



RAFAEL OLIVEIRA VEIGA SANTOS

**POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM
PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES A
PARTIR DE PESQUISAS ACADÊMICAS**

**LAVRAS – MG
2025**

RAFAEL OLIVEIRA VEIGA SANTOS

**POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DE PESQUISAS
ACADÊMICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação do Mestrado Profissional em Educação, área de concentração em Formação de Professores, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Regilson Maciel Borges
Orientador

**LAVRAS – MG
2025**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Santos, Rafael Oliveira Veiga.

Possibilidades para a participação social em Planos Municipais de Educação: contribuições a partir de pesquisas acadêmicas / Rafael Oliveira Veiga Santos. 2025.

118 p. : il.

Orientador: Regilson Maciel Borges.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2025.

Bibliografia.

1. Plano Municipal de Educação. 2. Educação Municipal. 3. Participação social. 4. Política Educacional. I. Borges, Regilson Maciel. II Universidade Federal de Lavras. III. Título

RAFAEL OLIVEIRA VEIGA SANTOS

**POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DE PESQUISAS
ACADÊMICAS**

**POSSIBILITIES FOR SOCIAL PARTICIPATION IN MUNICIPAL
EDUCATION PLANS: CONTRIBUTIONS FROM ACADEMIC RESEARCH**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação do Mestrado Profissional em Educação, área de concentração em Formação de Professores, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em: 25 de fevereiro de 2025

Prof. Dr. Paulo Henrique Arcas

Prof^a. Dra. Maria Eliza Nogueira Oliveira

UFLA

UNESP

Prof. Dr. Regilson Maciel Borges
Orientador

**LAVRAS – MG
2025**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir esse momento. Desde os simples acontecimentos da vida, até os mais complexos, sua presença nos inspira e fortalece. Temos a compreensão de que devemos assumir a responsabilidade de nossos atos, na construção contínua de nossa personalidade; porém, devemos ser gratos pelas bênçãos que recebemos a cada amanhecer.

Agradeço à minha família, em especial a meus pais Jonas Botega Santos e Ligiane Oliveira Veiga Santos, por incentivarem a continuidade dos estudos e meu ingresso no mestrado. Sempre que precisei, ali estavam transmitindo energias renovadoras e votos de sucesso.

Agradeço ao professor Dr. Regilson Maciel Borges, não só pelas prestimosas sugestões e orientação na condução dos trabalhos, que deram forma e fluidez a esta Dissertação. Mas principalmente pelo zelo que demonstra para com seus orientandos e pelas oportunidades que sempre disponibiliza a cada um de nós. Agradeço também ao professor Dr. Paulo Henrique Arcas pela presença e apoio, desde os momentos iniciais desta pesquisa, tornando-se parte dessa construção e fonte de importantes reflexões. Por fim, agradeço igualmente à professora Dr^a. Maria Eliza Nogueira Oliveira, por sempre participar das bancas como membro externo, também deixando valiosas contribuições para o florescimento deste trabalho.

Agradeço à Universidade Federal de Lavras (UFLA), em especial ao seu Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), que tão bem nos acolheu, e ao Programa Trilhas de Futuro Educadores, do Governo do Estado de Minas, por organizarem essa parceria e permitirem que essa 1^a Turma do Trilhas na educação/UFLA (como carinhosamente a chamamos) se tornasse possível.

Por fim, dedico esse momento final para expressar nossa profunda gratidão para com todos os amigos, colegas e conhecidos que estiveram presentes nessa jornada. Alguns através de seu exemplo que nos motivou e muitos pela própria presença, auxílio e conversas que nos fortaleceram e deram ânimo. Destes, cito minha ex-diretora e amiga Silvia, veterana no mestrado e que primeiro nos convidou e estimulou a ingressar neste Programa. Igualmente cito o amigo André, colega da época de graduação e agora doutorando, que tantas vezes nos orientou nessa jornada. Por último e não menos importantes, cito os queridos amigos Délia, Vanesca, Dalila, Rodrigo, Juliana e Eliane, que sempre estiveram próximos ao longo deste mestrado, que tanto nos ajudaram e com os quais fortalecemos os vínculos de amizade e companheirismo, os quais pretendo levar para toda a vida.

RESUMO

O princípio da construção coletiva de um Plano Municipal de Educação pode gerar “compromisso e responsabilidade” com o planejado, tanto por parte dos governos, quanto da sociedade, podendo contribuir com a real execução e formulação de políticas de Estado a longo prazo. As discussões sobre os Planos Decenais de Educação se constitui como uma temática vasta para a realização de novos estudos, dado ao momento em que a prorrogação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) está em vias de ser concluída, juntamente com os Planos Municipais oriundos dele. Ou seja, tem-se uma ampla área para ser explorada e analisada, tanto no que diz respeito ao legado destes planos que estão se findando, quanto no cenário posterior a sua conclusão. Contexto este que nos levou ao questionamento de como a participação da sociedade civil, no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação é analisada em trabalhos acadêmicos. Partindo deste contexto evidenciado, a presente pesquisa tem por objetivo compreender possibilidades de participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação, a partir de contribuições de teses e dissertações sobre a temática. Metodologicamente, este estudo se caracteriza como exploratório e majoritariamente qualitativo, sendo uma pesquisa do tipo bibliográfica, em que se buscou teses e dissertações que analisassem a participação social em Planos Municipais de Educação. Inicialmente, foi realizada a seleção do material de análise na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), sendo utilizados os seguintes descritores: “Plano Municipal de Educação” - para o campo “título” - e “Participação da sociedade” - para “todos os campos”. Após analisar títulos, resumos, sumários e partes importantes dos 15 trabalhos levantados (quando tinham essas informações disponíveis), chegamos a dez trabalhos selecionados, dos quais apenas nove estavam disponíveis para acesso completo, sendo todos eles descritos em seção específica. Em seguida, procedeu-se com uma Análise de Conteúdo a fim de definir categorias e compreender as possibilidades para a participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e monitoramento de Planos Municipais de Educação, a partir das teses e dissertações selecionadas. Os resultados expuseram diversas limitações/dificuldades na participação social e também potencialidades/estratégias exitosas nesta participação. Esses resultados demonstraram que o zelo pela participação tem de ser observado em todo o processo relacionado aos Planos, em todas suas etapas. O êxito da participação apenas na elaboração não garante a participação na implementação e no acompanhamento de Planos Municipais de Educação. Para que a participação esteja presente

como uma constante, em todas estas etapas, é de fundamental importância a criação e a existência de espaços representativos sérios, providos de autonomia política, nível de decisão e compromisso com a busca por uma cultura política que incentive, capacite e consolide a participação social como ator central na construção da realidade local. Além disso, esta pesquisa propôs como Produto Educacional um manual guia que oriente sobre as possibilidades de ampliação da participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação.

Palavras-chave: plano municipal de educação; educação municipal; participação social; política educacional.

ABSTRACT

The principle of collective construction of a Municipal Education Plan can generate “commitment and responsibility” with the plan, both on the part of governments and society, which can contribute to the real execution and formulation of long-term State policies. The field of research on Ten-Year Education Plans constitutes a vast theme for carrying out new studies, given the moment in which the extension of the National Education Plan (2014-2024) is about to be concluded, together with the Municipal Plans arising from it. In other words, there is a wide area to be explored and analyzed, both with regard to the legacy of these plans that are coming to an end, and the scenario after their conclusion. This context led us to question how the participation of civil society in the process of elaboration, implementation and monitoring Municipal Education Plans is analyzed in academic studies. Based on the context highlighted, this research aims to understand possibilities for civil society participation in the process of elaboration, implementation and monitoring of Municipal Education Plans, based on contributions from theses and dissertations on the subject. Methodologically, this study is characterized as exploratory and mostly qualitative, being a bibliographical research, in which theses and dissertations that analyzed social participation in Municipal Education Plans were sought. Initially, the selection of the analysis material was conducted using the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), employing the following descriptors: 'Plano Municipal de Educação' for the 'title' field and 'Participação da sociedade' for 'all fields.' After reviewing the titles, abstracts, tables of contents, and key sections of the 15 identified works (when such information was available), we selected ten studies, of which only nine were available in full. All selected works are described in a dedicated section. Then, a Content Analysis was carried out in order to define categories and understand the possibilities for civil society participation in the processes of elaboration, implementation and monitoring of Municipal Education Plans, based on the selected theses and dissertations. The results exposed several limitations/difficulties in social participation and also potentialities/successful strategies in this participation. These results demonstrated that successful participation in the process of elaboration, implementation and monitoring of Municipal Education Plans is not equally participatory in all stages involved, with the creation and existence of serious representative spaces being of fundamental importance, provided with political autonomy, decision-making level and commitment to the search for a political culture that encourages, enables and consolidates social participation as a central actor in the construction of local reality. Furthermore, this research proposed as an

Educational Product a guide manual that provides guidance on the possibilities of expanding civil society participation in the process of elaboration, implementation and monitoring of Municipal Education Plans.

Keywords: municipal education plan; municipal education; social participation; educational policy.

INDICADORES DE IMPACTO

O trabalho analisou possibilidades de participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação, a partir de contribuições de teses e dissertações. O mesmo destacou impactos sociais e culturais, uma vez que buscou mapear e analisar, nestas pesquisas acadêmicas, desafios e possibilidades para a participação social em PMEs. Verificando-se a importância de se criarem e existirem espaços representativos sérios, providos de autonomia política, nível de decisão e compromisso com a busca por uma cultura política que incentive, capacite e consolide a participação social como ator central na construção da realidade local. Do ponto de vista social, o estudo evidenciou a importância de se ter a sociedade civil como partícipe do processo de construção política de um município. Enquanto que, no âmbito cultural, constatou limitações e potencialidades desta participação, apontando para a necessidade de construção de uma cultura política que se dedique à ampliação dos processos e estruturas participativas. A produção de um documento orientador sobre a participação social em PMEs, como Produto Educacional, configura-se como um instrumento de apoio potencial a gestores e integrantes de Secretarias Municipais de Educação - SME, Câmaras Municipais de Vereadores, Conselhos Municipais de Educação – CME, Fóruns Municipais de Educação – FME (ou órgãos correlatos) e a cidadãos que se interessem sobre a temática, membros das comunidades escolares e/ou da sociedade civil como um todo. Reforçando o caráter extensível do projeto e sua contribuição para que estes agentes possam promover e/ou pleitear que os processos de elaboração, implementação e acompanhamento sejam mais participativos e democráticos em seus municípios, atuando assim nas seguintes áreas temáticas da Política Nacional de Extensão: “2 – Cultura”, “3 - Direitos humanos e justiça” e “4 – Educação”. Por fim, o estudo alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente ao ODS 4 (Educação de Qualidade) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas educacionais e da participação social como balizador de uma sociedade pacífica e inclusiva.

