios do MS. Os critérios apresentados pelas pesquisadoras ao selecionar o *lócus* em que as pesquisas se desenvolveriam, além de permitir conhecer os municípios oportuniza identificar as manifestações do universal em suas singularidades.

A consulta, a sistematização e a análise da produção no contexto em que a pesquisa se insere, são importantes para fundamentar a produção de um relatório de pesquisa. O levantamento da produção se constitui numa importante fonte para subsidiar a produção acadêmica cujas pesquisas online são oportunizadas, sobretudo com os avanços da informática e a organização sistemática e periódica dos arquivos em diversos bancos de dados.

A fim de situar o objeto de investigação no contexto das produções acadêmicas optou-se por levantar os relatórios de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação em Educação do estado de Mato Grosso do Sul, com vistas a identificar se há e de que forma os municípios do estado compõem-se enquanto *lócus* das pesquisas, bem como as temáticas relativas aos planos municipais de educação, gestão democrática e o poder local.

Registre-se que a escolha pelos referidos programas em âmbito sul-mato-grossense justifica-se pela busca em compreender melhor as discussões correlatas ao objeto de pesquisa por entender que tais produções científicas apresentam contornos próprios de um espaço e momento histórico específico, relacionados aos diálogos estabelecidos na presente tese. Rejeita-se, portanto, um regionalismo estéril que se dissocia das manifestações sociais universais (ALVES, 2003).

Inicialmente, definiu-se:

a) Descritores: Plano Municipal de Educação; Mato Grosso do Sul; Municípios sul-mato-grossenses; Poder Local; Gestão democrática. No refinamento dos dados, os

relatórios de pesquisa selecionados deverão conter algum desses descritores no título do trabalho.

b) Período 2014 a 2019: Justifica-se essa limitação temporal haja vista compreender a aprovação do PNE (2014-2024), Lei Nº 13.005 de 24 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), e os anos correlatos ao desenvolvimento dessa pesquisa.

c) Banco de dados: Inicialmente, realizou-se um levantamento junto à Plataforma Sucupira a fim de identificar os Programas de Pós-graduação em Educação – cursos de Mestrado e Doutorado Acadêmico - em funcionamento no estado de Mato Grosso do Sul, cuja, área básica e área de avaliação fossem em educação. Os resultados foram:

Quadro 03: Levantamento dos Programas de Pós-graduação em Educação do MS

Instituição	Cursos	Linhas de Pesquisa
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)	Mestrado e Doutorado	1. Política, gestão e história da educação; 2. Práticas pedagógicas e suas relações com a formação docente; 3 - Diversidade cultural e educação indígena;
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	Mestrado e Doutorado	1. História, políticas, educação; 2. Educação, cultura, sociedade; 3. Processos formativos, práticas educativas, diferenças.
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	Mestrado e Doutorado	1. História da educação, memória e sociedade; 2. Políticas e gestão da educação; 3. Educação e diversidade;

Elaboração própria com base na Plataforma Sucupira (BRASIL, 2020).

Após essa busca inicial, fez-se um levantamento junto às páginas oficiais dos referidos Programas de Pós-graduação a fim de localizar as produções e refinar a busca a partir dos descritores supracitados. O refinamento ocorreu mediante a leitura de todos os títulos disponibilizados, visto que os referidos sites não possibilitam a busca por palavras-chave. Os resultados foram os seguintes:

Tabela 03: Levantamento dos relatórios de pesquisa dos Programas de Pós-graduação do MS

IES	Descritores	Tese	Dissertação
UCDB	Plano Municipal de Educação	0	0
	Municípios sul-mato-grossenses	2	0
	Poder Local	0	0
	Gestão democrática	0	0
UFMS	Plano Municipal de Educação	0	0
	Municípios sul-mato-grossenses	0	0
	Poder Local	0	0
	Gestão democrática	0	0
UFGD	Plano Municipal de Educação	0	6*
	Municípios sul-mato-grossenses	0	0
	Poder Local	0	0
	Gestão democrática	0	1*

Fonte: Elaboração própria. *Título do trabalho contém dois descritores.