IMPACT INDICATORS

This study analyzed the possibilities for civil society participation in the processes of elaboration, implementation, and monitoring Municipal Education Plans (PMEs), based on contributions from theses and dissertations. It highlighted the social and cultural impacts of such participation by mapping and analyzing, within these academic works, both the challenges and opportunities related to social engagement in PMEs. The findings underscore the importance of establishing and maintaining serious representative spaces that possess political autonomy, decision-making power, and a commitment to fostering a political culture that promotes, equips, and consolidates social participation as a central actor in shaping local realities. From a social perspective, the study emphasized the significance of involving civil society in the political construction processes of municipalities. Culturally, it identified both limitations and potentials of this participation, pointing to the need to cultivate a political culture dedicated to expanding participatory processes and structures. The development of a guiding document on social participation in PMEs, presented as an Educational Product, is proposed as a potential support tool for municipal education managers and staff, Municipal Chambers, Municipal Education Councils (CMEs), Municipal Education Forums (FMEs) or equivalent bodies, and interested citizens, including members of school communities and civil society at large. This reinforces the project's outreach dimension and its contribution to enabling these stakeholders to promote and/or advocate for more participatory and democratic processes in the elaboration, implementation, and monitoring of educational policy in their municipalities. In doing so, the project engages with the following thematic areas of the National Extension Policy: '2 – Culture,' '3 – Human Rights and Justice,' and '4 – Education.' Finally, the study aligns with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 4 (Quality Education) and SDG 16 (Peace, Justice, and Strong Institutions), contributing to the strengthening of public education policies and to social participation as a cornerstone of a peaceful and inclusive society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Ano de defesa das teses e/ou dissertações selecionadas na revisão bibliográfica.....	41
Tabela 1 - Tipos de trabalhos acadêmicos levantados e associação aos programas de pós-graduação.....	41
Tabela 2 - Teses e dissertações por regiões brasileiras.....	42
Quadro 1 – Teses e dissertações separadas por tipos	69

LISTA DE SIGLAS

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBE - Conferências Brasileiras de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CME - Conselho Municipal de Educação

CMMA – Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação

COMUDE - Conferência Municipal de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONEB - Conferência Nacional da Educação Básica

CONED - Congressos Nacionais de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FME – Fórum Municipal de Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FNE – Fórum Nacional de Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GTT - Grupos de Trabalho Temporário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MESP - Ministério da Educação e da Saúde Pública

MP - Mestrado Profissional

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PAR - Plano de Ações Articuladas

PE - Produtos Educacionais

PEE – Plano Estadual de Educação

PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PDME – Plano Decenal Municipal de Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PND - Plano de Nacional Desenvolvimento Econômico e Social

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura

PSECD - Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistema de Ensino

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SNE – Sistema Nacional de Educação

SRE - Superintendência Regional de Ensino

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICENTRO - Universidade Estadual do Centro-Oeste

UFAL - Universidade Federal de Alagoas

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	22
2.1	Breve histórico do Planejamento Educacional	22
2.2	O contexto histórico dos Planos Nacionais de Educação posteriores a LDB/1996 ...	26
2.2.1	O PNE 2001-2010	26
2.2.2	O PNE 2014-2024	29
2.2.3	O Projeto de Lei n. 2.614/2024 e o PNE para próxima década	33
2.3	A participação da sociedade civil e o Planejamento Participativo	35
3	POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	39
3.1	Mapeamento da produção	39
3.2	A participação social nos PMEs advindos do PNE 2001-2010	43
3.2.1	O caso de Juiz de Fora – MG	43
3.2.2	O caso de Carambeí – PR	46
3.2.3	O caso de Oliveira Fortes – MG	48
3.2.4	O caso de São Carlos – SP	50
3.3	A participação social nos PMEs advindos do PNE 2014-2024	53
3.3.1	O caso de Santana do Ipanema – AL	53
3.3.2	O caso de Dourados – MS	56
3.3.3	O caso de Recife e Olinda – PE	60
3.3.4	O caso de Toropi – RS.....	63
3.3.5	O caso de Dourados – MS / Aspecto legislativo	65
4	OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DE PESQUISAS ACADÊMICAS.....	68
4.1	Introdução à análise das dissertações e tese: descrição das categorias	68
4.2	Categoria 1 – Limitações ou dificuldades na participação	71
4.2.1	Limitações da participação na elaboração	71
4.2.2	Limitações da participação na implementação.....	76

4.2.3	Limitações da participação no acompanhamento	78
4.3	Categoria 2 – Potencialidades ou estratégias exitosas na participação	81
4.3.1	Potencialidades da participação na elaboração	82
4.3.2	Potencialidades da participação na implementação	85
4.3.3	Potencialidades da participação no acompanhamento	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
	REFERÊNCIAS	91
	APÊNDICE A - Proposta para Produto Educacional.....	95
	APÊNDICE B - Produto Educacional	98
	APÊNDICE C – Quadro com as dissertações e teses levantadas em revisão bibliográfica	115

1 INTRODUÇÃO

A falta de políticas públicas que estipulem metas e objetivos olhando o longo prazo ainda constitui fato marcante na gestão pública de nosso país. Seja na esfera municipal, estadual ou federal, nota-se a preocupação com políticas e ações de governo imediatistas que, em vistas a uma emergência, possuem o objetivo de, pontualmente, sanar uma consequência, longe de buscar suas causas e atuar na raiz do problema; posto que, muitas vezes, esta procura e sua solução só podem ser alcançadas ao longo de muitos anos, de um esforço público constante e interrupto.

Inversamente ao nobre intento de resolver causas e garantir estabilidade, observamos muitas políticas de governo, mas poucas políticas de Estado. Poucas ações que, com metas e objetivos bem traçados, perpassem governos e, de forma perene e numa só constante, pensem e modelem um município/estado/país ao longo de muitos anos.

Em oposição ao improvisado e, portanto, à descontinuidade, a figura do planejamento e dos Planos Municipais, Estaduais ou Nacionais, no âmbito da gestão pública, podem ser importantes aliados dessas Políticas de Estado na “promoção da melhoria da qualidade de vida”, já que sua duração supera os quatro anos de um mandato. Esse tipo de planejamento, de acordo com Bordignon (2009, p.89-90), “é inerente a toda atividade humana, seja individual ou coletiva, e essencial à gestão pública para a promoção da melhoria da qualidade de vida”.

Ainda no aspecto planejamento, mas no que tange ao setor educacional, temos a figura dos Planos decenais de educação que, de forma colaborativa, podem incidir sobre a nação, como o Plano Nacional de Educação (PNE); sobre o estado, como o Plano Estadual de Educação (PEE); e sobre o município, como o Plano Municipal de Educação (PME). Em que se pese a existência de um longo debate sobre a origem dos Planos Nacionais, como Cury (2010, p. 795) brilhantemente aborda ao mencionar que “Um embrião longínquo de um PNE pode ser vislumbrado quando, na Constituinte de 1823, se intentava descolonizar o país”; nosso primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado apenas em 2001, com a Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, cuja vigência foi de 2001 a 2010.

Sobre a existência de um Plano Nacional da Educação – PNE e em consonância com as discussões acima elencadas, Bordignon (2009, p. 91) afirma:

O PNE é um plano de Estado, para além dos governos, com dimensão nacional, de responsabilidade de todos os entes federados e abrangendo os diferentes níveis e etapas da educação [...]. O PNE, como estratégia de articulação do todo e realização dos objetivos nacionais, determinou que

estados e municípios elaborassem seus planos de educação decenais.

Nota-se que, desde o primeiro PNE, já se havia a exigência de que os municípios e estados elaborassem seus respectivos planos decenais, de forma colaborativa com os parâmetros nacionais estabelecidos e de forma adaptada para a realidade local de cada ente federado. Porém, conforme analisam Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 5), seja por restrições na gestão e no financiamento, ou pelo exagero no número de metas, ou pela falta de uma “organicidade interna”, o primeiro plano teve muitas fragilidades e, em decorrência dessas limitações, muitos municípios e estados não elaboraram seus planos, durante 2001 e 2010. Ainda sobre o primeiro PNE, Cury (2011, p. 805) afirma:

[...] apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento. Com isso, resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação.

Portanto, historicamente recentes, os Planos decenais tem muito a avançar no que tange a sua elaboração, monitoramento e avaliação. No contexto do município, o ente federado mais próximo do cidadão, os Planos Municipais de Educação (PME) tem ainda importante função de trazer para o município um direcionamento e uma definição no que tange a suas metas e objetivos educacionais. Segundo Bordignon (2009, p. 92), “o PME define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações”.

Se o PME estabelece uma concepção de projeto municipal de educação, pode-se questionar, igualmente, qual concepção de sociedade e de povo embasaram sua elaboração. Ao discutir sobre os importantes princípios que orientariam a elaboração de um PME, Bordignon (2009, p. 96) discorre também sobre o princípio da construção participativa. Princípio esse que, segundo o autor, “permite a visão do todo e gera compromisso e responsabilidade com o planejado, não só do Governo, mas, também, da sociedade”.

Aventa-se: esse sentimento de “compromisso e responsabilidade”, principalmente quando emanado da sociedade, não poderia trazer uma sustentação social que garantiria ao documento maiores chances de sua efetivação ao longo dos anos? Nesse viés, não bastaria que, no papel, se dissesse que é uma política decenal, mas que a sociedade a entendesse como tal, que enxergasse suas reais necessidades ali presentes, por ter participado ativamente de sua

elaboração, e que cobrasse, portanto, sua plena execução, por entenderem seus reflexos benéficos. Seria algo que iria além de governos ou circunstâncias políticas, algo que efetivaria a normativa como uma política de Estado.

Nesse sentido, com vistas à ampliação da participação da sociedade civil, seria possível propor modelos ou formas da população se fazer mais presente durante a criação e monitoramento de Planos Municipais de Educação?

Essa temática inclusive, como afirmam Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 18), se encontra num cenário de escassez acadêmica:

Nos últimos 17 anos, a produção do conhecimento no Brasil sobre planos decenais tem se mostrado muito escassa. De 2001 a 2017, apenas 85 pesquisas em nível de pós-graduação tiveram como objeto central de análise planos de educação (PNE, PEE ou PME) e somente cinco trabalhos publicados no GT5 dos encontros nacionais da ANPED trataram da questão. Além de escassa, tal produção caracteriza-se, também, pela recenticidade, uma vez que a grande maioria dos trabalhos foi publicada na corrente década.

Ademais, podemos identificar outra importante justificativa para essa pesquisa ao observarmos que o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e os Planos Municipais que advieram dele estão próximos de sua conclusão. Uma ampla área para ser explorada e analisada, tanto no que diz respeito ao legado destes planos que estão se findando, quanto no cenário posterior a sua conclusão.

Feita essa justificativa mais teórica para a pesquisa, é possível elencar também uma justificativa no que tange ao cunho pessoal. Sou professor de história da rede estadual de Minas Gerais e estive vereador na Legislatura 2021-2024, no Município de Nepomuceno-MG. Ciente da importância de uma representação conciente no Legislativo Municipal e da presença de professores em espaços de decisão, entendo que foi uma atuação legislativa profícua, marcada por conquistas e desafios. Porém, no momento com outros objetivos, não me candidatei à reeleição em 2024, mas, quando da confecção do projeto e do desenvolvimento da pesquisa, busquei associar a experiência da docência com a experiência legislativa, associação essa que nos aproximou de uma das principais legislações educacionais no âmbito municipal: os Planos Municipais de Educação.

A importância, portanto, de se pensar os planos municipais, o contexto por trás de sua elaboração, como foi sua implementação, monitoramento e, principalmente, como se deu a participação nestes distintos processos foram pontos definidores e que perpassaram toda esta pesquisa. O que nos levou, a partir do exposto, ao seguinte questionamento de pesquisa:

Como a participação da sociedade civil, no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação é analisada em trabalhos acadêmicos?

O objetivo geral dessa pesquisa é, portanto, compreender possibilidades de participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação, a partir de contribuições de teses e dissertações. Sendo os nossos objetivos específicos:

- Compreender como se deu o desenvolvimento histórico dos planos de educação e como são trabalhados os conceitos acerca da participação e do Planejamento Participativo;
- Mapear e analisar, em pesquisas acadêmicas, desafios e possibilidades para a participação social na elaboração, implementação e acompanhamento de PMEs.
- Propor manual ou guia, na forma de um Produto Educacional, que vise orientar sobre a participação da sociedade civil, tanto na elaboração, quanto na implementação e monitoramento de planos municipais de educação.

Tendo em vista os objetivos propostos, a presente pesquisa delinea-se no âmbito exploratório (GIL, 2002), possuindo uma abordagem majoritariamente qualitativa, no que diz respeito ao seu desenvolvimento e às técnicas de coleta e análise dos dados. O procedimento metodológico utilizado foi a revisão bibliográfica, por meio da qual foi possível realizar um levantamento de teses e dissertações sobre a participação nos processos de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação. O intuito desse primeiro momento foi compreender como foram as formas de participação da sociedade civil nas experiências relatadas, no que tange ao processo de elaboração, implementação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação, de modo a nos inteirarmos do que já foi produzido até o momento, nos trabalhos obtidos no banco de dados consultado, e em vistas a dialogar com as produções acadêmicas já realizadas, buscando igualmente explorar as temáticas vistas como abertas ou lacunares pelos pesquisadores.

Segundo Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2000, p. 180):

A produção do conhecimento não é um empreendimento isolado. É uma construção coletiva da comunidade científica, um processo continuado de busca, no qual cada nova investigação se insere, complementando ou contestando contribuições anteriormente dadas ao estudo do tema.

Estabelecendo diálogos com as produções levantadas, intentou-se também participar dessa construção coletiva de conhecimento, por meio desse processo de pesquisa realizado.

Como anteriormente dito, em um primeiro momento intentou-se apenas relatar os diferentes contextos democráticos contidos nos processos envolvendo os PMEs dos municípios analisados pelas produções acadêmicas mencionadas, estabelecendo correlações entre estes diferentes cenários. Enquanto que, somente em um segundo momento, a partir da análise dessas pesquisas, que foi possível se constituírem dados e categorias, uma vez que as dissertações e teses também são importantes fontes de pesquisa (Gil, 2002, p. 66).

Após a coleta de dados, a etapa da análise dos dados foi realizada, conforme Lüdke e André (1986, p. 45), primeiramente com “a organização de todo material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevantes”, enquanto que em um segundo momento essas inclinações seriam reavaliadas “buscando-se relações e interferências num nível de abstração mais elevado”. Para tanto, utilizou-se a análise de conteúdo como método; conforme Bardin (1977, p. 42) a mesma pode ser definida como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Feita a análise e longe de esgotar as possibilidades ou aprofundamento do assunto, foi possível identificar categorias de acordo com sua pertinência com os objetivos e com o problema de pesquisa desta dissertação, na medida em que contribuíram com o entendimento das possibilidades de participação social expressas no material levantado. Foram apresentadas duas categorias: “limitações ou dificuldades na participação” e “potencialidades ou estratégias exitosas na participação”. Extraíndo, portanto, importantes reflexões no que tange aos desafios ou potencialidades observadas na participação social em Planos Municipais de Educação, de acordo com as contribuições das pesquisas levantadas.

Quanto ao recorte temporal, elencou-se a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, como um importante marco para os planos decenais da área da educação. No inciso I, do artigo 9º, a legislação já prevê que a União deverá “I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Brasil, 1996). Ou seja, os trabalhos selecionados analisam momentos posteriores à promulgação da LDB. A partir de sua promulgação, o primeiro Plano Nacional de Educação foi sancionado em 9 de janeiro de 2001, já o segundo em 25 de junho de 2024 e todos os Planos Municipais de Educação abordados pelas pesquisas

em tela advieram de um, ou de outro desses Planos Nacionais.

Esta dissertação, por fim, resta organizada em três seções que serão debatidas na continuidade deste texto. A primeira delas buscou atender ao primeiro objetivo específico desta pesquisa. De modo a trabalhar com o Planejamento Educacional no Brasil, o desenvolvimento histórico dos Planos Decenais e o conceito de participação e controle social, evidenciando-se enquanto espaço para discussão e apresentação do referencial teórico desta pesquisa.

Já a segunda seção busca atender ao segundo objetivo específico desta pesquisa, trazendo subsídios para compreensão de como foram as formas de participação da sociedade civil nas experiências relatadas sobre os municípios analisado. Ou seja, quais as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento dos planos municipais de educação destes municípios. Enquanto que, na terceira seção, buscou-se trabalhar as categorias mencionadas acima, encontradas por meio da análise descrita das dissertações e teses levantadas. Ao término das discussões, constam também as considerações finais e a proposta de Produto Educacional.

2 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Esta seção irá se debruçar sobre as temáticas referentes ao histórico do planejamento educacional no Brasil; aos contextos históricos dos PNEs de 2001-2010, de 2014-2024 e ao próximo PNE; além de expor reflexões quanto à participação e controle social, sempre tendo em vista a ótica municipal e de que forma podem essas discussões ser aplicadas na municipalidade. Sendo o propósito dessa ação, portanto, a compreensão de discussões conceituais envolvendo os planos de educação e a participação, buscando referenciais teóricos que discutam e consolidem o tema, dando lastro às reflexões teóricas.

A seção será iniciada com reflexões acerca de um breve histórico dos planos educacionais, observado em Azevedo (2014) e Cury (2011). Seguida de reflexões acerca dos contextos históricos vivenciados pelos PNE 2001-2010, 2014-2024 e as conjecturas para o próximo PNE, trazendo para a discussão Valente e Romano (2002), Aguiar (2010), Dourado e Araújo (2018), Bodião (2016) e novamente Cury (2011). Por fim, na sequência buscamos trazer importantes discussões no que diz respeito à importância da participação e controle sociais, observadas em Marques (2016), Gandin (2001) e Bordenave (2013).

2.1 Breve histórico do Planejamento Educacional

Como se pode observar, a cultura política de se instituir um Plano voltado para o setor educacional é algo recente na história brasileira. No que tange ao planejamento nacional temos em Azevedo (2014) e em Cury (2011) importantes resgates históricos, demonstrando que o debate em torno de um Plano Nacional de Educação existiu, de forma fragmentária, em diversos momentos ao longo do período republicano, além de contar com um pequeno embrião durante o período imperial. Porém, cuja consolidação sobre bases democráticas e compreendendo de fato a busca pela execução de suas metas ao longo do período proposto de execução, somente fora observada a partir do PNE de 2001.

A própria estabilidade do aparato legal é muito recente. Cury (2011, p. 793) rememora que a Constituição de 1988 previra, em seu artigo 22º, a responsabilidade da União no que tange a legislar sobre as “XXIV - diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988). Sendo, portanto, esse inciso o que embasara a criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996. Quanto à elaboração do PNE, a mesma fora prevista tanto na Constituição Federal (art. 214), quando na referida LDB (inciso I, do artigo 9º e art. 87).

Afastando-se um pouco do tempo presente e como mencionado na introdução desta dissertação, Cury (2011, p. 795) identifica um embrião do PNE em alguns acontecimentos trespassados durante a época da Assembleia Constituinte de 1823. Durante a mesma houvera menções a um “plano de educação pública”, algo próximo a um “plano geral”. Mas a discussão acabou por não ter seguimento e as leis que se seguiram foram em contramão a uma ação mais efetiva do poder central. O Ato Adicional de 1834, inclusive, fora o responsável por consagrar a descentralização do ensino primário para as Províncias, desobrigando o governo central de se responsabilizar pela universalização dessas etapas do ensino. O que Cury (2011, p. 796) definiu como uma “oscilação formal” que, conjuntamente a uma “prática abstencionista”, “não só determinou um jogo de empurra-empurra como também teve como efeito o parco esforço por disseminar no país a instrução pública gratuita”.

Essa dubiedade quanto às competências estaria sendo utilizada, portanto, desde esse momento inicial da nação brasileira independente, como uma justificativa para evitar-se o empreendimento de esforços e recursos em torno da construção efetiva de uma educação pública de qualidade.

Buscando a origem desses debates no período republicano, Cury (2011) nos chama a atenção para uma importante reunião que ocorrera no âmbito do então recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE) (por meio do Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931). Nesta reunião João Simplicio, conselheiro, teria proposto a criação de uma comissão para se estruturar e redigir um plano nacional de educação. Tendo sido, inclusive, constituída esta comissão.

Seguindo nesta seara, Azevedo (2014) nos elucida que também nas primeiras décadas do século XX houve o chamado “movimento dos pioneiros da educação” (cujo Manifesto data de 1932), que buscava uma superação da lógica oligárquica que ora imperava na nação. Defendiam “o estabelecimento de uma educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada pelos princípios científicos e pelos valores democráticos” (Azevedo, 2014, p.268). O referido Manifesto igualmente falava sobre a necessidade de um “plano geral de educação”, a fim de tornar efetivo o direito à educação dos indivíduos.

Em complemento, neste mesmo ano de 1932, Cury (2011, p. 800) traz à tona ainda o acontecimento da 5ª Conferência Nacional de Educação que, entre seus objetivos incluiu “sugerir, no anteprojeto de Constituição da Assembleia Nacional Constituinte, um plano de educação nacional”.

Esses movimentos conseguiram repercussão dentro do governo da época, o que refletira na previsão legal, na Constituição de 1934, de que a União estaria responsabilizada por um plano nacional de educação, coordenando-o e fiscalizando-o. Prevendo em seu artigo 152:

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (Brasil, 1934).

Como exemplificado no excerto acima, a Constituição de 1934 delegara ao CNE o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, devendo o mesmo ser posteriormente enviado para trâmite no legislativo. De fato, atribuição do CNE essa que foi reforçada na Lei n. 174 de 1936, que reestruturou o órgão.

Processo de elaboração esse que chegou a ocorrer. Durante meses o CNE trabalhou no projeto, enviando questionários, recolhendo e organizando respostas. Até que chegaram a robusto projeto final, com 506 artigos e uma ampla definição de diretrizes, financiamento e diversos temas referentes à educação. Cury (2011, p.802) fala que este “Plano, a rigor também uma LDB, abrangia tudo, desde princípios até diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento”. Em maio de 1937 o Plano fora oficialmente assinado por Getúlio Vargas e enviado ao Congresso. Porém, com uma vigência curta, a Constituição de 1934 foi sucedida pela de 1937, que sedimentou o caminho para a ditadura do Estado Novo varguista e p fechamento do Congresso, paralisando as discussões em torno da temática.

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização desse período, retomam também as ideias referentes aos planos educacionais. A Constituição de 1946 não menciona diretamente o Plano, como a de 1934 fizera. Porém, garante a obrigação da União em elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Fato este que ocorrera apenas em 1961, com a Lei n. 4.024/61, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A LDBEN, por sua vez, previra apenas a criação de fundos nacionais da educação (como o Fundo Nacional do Ensino Médio) e de planos para organização e aplicação desses recursos. O que Cury (2011, p. 804) definiu como “um plano de aplicação dos recursos federais para a educação”.

Nesta mesma linha argumentativa, Azevedo (2014) nos rememora que, após a promulgação da LDB de 1961, houvera a aprovação do Plano Nacional de Educação de 1962, pelo “Conselho Federal de Educação”, seguindo as normativas e parâmetros acima expostos e

cujas vigências do plano seria de 8 anos, “contendo um conjunto de metas, que indicavam a busca de uma educação republicana” (Azevedo, 2014, p.268). Porém, mais uma vez, foi uma previsão legal que não pôde gerar frutos, uma vez que também tivera sua execução sustada por um período de recessão democrática, com o golpe militar de 1964.

Por sua vez, no que tange ao período militar, a educação fora associada ao sistema econômico, de modo que melhor o servisse, vista como um meio para melhorar os “recursos humanos”, de modo que a força de trabalho se tornasse melhores peças para um grande desenvolvimento econômico da nação: “A partir de 1964 o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento” (Saviani, 1999, p. 128). Ou seja, a pasta da educação estaria agora sob a égide do planejamento, uma pasta cujo corpo técnico é oriundo do campo da economia. Confluência essa que certamente foge à lógica da educação como um direito e como uma ação emancipatória do ser humano.