Sobre os dados da tabela 03, nota-se que poucos relatórios de pesquisa informaram os descritores acima estabelecidos no título da produção. Das 08 (oito) produções levantadas, apresenta-se seus respectivos resumos analíticos. Antes, todavia, é importante esclarecer que ao levantar as produções notou-se que:

a) pesquisas sobre municípios: da leitura, percebeu-se inúmeras pesquisas cujo *lôcus* empíricos foi um município em especial, ou um conjunto deles. Todavia, visto os critérios estabelecidos previamente, tais estudos não compuseram os dados levantados, uma vez que não apresentaram no título da produção “municípios sul-mato-grossenses”.

b) Planos Municipais de Educação: Há produções (SOUZA, 2018) e (PRADO, 2018) que se dedicaram ao estudo de planos, embora não sejam especificamente, sobre os planos municipais de educação. Plano Nacional de Formação de Professores, Plano de Ações Articuladas, Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Estadual de educação dentre outros, constam nos títulos, mas não foram objeto de análise em virtude da definição do descritor. O mesmo se estabeleceu em relação aos descritores “Poder Local e Gestão Democrática”.

Feitas as ponderações necessárias, elaborou-se os Resumos Analíticos com vistas a situar melhor a temática de estudo, no bojo das produções acadêmicas em âmbito sul-

mato-grossense, sendo inicialmente, apresentadas as pesquisas localizadas junto a UCDB e depois UFGD.

Quadro 04: Produções acadêmicas em âmbito sul-mato-grossense

Descritor	Plano Municipal de Educação
Título	Valorização docente no plano de ações articuladas (PAR): análise do processo de implementação das ações em dois municípios sul-mato-grossenses (2011-2014)
Autor	Maria Verônica de Souza
Orientador	Regina Tereza Cestari de Oliveira
IES	UCDB
Ano	2018
Título	A atuação do “comitê local do compromisso” no âmbito do plano de ações articuladas: implicações para a democratização da gestão da educação básica em municípios sul-mato-grossenses (2011-2014)
Autor	Alexandra Pires do Prado
Orientador	Regina Tereza Cestari de Oliveira
IES	UCDB
Ano	2018
Título	A participação dos conselhos municipais de educação na elaboração dos planos municipais de educação no estado do MS.
Autor	Fabiany dos Santos Barcelos
Orientador	Maria Alice de Miranda Aranda.
IES	UFGD
Ano	2017
Título	Do plano nacional aos planos municipais de educação: estudo do município de Naviraí – MS
Autor	Marli dos santos de Oliveira
Orientador	Elisângela Alves da Silva Scaff
IES	UFGD
Ano	2017

(Continua)

(Continuação)

Título	A valorização docente na formulação do plano municipal de educação de Dourados-MS (2015-2025)
Autor	Flávia Paula Nogueira Aranda
Orientador	Fábio Perboni
IES	UFGD
Ano	2018
Título	Avaliação e monitoramento dos planos municipais de educação na região cone sul/MS (2015-2017)
Autor	Josiane Caroline de Souza Salomão Corrêa
Orientador	Prof. Dr. Fabio Perboni.
IES	UFGD
Ano	2019
Título	O plano municipal de educação de Dourados, MS 2015-2025: desafios e perspectivas à implementação da gestão democrática da educação
Autor	Nilson Francisco da Silva
Orientador	Maria Alice de Miranda Aranda
IES	UFGD
Ano	2019
Título	A tramitação/aprovação do plano municipal de educação de Dourados-MS (2015-2025): desdobramentos decorrentes da atuação do poder legislativo
Autor	Paula Abrão da Cunha
Orientador	Prof ^a . Dr ^a . Maria Alice de Miranda Aranda
IES	UFGD
Ano	2019

Fonte: Elaboração própria.

Os dados levantados apresentados no Quadro 04 evidenciam que os Planos Municipais de Educação têm sido objeto de investigação em contexto sul-mato-grossense, sobretudo no âmbito das pesquisas de mestrado da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Nota-se as fragilidades relativas à participação popular no contexto de formulação desses planos, dadas as disputas relativas ao teor das metas e estratégias que constariam no documento. O município de Dourados destaca-se em enquanto *locus* das pesquisas, embora também figurem outros municípios.

É diante desse contexto e das principais constatações acima apresentadas, advindas das produções supracitadas, que a compreensão acerca da elaboração dos planos municipais de educação se justifica, compreendendo que pequenos municípios, plano decenal de educação e poder local são temáticas fundamentais no contexto educacional, sobretudo nos momentos de fragilidade democrática, em um país com dimensões continentais como é o caso brasileiro.