Desse modo, conforme enumerado por Azevedo (2014, p.269), o planejamento educacional do regime militar esteve presente inicialmente no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), no I Plano de Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (IPND) e, posteriormente, também em planos setoriais mais específicos para a educação, como o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), o II Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (II PSEC) e o III PSECD, sendo este último um diferencial e uma demonstração do encaminhamento para o fim deste período de recessão democrática. Os conceitos de eficiência, produtividade, economia e melhor aplicação de recursos sempre estiveram presente nestes planejamentos educacionais, com exceção do último, segundo Azevedo (2014), o III PSECD:

[...] refletiu o processo de abertura política e a crise que o regime vinha enfrentando, [...] retorna a um enfoque da educação como direito de cidadania, desconectando seus objetivos [...] de uma ligação linear com o projeto de desenvolvimento, para privilegiar o seu papel no combate às desigualdades (Azevedo, 2014, p.270).

Após o regime militar e com vistas à Constituição de 1988, o cenário era propício para se retomar o debate em torno da educação. O texto da Carta Magna volta a abordar o planejamento educacional e a LDB de 1996 traz novamente a responsabilidade de elaborar um PNE para a União. Azevedo (2014, p.271) rememora o debate em torno do PNE, enfatizando que, além do texto de lei formulada pelo Executivo, houve também a “Proposta da Sociedade

Civil” para o PNE, que resgatou o histórico das lutas e mobilizações em torno da “democratização da educação brasileira”. A partir de 1998 a matéria tramitou no Congresso e, após inúmeras emendas e alguns vetos presidenciais, o PNE foi aprovado em 2001, com vigência até 2010.

Como já consolidado nas discussões em torno do PNE de 2010, os vetos presidenciais, em grande parte relativos à previsão de financiamento das ações elencadas, prejudicaram a execução da legislação e constituíram como um dos motivos para sua fragilidade. Fato este que, a despeito dos ideais conservadores predominantes, não retira o mérito do I PNE como “importante documento para a educação brasileira [...] que sistematizou um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis e modalidades de ensino” (Azevedo, 2014, p. 272).

2.2 O contexto histórico dos Planos Nacionais de Educação posteriores a LDB/1996

Esta subseção pretende continuar as reflexões da subseção anterior. Ao passo que se dedicará a trazer debates importantes no que tange aos contextos históricos vivenciados pelos projetos e pelos Planos Nacionais de Educação posteriores à LDB de 1996. A discussão será iniciada com a retomada do PNE de 2001; continuada com o contexto do PNE de 2014 e concluído com o projeto e as conjecturas para o próximo PNE. Ao longo deste excerto, serão apresentadas importantes reflexões dos seguintes autores: Valente e Romano (2002), Aguiar (2010), Dourado e Araújo (2018), Bodião (2016) e novamente Cury (2011).

2.2.1 O PNE 2001-2010

Conforme mencionado, já na República Nova, temos a retomada das discussões em torno dos Planos decenais e a inclusão da temática tanto nas Leis de Diretrizes e Bases de 1996, quanto na própria Constituição Federal de 1988. Porém, é apenas nos anos 1998 que os trâmites do Plano retomam efetivamente no Congresso Nacional. A partir do que, decorridos alguns anos, temos a aprovação de um Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001. Porém, além de sua peculiaridade por ser o nosso primeiro Plano após a LDB, houve outras peculiaridades no que diz respeito a seu trâmite e sua sanção.

A primeira das peculiaridades, no que diz respeito ao trâmite do Plano, faz menção,

em realidade, a existência de dois projetos de PNE protocolados no Congresso Nacional. Um PNE chamado “Proposta da sociedade brasileira”, que fora elaborado de forma mais participativa, com o envolvimento de associações e debates regionais e nacionais: “Foi elaborado por associações de educadores por meio de sucessivos encontros regionais e nacionais” (Cury, 2011, p. 804). E outro nomeado de “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, por meio do qual foram ouvidos “o CNE e outros órgãos oficiais de representação” (Idem, Ibid.).

O primeiro dos projetos foi protocolado em 1998, como Projeto de Lei nº 4.155/98. Importante observar que, segundo relato de Valente e Romano (2002, p. 97), essa discussão não surgiu naturalmente no parlamento:

Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS).

Como observado no relato acima, não fosse a mobilização e participação ativa da sociedade, por meio dos participantes mencionados “educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos”, talvez a temática demorasse ainda mais para ser pautada. Importante observar que o subtítulo “Proposta da sociedade brasileira” tem seu lastro nesta elaboração coletiva mencionada no excerto acima. Uma construção realizada por meio da participação da sociedade e da realização de encontros, debates, seminários e, principalmente, os dois Congressos Nacionais de Educação acima mencionados.

Valente e Romano (2002) expõem, portanto, que fora essa ação a responsável por impelir o governo FHC a protocolar também seu projeto, a segunda proposta mencionada, nomeada como “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, Projeto de Lei nº 4.173/98. Com força no Congresso, o governo buscou garantir a consagração de suas próprias ideias, em detrimento à proposta da sociedade. O deputado Nelson Marchezan, nomeado relator do projeto, na Comissão de Educação, propusera um relatório que acabou por se tornar o texto substitutivo dos projetos, no qual ficara garantida ao governo a manutenção de sua política “nas diretrizes, nos objetivos e nas metas” do Plano (Valente e Romano, 2002, p. 99); tendo sido assimiladas apenas algumas partes do projeto da sociedade. Do que podemos concluir que aquilo de relevância da proposta da sociedade fora retirado, sendo mantida a propositura do governo nos pontos estratégicos do texto. Os trâmites foram concluídos com a aprovação

da Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001.

O segundo fato peculiar diz respeito aos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso, no que tange aos aspectos de financiamento do Plano. Os poucos elementos advindos do PNE da sociedade e que tiveram a permanência garantida, devido à pressão social durante o trâmite e aprovação do Projeto, foram vetados, reforçando ainda mais o caráter inócuo do Plano. O que Valente e Romano (2002, p. 106) chamaram de “carta de intenções”, dizendo que os vetos impuseram “à lei, além de radicalizarem tal característica [de intenções], retiraram do PNE precisamente alguns dispositivos que a pressão popular havia forçado a que fossem inseridos”. Essa segunda peculiaridade, portanto, segundo Cury (2011, p. 805), “resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira”. Um Plano sem suporte para execução, uma “carta de intenções”.

Ainda no que diz respeito ao PNE de 2001, Aguiar (2010) nos chama a atenção para outro ponto importante no PNE de 2001:

Dados o seu caráter global e abrangência nacional, o plano requeria, para a sua efetivação, a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua formulação e implementação. [...] Tratava-se, portanto, de uma tarefa de responsabilidade conjunta, envolvendo os entes federados, especialmente estados e municípios, [...], que deveriam manter estreita articulação, com a participação da União, para concretizar em ações e políticas os dispositivos do PNE (Aguiar, 2010, p. 713).

Ou seja, para que pudesse realmente garantir sua abrangência nacional, evidente que o apoio e envolvimento dos outros entes federados se tornavam imprescindível. Aguiar (2010) nos recorda que, por meio do Instituto Anísio Teixeira (INEP) foram ofertados aparatos técnicos para que os Estados e Municípios pudessem também elaborar seus Planos. Em 2004 fora publicado um documento que “organizado por região geográfica, traçava um diagnóstico da educação, apresentando estatísticas educacionais e demográficas a partir das pesquisas mais recentes do INEP e do IBGE” (idem, *ibid.*). Fornecendo assim dados necessários para tratar do diagnóstico local da situação educacional, podendo os entes operacionalizar muitas das ações estabelecidas a nível nacional.

Em consonância, Cury (2011) alerta quanto ao desafio de se fazer uma política nacional, com certas atribuições e funções descentralizadas, comuns e compartilhadas entre os entes da Federação. Não sendo o regime federado brasileiro, portanto, nem centralizador, nem totalmente descentralizado, mas construído em colaboração.

A Constituição de 1988 recusa tanto um federalismo centrífugo como outro centrípeto. A opção por um federalismo cooperativo, sob a denominação de

regime de colaboração recíproca, não abdica da dimensão nacional, ao mesmo tempo em que, descentralizando atribuições, indica a necessidade de funções compartilhadas e articuladas entre os entes federativos. Esse é, talvez, o maior desafio a ser enfrentado agora que a Emenda Constitucional n. 59/09 explicou que o regime federativo se dá no interior de um sistema nacional de educação. (Cury, 2011, p. 795).

Portanto, Cury (2011) demonstra que, no que tange às matérias de interesse geral, como a educação a nível nacional, cabe a União estabelecer suas normativas e linhas de ação para a nação, sendo o PNE seu instrumento de planejamento. Porém, isso não quer dizer que ele deva ferir a autonomia e as atribuições dos outros entes federados, por isso temos o instrumento das “competências concorrentes” e do “regime de colaboração”, como é o caso em tela. Os estados e municípios devem também contribuir com a questão, principalmente no que tange ao planejamento educacional referente ao seu alcance de atuação e de suas competências, elaborando assim seus próprios Planos (estaduais e municipais). De fato, não podendo estes últimos ir a desacordo das normativas nacionais, mas devem estar aptos a complementarem e se adaptarem às realidades e especificidades locais.

Porém, dificultando o cenário apresentado por Aguiar (2010), muitos dos Estados e Municípios não fizeram seus Planos nesse primeiro momento, o que, segundo Cury (2011), muito se devia ao mau exemplo dado no trâmite e vetos no PNE de 2001. Torná-lo uma “carta de intenções” teria dado aos demais entes federados um ar de “leniência”, retardando assim o processo de elaboração de seus próprios Planos estaduais e municipais.

Por fim, Aguiar (2010) aponta ainda que, apesar das restrições, “os objetivos e metas do PNE aprovado, [...], incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira” (Aguiar, 2010, p. 712). Segundo a autora: “O PNE expressava o reconhecimento da educação como um direito de cidadania e os objetivos e metas refletiam as prioridades estabelecidas pelos entes federados” (idem, p. 714). Em síntese, “ocorreram avanços em relação às metas e objetivos que foram fixados no início da década de 2000, como também equívocos em relação a algumas metas que não correspondem aos anseios e reivindicações de setores organizados da sociedade” (idem, p.723-724). Fruto de seu tempo, o PNE de 2001 foi importante por sistematizar diretrizes e metas, mas evidente que fora um processo repleto de limites e restrições que devem ser superadas pelos processos futuros.

2.2.2 O PNE 2014-2024

Ao longo dos anos de vigência do PNE 2001-2010, Cury (2011) nos esclarece que, em grande parte deles, não havia uma obrigatoriedade, na legislação, quanto à continuidade na elaboração de novos Planos. Porém, havia um consenso entre os profissionais da educação de que era imprescindível sua continuação. Esse consenso garantiu que esforços fossem empreendidos para culminar em uma modificação legislativa, a Emenda Constitucional n. 59/09. Por meio da qual ficaria garantida a periodicidade e o trâmite decenal dos Planos. Essa mobilização, inclusive, teria sido fundamental para a criação de “mecanismos mais integrados e participativos direcionados à elaboração do PNE” (Cury, 2011, p. 807).

Parte desses esforços, o autor pontua que houve tanto mobilizações espontâneas dos educadores, como a “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”, quanto mobilizações estimuladas pelo governo federal, como a “Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb)” de 2009 e, principalmente, a “Conferência Nacional de Educação (Conae)” de 2010. Tendo esta última permitida, por meio de seus delegados, a ampla participação de representantes dos Municípios e dos Estados, além do próprio governo federal, por meio de seu Ministério de Educação (MEC). Esses movimentos teriam trazido, dentre outras importantes conquistas, a criação do “Fórum Nacional de Educação (FNE)” (Portaria MEC n. 1.407/2010), que se constitui como um importante instrumento de participação da sociedade e coloca em pauta a importância dos fóruns educacionais nos demais entes federados.

Recuperando um pouco do histórico desses espaços formais, Dourado e Araújo (2018) rememoram que:

Nas últimas décadas, vivenciamos a organização e realização do Fórum Nacional pela Constituinte, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), os Congressos Nacionais de Educação (Coned) e as Conferências promovidas pela Câmara dos Deputados. Acumulamos e chegamos à Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb, 2008) e às Conferências Nacionais de Educação (Conae, 2010, 2014) (Dourado; Araújo, 2018, p. 210).

A Conae, portanto, não deixa de ser fruto dessa ampla variedade de movimentos e encontros que foram amadurecendo, ao longo dos anos, os elementos necessários para efetivação deste importante espaço de debate sobre a educação brasileira. Sendo o PNE, inclusive, a principal de suas pautas. De modo que a Conferência deve pautá-lo, seja promovendo debates em torno da avaliação do Plano em vigência, seja garantindo subsídios para elaboração de novos Planos.

O FNE, acima mencionado, fora uma das deliberações da Conae 2010. Debatido na Conferência e materializado primeiramente pela Portaria MEC n. 1.407, de 14 de dezembro

de 2010. Em 2014, com a aprovação do segundo PNE, é garantido pela Lei nº 13.005/14. Dourado e Araújo (2018, p. 210) nos elucidam que:

Historicamente, o FNE foi demarcado como espaço de articulação e coordenação com a sociedade, instância máxima de deliberação. [...] uma das instâncias responsáveis por monitorar continuamente e avaliar periodicamente a execução do PNE e o cumprimento das metas pactuadas, competindo a ele, também, analisar e propor políticas públicas correspondentes, entre outras responsabilidades.

Como observado acima, o FNE, além de importante espaço de participação da sociedade, teve, já em sua origem, a função de monitoramento e avaliação do PNE cravadas em seu DNA, garantindo um acompanhamento da sociedade quanto às ações governamentais em torno da execução das metas comprometidas no Plano.

De forma clara, tais esferas - conferências e Fórum - vêm colaborar para a articulação de segmentos e grupos sociais na luta em defesa da educação pública e visam, em última análise, à ampliação da participação de organismos da “sociedade civil” [...]. Vêm-se, pois, conformados canais e expressões relevantes para a democratização da gestão e para o fortalecimento de espaços plurais e representativos, que colaboram na produção de pactos e consensos com vistas à garantia do direito à educação, com qualidade social (Dourado; Araújo, 2018, p. 211).

O Fórum Nacional de Educação e as Conferências, portanto, se apresentam como importantes espaços para articulação e presença da sociedade. Além de terem sua importância a nível nacional, imprescindível incluir nesse debate seu contributo aos outros entes federados. Uma vez que seu exemplo colocou em pauta também a criação de Fóruns e Conferências Estaduais e Municipais, com os mesmos propósitos. De modo que será possível observar a menção a Fóruns e Conferências Municipais de Educação nos processos de elaboração dos Planos Municipais de Educação que advieram do PNE 2014, analisados nas seções seguintes desta dissertação. Um diferencial ante o contexto de elaboração dos Planos Municipais de Educação que advieram do PNE 2001, quando não se havia consolidado esses importantes espaços de participação.

No que tange ao projeto do segundo PNE, com 20 metas e 171 estratégias, o mesmo é enviado para a presidência em 3 de novembro de 2010 e entra no Congresso Nacional como projeto de lei nº 8.035, de 2010. Cury (2011, p. 808) sintetiza importantes pontos presentes na apresentação do projeto:

Há o reconhecimento do PNE que se encerra de que, por vir “desacompanhado dos instrumentos executivos para a consecução das metas” não pôde atingi-las. Fala da “indesejável oposição entre educação básica e superior, do descaso com as duas outras etapas (ensino[sic!] infantil

e médio)”, aponta o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e seus programas, a necessidade de “articular nacionalmente os sistemas de ensino em regime de colaboração e a meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A exposição ressalta a construção “coletiva” do Plano.

Como observado na citação acima, o próprio governo federal reconhece os erros presentes no PNE anterior e aponta relevantes pontos a serem aprimorados. Ressaltamos igualmente os dizeres quanto à construção coletiva, de modo que, subjacentes ao Plano, fica evidente a importância da Conferência Nacional de Educação (CONAE), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do posteriormente criado Fórum Nacional de Educação (FNE), como instrumentos formais de participação.

Porém, apesar de mencionados os momentos de participação, Bodião (2016, p. 342) relata que o Projeto enviado ao Congresso “desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das conferências, ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo”. Ou seja, mesmo garantidos os espaços participativos, ainda houvera gargalos quanto ao compromisso do governo em manter a integralidade do texto deliberado na Conae. O texto enviado para o Congresso não foi o mesmo aprovado pela Conferência, havendo metas e estratégias removidas, além de partes incluídas e que não foram debatidas na Conae.

Bodião (2016) recupera ainda um pouco da importante atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o “Movimento PNE para Valer”. Que foram responsáveis por ampla mobilização da sociedade para acompanhar o longo trâmite legislativo e garantir melhorias no texto da lei. O projeto teve diversas emendas e, ao longo de quase 4 anos, tramitou da Câmara ao Senado e, após as modificações realizadas pelos Senadores, retornou para segunda tramitação na Câmara dos Deputados. Sendo finalmente aprovado em 3 de junho de 2014 e sancionado no dia 25 do mesmo mês. Bodião (2016) argumenta, por fim, que, apesar do caráter deliberativo, falta o caráter decisório nas Conaes, para que o deliberado lá possa ser realmente o que seria enviado para a Câmara, evitando graves riscos de se perder o que fora debatido e aprovado nas Conferências.

Cury (2011, p. 809), apesar de reconhecer a importância da base legal que sustenta os Planos e do avanço quanto às dinâmicas de participação da sociedade, detecta também problemas a serem superados no PNE de 2014. O autor fala principalmente da “perda de força e intensidade das expressões referentes ao caráter vinculante das metas e os poderes públicos”. O Anexo das Metas e Estratégias estaria repleto ainda do tom declarativo,

novamente no plano das intenções, sem a predominância do tom prescritivo que obrigasse realmente a efetivação da ação em tela.

Portanto, o PNE 2014-2024 trouxe importantes avanços quanto às plataformas de participação da sociedade. Porém, as limitações quanto ao aumento dos recursos para a educação básica e a consequente falta de maior obrigação no cumprimento das metas, continuam como gargalos a serem superados junto da falta do caráter decisório das Conferências.

2.2.3 O Projeto de Lei n. 2.614/2024 e o PNE para próxima década

No que tange ao novo PNE, que deve ser instituído após o término do PNE 2014-2024, importantes esforços foram e estão sendo empreendidos a nível nacional. Em janeiro de 2024 foi realizada a etapa nacional da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024, culminância final de um amplo processo de debates e conferências realizadas em todo o país, durante o ano de 2023, desde etapas regionais como as estaduais, municipais, distrital até a abrangência nacional. Após esse amplo processo, o resultado foi o chamado “Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024”, que foi a base para que o Ministério da Educação organizasse o Projeto de Lei referente ao PNE 2024-2034. Segundo notícia da Assessoria de Comunicação Social do MEC¹:

O Ministro de Estado da Educação, Camilo Santana, recebeu do presidente do Fórum Nacional de Educação (FNE), Heleno Araújo Filho, o Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024. O material é resultante da discussão entre delegadas e delegados que participaram da etapa nacional da Conae – realizada de 28 a 30 de janeiro, em Brasília – e contribuirá como base para o Ministério da Educação (MEC) elaborar, nos próximos 30 dias, o Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024-2034. A cerimônia de entrega oficial do documento aconteceu na sede do MEC, em Brasília (DF). (MEC, 2024).

Como observado acima, evidente retomada da importância do Fórum Nacional de Educação, afinal fora por meio de seu presidente que o MEC recebeu a síntese das discussões da Conae 2024. Segundo essa mesma notícia, o ministro responsável pelo MEC, Camilo Santana, afirmou que “o documento da Conae é fruto de um trabalho coletivo, com base na escuta da sociedade brasileira. Segundo ele, as políticas só têm resultado quando são

¹ <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/mec-recebe-do-fne-documento-final-da-conae>

construídas com a participação de todos e com o regime de colaboração dos entes federados” (MEC, 2024). Interessante observar que o ministro reconhece a importância da participação da população e da colaboração dos estados e municípios na confecção de políticas públicas.

Em seguimento às discussões, o governo enviou, em 27 de junho, o Projeto de Lei 2614/2024, referente ao PNE 2024-2034, o qual se encontra, desde então, em trâmite no Congresso Nacional. Segundo o editorial da edição especial da Revista Retratos da Escola, cuja temática central fora o novo Plano em questão, o mesmo “poderá despertar a emergência de um novo ciclo para o desenvolvimento educacional do país” (Editorial, 2024). E traz ênfase que o papel de institucionalizar o Sistema Nacional de Educação (SNE) deve tornar à centralidade neste novo Plano, colocado como seu articulador:

Os dois primeiros planos decenais pós Constituição Federal de 1988 (o de 2001-2010 e o de 2014-2024) não cumpriram o objetivo constitucional de estabelecer o SNE. [...]. Cabe agora ao terceiro Plano institucionalizar esse sistema em Lei Complementar, o que significa a criação de um pacto federativo na educação e um regime de colaboração na área, que propicie cada vez mais iniciativas horizontais e verticais de cooperação entre os entes federados. (Editorial, 2024).

Importante observar que o pacto federativo é mencionado para corroborar o esforço do novo PNE, no que tange ao estabelecimento do Sistema Nacional de Educação (SNE), o que não fora alcançado nos PNEs anteriores. Segundo fala da senadora Teresa Leitão (Dourado et al., 2024), uma das entrevistadas no dossiê, esse acordo entre os estados, municípios e União é imprescindível para instituir o SNE e romper com a imprecisão que pode ser observada no meio educacional: “não temos clareza sobre quem faz o que nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, em quais condicionalidades e condições de apoio técnico e financeiro, com quais organismos e mecanismos de coordenação, processos de negociação e deliberação” (Dourado et al., 2024, p. 334). O Sistema Nacional viria, portanto, para romper com essa imprecisão e garantir uma articulação maior entre as instituições e sistemas que já existem. Previsto desde a década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, a perspectiva é que, com o PNE 2024-2034, ele possa se concretizar.

Uma relação entre Plano e Sistema que, se considerada seriamente, se torna indissociável, como coloca Saviani (1999, p. 120):

Ora, se “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Saviani 1996a, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação.

Um plano orienta e serve de referência para que o sistema se estruture e organize. É nesse sentido que o PNE é visto como o “epicentro das políticas de Estado para a educação” (Dourado, Araújo e Scheibe, 2024, p.405); o ponto mais importante, que reverbera e define o sistema e as políticas públicas da área da educação.

2.3 A participação da sociedade civil e o Planejamento Participativo

Como igualmente poderá ser observado na descrição das dissertações e teses analisadas, registrada na próxima seção, o objetivo desta subseção é compreendermos a importância da participação e do controle social como partes relevantes para a formulação, monitoramento e avaliação dos Planos.

Os Planos não são documentos desprovidos de intenções ou simples mecanismos neutros de organização de metas governamentais. Marques (2016) define o PNE como “uma ferramenta de definição de prioridades e indicação de caminhos, que reflete o projeto político-social que conseguiu afirmar-se no confronto entre as diversas forças sociais” (Marques, 2016, p.89). A própria definição de prioridades reflete escolhas, é fruto de um confronto de concepções e propostas de sociedade, por isso definem qual o tipo de sociedade que se quer ou pela qual rumar. A participação social é colocada como imprescindível, pois, em meio à definição da sociedade almejada, uma decisão que ecloda da própria sociedade, atendendo suas reais demandas e necessidades é algo relevante, na definição e inclusão de pautas e temáticas antes ignoradas pelo sistema político.