Socialmente, os indivíduos são dotados da capacidade de estabelecer relações, de se comunicar e fazer opções e, indubitavelmente, ao fazer escolhas, acionam valores, visões de mundo, de sociedade e de educação. Diante desse contexto, vislumbram-se práticas sociais que estimulem e favoreçam a qualidade social da educação escolar, a fim de possibilitar a transformação dos espaços físicos em locais de aprendizagens e de vivências efetivamente democráticas e, ao eleger a realidade municipal da região conesul de MS enquanto objeto de pesquisa, espera-se contribuir para esse processo de reflexão-ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arena política local se complexifica, revelando particularidades educacionais, regionais, culturais e econômicas dos entes subnacionais, as quais influenciam na efetivação das políticas nos municípios. A necessidade de se observar o PNE (2014-2024) não implica em desconsiderar a autonomia dos entes subnacionais na formulação da política educacional, mas ao contrário, deve garantir ao mesmo tempo a unidade nacional e o resguardo das peculiaridades locais e regionais.

Os Planos Municipais de Educação devem possibilitar uma reflexão de curto, médio e longo prazo acerca da realidade educacional local na medida em que estabelecem metas, estratégias e ações visando à melhoria da educação.

A fim de cumprir o disposto no artigo 8º do PNE (2014-2024), estados, Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar ou adequar seus respectivos planos de educação em consonância com o PNE, no prazo de um ano após sua aprovação (BRASIL, 2014).

Os dados levantados demonstram que os Planos Municipais de Educação tem sido objeto de investigação em contexto sul-mato-grossense, sobretudo no âmbito das pesquisas de mestrado da UFGD. Nota-se as fragilidades relativas à participação popular no contexto de formulação desses planos, dadas as disputas relativas ao teor das metas e estratégias que constariam no documento. O município de Dourados destaca-se em enquanto *locus* empírico das pesquisas, embora também figure outros municípios.

Nota-se similaridades no teor dos planos de educação dos municípios da região cone-sul, sendo que em algumas metas e estratégias apenas reafirmam as indicações constantes no PNE (2014-2024). Apresenta também a ausência de Conselhos Municipais de Educação naquela região, exceto pelo município de Naviraí – único que se constitui enquanto Sistema Municipal de Ensino.

É diante desse contexto e das constatações acima apresentadas, advindas das produções supracitadas, que se justifica a importância da compreensão dos pequenos municípios, plano decenal de educação, poder local e gestão democrática da educação pública enquanto temáticas fundamentais no contexto educacional, sobretudo nos momentos de fragilidade democrática, em um país com dimensões continentais como é o caso brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVES, Gilberto Luís. Universal e singular: em discussão a abordagem científica do regional. In: _____. Mato Grosso do Sul: o universal e o singular. Campo Grande: UNIDERP, 2003. p.19-29.

AMORIM, Milene Dias. SCAFF, Elisângela Alves da Silva. O planejamento como instrumento de gestão da Educação Básica - tendências das políticas atuais. In: LIMA, Antonio Bosco de; TEIXEIRA, Dirce Nei Teixeira de. (Orgs.). **Políticas sociais e educacionais: Cenários e Gestão**. Uberlândia, MG: EDUFU, 2013

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000, 3.ed. 2011.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, Presidência da República: 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Orgs.) **Política e Planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.25-34.

DELLA FONTE, Sandra Soares; LOUREIRO, Robson. Planejamento educacional: de sua centralidade ao seu esvaziamento. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Orgs.) **Política e Planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.105-122.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 83-103.

MISSIO, Fabrício Jose; RIVAS, Rozimare Marina Rodrigues. Aspectos da Formação Econômica de Mato Grosso do Sul. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.49 n.3, p. 601-632, jul.set. 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v49n3/0101-4161-ee-49-030601.pdf>> Acesso em: 20 de março de 2022.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza Fernandes. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por Escrito**. Porto Alegre, v.5, n. 2, p.154-164, jul.- dez. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**. v.37, n.2, p.180-189, maio – ago., 2014.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. 2014, vol.44, n.153.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. Breve roteiro das transformações no campo sul-matogrossense entre 1970 e 1985. **Revista Geografia**. UFMS. jul./dez. 1998. P.33-40.
SENA, Paulo. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Orgs.) **Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.123-145.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planejamento educacional- entre tecnocracia e a democracia. **Revista brasileira de políticas e administração da educação**. v.14, n2. jul./dez, 1998. P.195-211.

SOBRE A AUTORA

MARLI DOS SANTOS DE OLIVEIRA

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) com pós-doutoramento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pedagoga no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul.

Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1440-9045>>.

E-mail: marliufms2018@gmail.com.

ISBN 978-65-87561-36-3