Marques (2016) é precisa novamente quando pontua: “A participação em processos decisórios é uma forma de ampliação do espaço público, permitindo o (re) direcionamento das políticas públicas para o atendimento dos interesses da maioria” (Marques, 2016, p.90). Ou seja, os horizontes da definição de políticas públicas só tendem a ser alargado em decorrência da ampliação da participação. Como sintetiza Marques (2016), a democracia é intensificada na prática da participação,

[...] quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas ou, ainda, buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa (Marques, 2016, p.92).

De uma forma, ou de outra, a participação continua sendo importante pilar de uma democracia. Porém, importante observar que, como alerta Gandin (2001), é necessário se

atentar quanto aos usos dados à participação. Por meio de um simulacro, as pessoas podem ser manipuladas a entenderem que sua participação foi fundamental, sendo que muitas vezes pode ter sido utilizada apenas para reforçar, ou dar lastro às opiniões já preconcebidas por um governo. Para compreendermos melhor de quais formas a participação pode ser utilizada e como evitar manipulações, interessante observarmos uma classificação escrita pelo professor Gandin (2001), por meio da qual ele elucida sobre os diferentes níveis de participação. O primeiro é a “colaboração”,

o nível em que a “autoridade” chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma “autoridade” decidiu como proposta. As pessoas devem participar com seu trabalho, com seu apoio ou, pelo menos, com o seu silêncio, para que as decisões da “autoridade” tenham bons resultados (Gandin, 2001, p.89).

Este primeiro nível consistiria em uma participação onde não se discute quais os impactos da proposta a ser analisada, a quem beneficia e se é a mais adequada, ou se há outras possibilidades. Sendo, portanto, o não diálogo uma das marcas desse nível de participação. O autor não criminaliza esse tipo de participação, entende que existem cenários em que pode ser relevante, mas pondera que tal ação acaba por levar à descrença muitas pessoas, além de limitar o real potencial da participação: “Este tipo de prática leva inexoravelmente à descrença das pessoas porque elas descobrem com o tempo que sua participação é apenas secundária ou, simplesmente, não serve para nada” (idem, *ibid.*). Elas descobrem que sua participação e sugestões podem não ser ouvidas, quando vão a desacordo com as ideias pré-estabelecidas.

O segundo nível de participação é nomeado “nível de decisão”, a qual vai um pouco além da colaboração, o que lhe confere certa “aparência democrática”. Consiste em dar opções e deixar com que os convidados escolham entre alternativas pré-estabelecidas e que não conflitam com a noção e linha que as concebeu. Como alerta Gandin (2001, p.89): “são decididos aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa.” Mais uma vez o professor não condena esse tipo de participação, mas nos convida a aprofundarmos a compreensão e entendermos níveis mais profundos de participação.

O terceiro nível e menos frequente é o que o professor nomeia de “construção em conjunto”. Ele acontece “quando o poder está com as pessoas, independentemente dessas diferenças menores e fundamentado na igualdade real entre elas” (idem, *ibid.*). [Todos podem organizar suas ideias, “suas propostas e suas ações”, a partir de sua leitura e vivência de mundo, construindo conjuntamente um planejamento, sem ideias ou motivações pré-

concebidas. De modo que, neste nível, o grau de influência da sociedade se eleva sobremaneira, sendo sua participação realmente efetiva na definição de prioridades, na concepção de sociedade, no processo decisório como um todo.

Deste modo, como Marques (2016) complementa, a participação passa a despertar o interesse da população pelo fazer político, engaja as pessoas em torno das políticas públicas, “resgatam a dimensão pública e cidadã da política, [...] apontam formas alternativas de organização do sistema político realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva” (Marques, 2016, p.93). Desse modo abrindo espaço para novas oportunidades de exercício da democracia, instituindo uma cultura política embasada nos pilares da participação e da construção coletiva.

É sob essa perspectiva que Marques (2016) aponta que devem ser construídos os Planos da educação, desde a esfera nacional até a esfera municipal. Tanto na sua elaboração, quanto no seu acompanhamento, refletindo um monitoramento e uma avaliação com lastro no controle social, criando “uma nova relação entre Estado e sociedade fortalecendo, assim, a construção de um novo espaço público” (Marques, 2016, p.95).

Neste aspecto do planejamento, outro importante contributo advém novamente do professor Danilo Gandin, já citado anteriormente, docente aposentado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que vem construindo, desde a década de 1980, importantes contributos para a temática do chamado “Planejamento Participativo”. Ele o define da seguinte forma: “O Planejamento Participativo é, de fato, uma tendência (uma escola) dentro do campo de propostas de ferramentas para intervir na realidade [...]. Como tal, ele tem uma filosofia própria e desenvolveu conceitos, modelos, técnicas e instrumentos também específicos.” (Gandin, 2001, p. 82).

Como observado acima, Gandin (2001) o considera um campo próprio, repleto de características singulares. O professor explica que seu **objetivo** não é expandir lucro, mas contribuir no desenvolvimento da realidade social, do ser humano. Partindo do **pressuposto** de que grande parte da sociedade não tem acesso àquilo que lhes garanta bem-estar, uma sociedade que é desigual e uma desigualdade, segundo o autor, advinda justamente da ausência de participação. Sua **proposta** é de tornar as pessoas partícipes dessa constante construção e reconstrução da realidade. A **consequência** disso é a definição de “conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos” que garantam a organização da participação rumo à intervenção real na sociedade (Idem, Ibid).

Gandin (2001) fala que há poucos escritos que falem de um planejamento voltado para melhoria da humanidade e não voltado apenas para o lucro, como numa lógica empresarial. O autor ressalta a importância de diferenciarmos determinados setores e serviços públicos dos setores empresariais. Não basta apenas analisarmos o ideal e identificarmos o que falta para se aproximar deste modelo, questões relativas à opinião das pessoas sobre o que seria o modelo ideal, questões relativas à satisfação dos usuários do serviço, ou dos que operam o serviço, são alguns das muitas variáveis que devem ser levadas em conta, no que diz respeito ao diferencial do setor público. E exigem, portanto, técnicas, modelos e planejamentos diferentes dos utilizados exclusivamente em setores privados. Em síntese, o professor nos recorda que no setor público deve existir um compromisso maior com os aspectos relativos à sociedade. Escolas, órgãos governamentais e movimentos sociais também fazem parte das instituições que possuem esse dever diferenciado.

Gandin (2001) esclarece que o Planejamento Participativo não deve prescindir das etapas comuns aos outros planejamentos (elaboração, execução e avaliação). O que o professor sustenta é que devem ser acrescentados ainda mais conceitos e ferramentas que não são utilizados no planejamento comum. De modo que tudo aquilo que diz respeito ao lide com o social deve ser incluído e a abrangência desses serviços/setores ampliada. Deve-se continuar a utilizar as técnicas tradicionais, que podem levar a “fazer bem as coisas”, mas o Planejamento Participativo busca atuar também na definição de “quais as coisas certas a fazer e quais os motivos que nos levam a fazê-las” (Gandin, 2001, p. 87). Indo além de uma participação superficial, ou aparente, mas atuando no nível estrutural, cujo poder de decisão é bem maior. Por isso, “inclui distribuição do poder, inclui possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer” (Gandin, 2001, p. 88).

Bordenave (2013), apesar de considerar o “Planejamento Participativo” como uma “participação concedida” (estabelecida por “organismos oficiais”, portanto, com o risco evidente de ser conduzido com intenções), também aponta características interessantes: “o planejamento participativo tem seu lado positivo, pois a participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder” (Bordenave, 2013, p. 29-30). Ou seja, há nela a possibilidade de abertura para o exercício de inclusão no processo decisório, podendo levar o partícipe, a depender do nível de participação concedida, ao desenvolvimento dessa

capacidade de refletir sobre sua condição e de que forma direcionar sua atuação em prol de uma sociedade melhor. Para isso, portanto retomando Gandin (2001, p.89), a participação deve caminhar para o terceiro nível, da “construção em conjunto”, onde é permitido um real contributo da sociedade.

3 POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta seção irá se debruçar sobre teses e dissertações cuja temática seja a participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e monitoramento de Planos Municipais de Educação. Sendo o propósito dessa ação a revisão bibliográfica e a compreensão das diversas formas possíveis ou relatadas de participação, no que tange ao processo de elaboração, implementação e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação, de modo a nos inteirarmos do que já foi produzido até o momento e em vistas a dialogar com as produções acadêmicas selecionadas na revisão bibliográfica, buscando relacionar as pesquisas e explorar as temáticas vistas como abertas ou lacunares pelos pesquisadores.

A seção será iniciada com um mapeamento da produção, na qual são explicitados as etapas e os critérios utilizados na revisão bibliográfica, uma organização do material levantado em tabela e gráfico, além de algumas conclusões. São nestas considerações finais da primeira subseção que são identificadas temáticas comuns entre o material levantado pela revisão, de modo que as subseções seguintes se dedicam a descrever e correlacionar os trabalhos em dois grandes agrupamentos: os PMEs advindos do primeiro PNE e os PMEs advindos do segundo PNE.

3.1 Mapeamento da produção

Esta revisão bibliográfica foi realizada na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), sendo utilizados os seguintes descritores: “Plano Municipal de Educação” - para o campo “título” - e “Participação da sociedade” - para “todos os campos” -, sem restrições ou recortes temporais. A opção por não colocar restrições

temporais foi tomada em decorrência do baixo volume de trabalhos encontrados neste levantamento, realizado na BDTD. Quanto ao primeiro descritor, o mesmo foi assim escolhido com vistas a localizar trabalhos que se debruçassem especificamente sobre os Planos Municipais de Educação (por isso a restrição ao título), sendo o segundo filtro para delimitar o universo do primeiro à temática da participação, foco desta pesquisa.

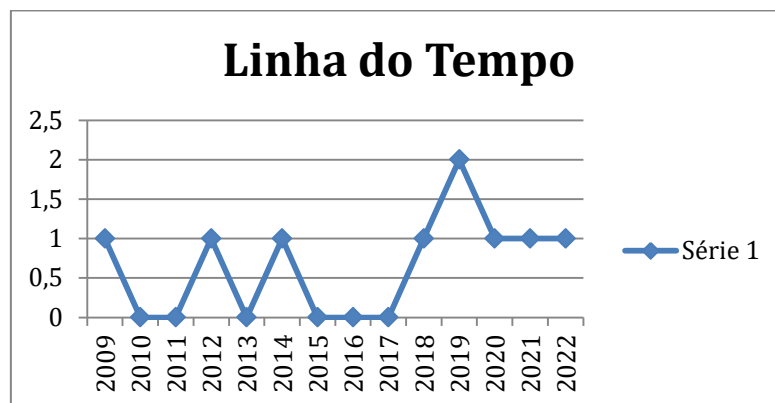
A princípio foram encontrados quinze registros relacionados ao cruzamento dos dois descritores acima abordados. Após planilha-los, notou-se que os itens oito e quinze eram os mesmo que os itens sete e quatorze, respectivamente. Sendo os primeiros descartados de pronto, o que nos levaria a treze registros, mas apenas doze trabalhos encontravam-se disponibilizados, uma vez que um deles constava registrado na BDTD, mas sem o link para acesso do repositório e do respectivo arquivo.

Após esse momento inicial, passou-se a uma segunda análise de cada um desses doze trabalhos acessáveis, observando inicialmente seus títulos, resumos e sumários. A partir disso, um dos trabalhos foi descartado por não se tratar do Plano Municipal de Educação, o mesmo tinha como objetos o Conselho Municipal de Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), referentes ao município de Riachuelo-RN (2007-2013). Outro trabalho, por motivos análogos, também foi descartado, por se tratar em maior grau do Plano de Ações Articuladas (PAR) e suas implicações no município de Santana/AP. Por fim, outro trabalho foi descartado por ter maior foco nas discussões de gênero, tratados na elaboração do PME do município de Jundiaí – SP.

Reduzindo-se assim a amostra para dez (10) itens e nove (09) acessos ². Dos quais, analisando-os em uma linha do tempo (vide Gráfico 1), observamos que a produção se concentra nos anos de 2018 em diante, sendo apenas três pesquisas realizadas antes deste período. A partir de 2018 foram identificadas uma em cada ano (até 2022), sendo o ano de 2019 o único com duas produções. Esse crescente interesse sobre a temática pode se dar tanto em decorrência da proximidade da conclusão do PNE atual (2014-2024) quanto a uma percepção dos pesquisadores quanto ao cenário de escassez acadêmica, identificado por Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 18).

² Conferir Apêndice B - QUADRO COM AS DISSERTAÇÕES E TESES LEVANTADAS EM REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Gráfico 1 – Ano de defesa das teses e/ou dissertações selecionadas na revisão bibliográfica



Fonte: Dados coletados dos estudos encontrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD. Elaboração dos autores (2024).

Fato peculiar foi observar que, dos nove trabalhos acessíveis na base de dados, apenas um deles se referia a uma tese, sendo as demais dissertações. Todos esses trabalhos acadêmicos são oriundos de programas de pós-graduação em educação, de suas respectivas instituições, com exceção de apenas uma dissertação que é advinda do programa de pós-graduação em políticas públicas e gestão educacional, da Universidade Federal de Santa Maria, conforme exposto na Tabela1:

Tabela 1 – Tipos de trabalhos acadêmicos levantados e associação aos programas de pós-graduação

Teses (01)	Dissertações (08)
Programas de Pós-Graduação	
Educação (01)	Educação (07)
	Políticas Públicas e Gestão Educacional (01)

Fonte: Dados coletados dos estudos encontrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD. Elaboração dos autores (2024).

Observou-se também que, à exceção de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul (com dois trabalhos cada), a produção apresentou uma distribuição geográfica bastante diversificada em termos estaduais, possuindo uma pesquisa em cada um dos seguintes estados: Alagoas, São

Paulo, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Do que podemos depreender, contudo, que a região sudeste demonstra maior concentração (com três trabalhos), seguida da região sul, centro-oeste e nordeste (com dois trabalhos cada) e notada uma ausência da região Norte, conforme Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Teses e dissertações por regiões brasileiras

Região	Estado	Instituições de Ensino Superior - IES	Sigla e Ano da Defesa dos Trabalhos	Número de estudos por IES	Total por região
Sudeste	Minas Gerais	Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF (2009 e 2012)	2	3
	São Paulo	Universidade Federal de São Carlos	UFSCar (2021)	1	
Sul	Paraná	Universidade Estadual do Centro-Oeste	UNICENTRO (2014)	1	2
	Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM (2020)	1	
Centro-oeste	Mato Grosso do Sul	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD (2019 e 2022)	2	2
Nordeste	Alagoas	Universidade Federal de Alagoas	UFAL (2019)	1	2
	Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE (2018)	1	

Fonte: Dados coletados dos estudos encontrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD. Elaboração dos autores (2024).

Em termos universitários, ainda conforme Quadro 1, podemos observar que a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) possuem maior concentração de trabalhos do tipo (dois em cada uma). Sendo os cinco restantes distribuídos igualmente entre a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Estadual do Centro-Oeste

(UNICENTRO), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Interessante observar que, quanto à dependência administrativa, esse dado reflete que 100% dos trabalhos levantados foram realizados em IES públicas (seis federais e uma estadual).

No que diz respeito ao conteúdo, foi possível elencar eixos temáticos para organização das discussões, facilitando a análise que será realizada nas subseções seguintes. De modo que na subseção 3.2 intentou-se analisar as dissertações que versaram sobre a participação social nos PMEs advindos do PNE 2001-2010; enquanto que na subseção 3.3 o foco foram as dissertações que discorriam sobre participação social nos PMEs advindos do PNE 2014-2024. Devido às características peculiares de cada momento histórico (normativas advindas do PNE 2001 e normativas advindas do PNE 2014), optou-se por separar os trabalhos nesses dois eixos. Em cada um dos eixos, as dissertações estudadas estão divididas por município, constando no título o ano de aprovação do PME foco da análise.

3.2 A participação social nos PMEs advindos do PNE 2001-2010

Dentre o material levantado, pudemos observar que quatro dissertações abordaram de forma mais central a temática da participação na elaboração e monitoramento de PMEs advindos do primeiro PNE. Uma das quatro dissertações (Gomes, 2021) analisou um processo de elaboração de PME que iniciou em 2005 e foi concluída apenas em 2012, com aprovação da lei apenas em 2013; ou seja, apesar do ano da aprovação dessa lei municipal ser posterior ao PNE 2001-2010, ainda é anterior ao PNE 2014-2024, por isso se encontra nesta subseção. De modo que, portanto, para desenvolvermos esta temática, utilizamos os trabalhos de Paiva (2009), Luz (2014), Gomes (2021) e Mendes (2012). Estas pesquisas analisaram, respectivamente, o processo de elaboração e monitoramento do PDME dos municípios de Juiz de Fora – MG, Carambeí – PR, São Carlos – SP e Oliveiras Forte – MG.

3.2.1 O caso de Juiz de Fora - MG (Plano Decenal Municipal de Educação – PDME, 2006).

Com o objetivo de discorrer sobre a participação da sociedade civil, na elaboração do PDME da cidade de Juiz de Fora – MG, a autora Paiva (2009) analisou toda a documentação

relacionada ao Plano (anotações, atas, legislações) e, a partir deles, selecionou para entrevista pessoas que teriam participado de todo o processo e representassem as redes municipal, estadual e privada de ensino do município. Com base nesse percurso metodológico, a pesquisadora conseguiu analisar a participação e o planejamento educacional do município.

Paiva (2009, p.66), esclarece que a prefeitura teria recebido a proposta de fazer o plano de forma participativa, mas que a Secretaria Municipal de Educação (SME) teria recebido a informação de forma inesperada e com pouco tempo para mobilizar uma ação imediata. Desse modo é mencionada a importância de uma formação sobre o tema, que teria acontecido em Belo Horizonte (conforme ofício convite identificado, de abril de 2005), onde foram apresentados modelos e itens importantes de serem contemplados nas discussões em torno da elaboração do PDME. Interessante observar que, desde esse momento inicial, teriam sido instruídos de que o Plano deveria abarcar todos os segmentos da educação, dentro do município, não apenas o sistema municipal, mas que também pudessem ser ouvidos os representantes das escolas estaduais, das escolas particulares, da Universidade Federal, dentre outros. Fato esse relevante de ser observado uma vez que a pesquisadora, ao longo de seu texto, dá mostras de que não foi um objetivo alcançado pelo município, no qual se pode notar uma participação maior de membros do sistema municipal e pouco dos demais acima mencionados.

Houve instruções também acerca da “Comissão de Elaboração do Plano”, onde se sugeriria que, no mínimo, pudesse a mesma ser composta pelo Secretário, o presidente do Conselho Municipal de Educação (CME), representantes da Superintendência Regional de Ensino (SRE), legislativo, rede municipal, estadual, particular e do sindicato dos professores (ou órgão análogo), ficando livre a inserção de outros membros. Além desses, Paiva (2009, p.70) ainda informa que “Colégios e representantes de escolas; Instituições do sistema ‘S’; Setores que são ligados a órgãos do governo; Associações; Sindicatos; Instituições religiosas; Conselhos tutelares” e representantes da rede federal também teriam sido convidados. Sendo pouca a participação desse amplo público, quando do convite inicial.

Para envolver a totalidade do município, dividiram-no em oito regiões. Todas as escolas iriam participar do processo inicial, sendo essa participação por região. Em cada uma das oito foi eleita uma escola polo, onde ocorreriam os encontros da comissão com a região. As escolas teriam elaborado as metas que, em suas visões, deveriam estar no PDME. Esses documentos de cada escola seriam enviados aos polos e socializados em reuniões da comissão

com representantes das escolas. A autora analisou um desses documentos, advindo de uma das escolas, e observou que pais e profissionais da escola se reuniram quatro vezes para debater os itens que deveriam estar contidos no PDME. Tendo sido os participantes divididos em subgrupos responsáveis por analisar e propor indicações sobre dois itens abordados pelo Plano, cada subgrupo. Depois cada um deles apresentou à totalidade dos participantes, podendo haver complementações e/ou comentários de cada um dos presentes. Assim que fechado, esse documento passou por análise dos profissionais da escola e dos representantes dos pais, voltando à comissão para finalizá-lo. Do que podemos depreender que foi um processo que permitiu, em tese, uma maior participação nesse momento inicial, uma vez que ficou em aberto para a participação da comunidade escolar em questão (a que se pese a autora ter analisado apenas um documento e não terem sido especificados o quantitativo de pessoas envolvidas diretamente).

De posse desses documentos, advindos de cada escola, cada região os condensou em um só, sendo cada um desses oito capazes de refletir os anseios e metas de cada uma das escolas pertencentes ao seu respectivo polo (uniam metas comuns, eliminavam repetidas, etc). Após recolher o documento de cada região, fizeram o mesmo, de modo que um documento geral pudesse refletir todas as oito regiões. Tendo sido feita uma reunião para validação final desse levantamento (sendo observado pela autora que o convite não fazia menção às escolas particulares e instituições federais, apenas às estaduais e municipais).

A Assembleia final seria a responsável por fechar a versão final do documento geral, tendo sido eleitos delegados por escola e outros representando a SRE e a SME para que pudessem votar nas metas. A autora relata terem sido cerca de 400 participantes nesse momento final, mas não especifica quantos deles eram professores e quantos deles representavam outros segmentos da comunidade escolar. Importante observar que, conforme relatado acima, essa participação ficou restrita a representantes das escolas estaduais e municipais. A princípio um processo que excluiu parte significativa das pessoas pertencentes a outros segmentos. Cada meta era lida (modificada se preciso) e deliberada. Processo esse que culminou na versão final do documento que fora encaminhado à Câmara dos Vereadores e, depois de deliberada, sancionado como Lei nº 11145.

Entrevistou membros da Comissão e podemos observar que, de forma geral, os membros não ligados ao sistema municipal tiveram uma participação tangencial. O representante das escolas particulares, a representante das escolas estaduais, a representante

do CME e outros entrevistados relataram pouca participação de suas esferas e um não retorno das versões finais do documento. Tendo sido levantadas hipóteses para essa baixa participação: por um lado há relatos de que o processo ser conduzido exclusivamente pela SME teria afastado outros segmentos e favorecido uma concepção errônea de que o Plano dizia respeito apenas à rede pública e, mais especificamente, à rede municipal; por outro lado, há relatos de baixa frequência dos outros membros da Comissão de Elaboração, o que acabou por deixar mais a cargo dos representantes da SME, que se faziam presentes com maior frequência.

Portanto, mesmo com as alertas referentes à necessidade de envolver todos os sistemas de ensino, a autora notou que a participação maior foi de gestores e professores das escolas municipais, estando pouco presente os das escolas estaduais, das particulares e das universidades. Sendo observado, portanto, certa impotência nos demais membros, por conta da percepção de que era um documento da SME e do sistema municipal. Ademais, a pesquisadora aponta que não houvera democracia representativa, uma vez que os representantes não foram eleitos e sim indicados pelas instituições às quais faziam parte. Fala ainda que alguns entrevistados demonstraram pouco conhecimento, de modo que questionou a participação efetiva deles.

3.2.2 O caso de Carambeí – PR (Plano Municipal de Educação – PME, 2006).

Para compreender o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Carambeí – PR, Luz (2014) fez entrevistas semiestruturadas (com a Secretária da Educação, uma assessora, membros do CME – sendo esses três referentes àquela época – e uma coordenadora pedagógica) e levantamento de documentos relacionados ao Plano. Seu recorte temporal teve início em 2006, quando a Secretária participou de uma capacitação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)³. Nessa capacitação, a UNDIME teria orientado e distribuído material de apoio quanto à elaboração do Plano Municipal de Educação.

Em um primeiro momento foram realizadas reuniões no gabinete do prefeito, onde foram repassadas as orientações recebidas por meio do encontro da UNDIME. Sendo possível

³ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME tem por objetivo atuar junto aos dirigentes municipais de educação, fornecendo subsídios para integração e defesa da educação pública, de acordo com sua missão, exposta em endereço eletrônico da instituição.

observar, desde esse momento inicial, uma preocupação quanto à falta de dados sobre o município, por conta de ser uma localidade com emancipação recente (datada de 1995). De modo que aproveitaram que uma empresa já estava contratada para outro serviço e utilizaram também os dados levantados por ela.

O pesquisador aponta uma contradição quanto à participação da sociedade, uma vez que foram seguidas as orientações pré-estabelecidas pela UNDIME. A mesma teria publicado um Roteiro, em fevereiro de 2003 (ao qual não tivemos acesso), onde fora sugerido a composição de uma comissão, ou de um fórum, para realizar o processo de construção do PME da cidade (o município em questão optou pela estrutura de uma comissão). No trecho abaixo, a autora resgata a parte do Roteiro que faz menção às duas opções.

A comissão é temporária e de composição mais restrita. O fórum é permanente e de ampla representatividade social. Em ambas é essencial a presença de três atores: poder legislativo, poder executivo (pelo menos planejamento, ou finanças, e educação) e representantes dos conselhos escolares (profissionais da educação, alunos e pais). Se o Município constituir um sistema de ensino autônomo, o ator central será o Conselho Municipal de Educação, o CME. (UNDIME, 2003 *apud* Luz, 2021, p. 46).

Durante o mês de agosto foram feitas duas reuniões, sendo que na primeira estavam presentes diretores das escolas municipais, representantes dos Conselhos de Educação, FUNDEF, Sindicato, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), escolas municipais, educação infantil e escola particular. Segundo a assessoria, as reuniões teriam sido feitas próximo do final da elaboração do Plano, quando as metas já haviam sido estabelecidas pela Secretaria. A ata da reunião “descreve o que fora esquematizado em relação às metas que compreende os níveis e modalidades privilegiando necessidades elencadas pelos técnicos da SMEC” (Luz, 2014, p.48). Na segunda reunião ampliou-se um pouco mais os representantes presentes e continuaram expondo a estrutura do Plano e debateram principalmente as metas relacionadas à três temáticas (Educação Infantil, Artes, Financiamento e Gestão).

Ou seja, diferente do caso de Juiz de Fora, o processo inicial de Carambeí não propiciou uma participação mais ampla de professores e da sociedade como um todo. Sendo esses chamados apenas em um segundo momento, quando as metas já haviam sido confeccionadas pela assessoria, em conjunto com a SMEC. De modo que as mesmas não eclodiram do público educacional e da sociedade, mas foram pautadas por instâncias governamentais. Em entrevista ao pesquisador, a assessora afirmara que a sociedade estaria representada a partir do CME, mas nem ao CME fora permitida a participação durante o

processo inicial de elaboração (teriam recebido cópias do Plano, mas apenas para discussão do que já estava pré-elaborado). Corroborando a essa visão, outros entrevistados afirmaram que foram convidados para participar de reuniões apenas para informação, onde não tiveram abertura para propor ou discordar do que estava sendo apresentado, apenas consentir com o já estabelecido.

Entrevistados e autor comentam sobre a importância de capacitar a sociedade civil antes de discutir esses temas, da mesma forma como Paiva (2009) aborda, no caso de Juiz de Fora/MG. Apesar da baixa participação, a gestão afirma que o processo teria sido democrático por conta da presença dos conselhos e representantes. Já Luz (2014) fala que, ao ter como princípio preceitos burocráticos, a SME “colocou a participação da sociedade civil à margem das decisões, [...] limitou o processo de participação democrática” (Luz, 2014, p. 52).

3.2.3 O caso de Oliveira Fortes – MG (Plano Decenal Municipal de Educação – PDME, 2006)

Mendes (2012) faz uma análise documental sobre o Plano Decenal Municipal de Educação (PDME) de Oliveira Fortes/MG, cuja aprovação se deu no ano de 2006, e realiza entrevistas com o intuito de compreender o processo de implementação e acompanhamento do documento. Ao contrário das dissertações anteriormente analisadas, o objeto deste trabalho não foi a etapa de formulação de um PME, mas sim sua implementação. Em síntese, Mendes (2012) busca compreender:

[...] como está ocorrendo o processo de implementação [...], bem como a participação e envolvimento de instituições nesse processo, que segmentos são convidados a participar, quem são esses indivíduos e ou instituições [...] como o documento se faz presente na formulação e/ou implementação de novas políticas públicas educacionais (Mendes, 2012, p. 87).

Dentre as temáticas discutidas neste trabalho, nos chama a atenção dois apontamentos que podem prejudicar o processo de implementação e monitoramento dos Planos. Mendes (2012), ao resgatar falas da entrevista com o Secretário de Educação do município, fala sobre políticas públicas da área da educação, formuladas pela União e pelo Estado, que, ao chegarem aos municípios com a obrigação de serem cumpridas, acabam tirando o foco do cumprimento do Plano Municipal.

Um segundo apontamento que nos chama a atenção é quando Mendes (2012) fala

sobre o afastamento entre os entes federativos na soma de esforços para acompanhar as necessidades locais e implementar o Plano. A autora coloca que há ações que carecem do apoio do Estado, principalmente no que tange ao pleito e alocação de recursos. Adentrando em uma discussão sobre a falta de articulação e apoio entre os entes federativos, uma vez que o Estado não levaria em conta as demandas locais, identificadas pela comunidade de Oliveira Fortes, apesar de as mesmas estarem expressas em seu Plano Municipal.

Apesar dos empecilhos observados, Mendes identifica que “o processo de implementação do Plano não acontece com o mesmo dinamismo e entusiasmo que ocorrera em sua fase de elaboração” (Mendes, 2012, p. 100). Aponta que a SME já realizou reuniões para tratar de problemas ou para pautar ações/metastas que estão contidas no Plano, mas diz que essas discussões não chegam próximas do patamar de articulação e envolvimento da sociedade como na etapa da formulação, quando teriam ocorrido fóruns e conferências amplamente divulgadas.

Ou seja, não foram observadas ações concretas da SME no que tange à promoção de uma implementação participativa do Plano, sendo notada, portanto, uma ausência de estímulo à participação social nessa etapa. Porém, mesmo com essas ausências observadas, interessante notar que Mendes (2012) ainda ressalva a importância da existência da Lei como um instrumento para que se avance nos objetivos e metas levantadas pelo Plano. Como a criação do Conselho Municipal de Educação (CME) de Oliveira Fortes, uma ação prevista no Plano, que se concretizou e tem a potencialidade de se tornar um importante instrumento de participação. Mendes (2012) consolida:

[...] mesmo não ocorrendo a implementação do PDME-OF, com o mesmo dinamismo que ocorrera em sua fase de elaboração, [...] os participantes o consideram como uma peça fundamental para o desenvolvimento da educação municipal, com força da lei, mas consideram necessário também retomar o Plano, avaliar e acompanhar suas ações na prática e de forma coletiva” (Mendes, 2012, p.103).

Ou seja, como pudemos observar no término do excerto acima, os entrevistados apontam para a necessidade de se continuarem os fóruns e conferências com vistas ao acompanhamento e monitoramento do Plano, buscando resolver essa carência de participação social. No que tange a essa temática dos fóruns e mecanismos de monitoramento e avaliação dos PMEs, alguns dos trabalhos analisados na subseção seguinte trazem e continuam abordando importantes reflexões.

Portanto, diferente de Paiva (2009) e Luz (2014), Mendes (2012) adentra também na

temática referente à implementação de um PME, por meio do qual podemos iniciar as reflexões desses relevantes momentos de um Plano. E, desde já, frisarmos que, como observamos no caso em tela, um dinamismo e uma participação ativa na fase da elaboração de PME não garantem que os processos seguintes, de implementação e acompanhamento, continuem democráticos e participativos. São processos distintos e, para serem exitosos, exigem uma ação contínua dos governos locais e da sociedade.

3.2.4 O caso de São Carlos – SP (Plano Municipal de Educação – PME, 2013)

Segundo levantamentos de Gomes (2021), o processo de construção do primeiro Plano Municipal de Educação de São Carlos teria se iniciado durante o ano de 2005, tendo como principal agente indutor a Secretaria Municipal de Educação (SME) e não o Conselho Municipal de Educação (CME). Ao longo do texto podemos observar que a pesquisadora argumenta em favor de um processo de elaboração cujo mediador fosse o CME e não a SME, uma vez que a figura do Plano não deveria ficar atrelada somente à rede municipal. Em 2005, o debate em torno do tema teria se iniciado com a chamada “III Conferencia Municipal de Educação”.

A autora aponta que, apesar de não ter sido mencionado, o documento orientador sobre a elaboração dos PMEs, da Secretaria de Educação Básica do MEC (2005)⁴, exerceu grande influência sobre as ações do município, sendo parte delas condizentes com o que ali era apresentado. Ao descrever o documento, a pesquisadora aponta que o mesmo trouxe recomendações internacionais, marcos legais e que fala também sobre a importância da participação social para a implementação do Plano. Diz que tal documento carrega um “hibridismo identificado nas demais políticas adotadas pelo MEC: a combinação de elementos da perspectiva democratizante e o receituário neoliberal de ordem gerencial” (Gomes, 2021, p.127).

Com base na minuta que fora enviada ao CME, em 2008, a autora passa a descrever as ações realizadas antes desse momento. Menciona que a conferência de 2005 contou com 135 participantes, mas que faltam registros sobre a divulgação ou como selecionaram esses participantes / representantes. Em 2006, um professor da UFSCar coordenou “um trabalho de diagnóstico da educação no município”. E o mesmo fez parte do “texto base da ‘IV

⁴ BRASIL. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME** /elaboração Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

Conferência Municipal de Educação: ‘Plano Municipal de Educação: objetivos e metas’, realizada em 2007, com 340 participantes” (Gomes, 2021, p.129). Sendo as diretrizes da última conferência colocadas como anexo a esse texto indutor, sendo que:

Ao final da IV Conferência, foi instituída uma comissão com objetivo de concluir a sistematização do PME, com nove membros identificados como representantes da SME, nove representantes de professores municipais, duas representantes da UFSCar e dois representantes de outros setores da prefeitura. Sem menção aos trabalhos dessa comissão, em 2008, foi enviado ao Conselho Municipal de Educação, para “aperfeiçoamento e referendo”, o documento “Minuta do Plano Municipal de Educação 2008-2012” (Gomes, 2021, p.134).

Ou seja, apesar de ter sido instituída uma comissão para dar continuidade aos trabalhos da IV Conferência (cuja composição denota uma quase totalidade de membros ligados à Prefeitura ou ao sistema municipal), a autora não identificou registros de que a mesma tenha se reunido ou executado quaisquer ações. A elaboração do PME de São Carlos, portanto, é marcada por períodos de grande atividade e períodos sem atividades registradas. O processo passou, portanto, pelas Conferências, pela análise diagnóstica e, em 2008, é encaminhada uma minuta do Plano ao CME, sendo as discussões retomadas apenas em 2010, pelo próprio Conselho, e concretizadas pela aprovação da Lei Municipal em 2013.

Gomes (2021) identifica 2009 como mais um ano marcado pela ausência de registros, enquanto que em 2010 relata que a Secretária da Educação teria informado que o Instituto Paulo Freire iria dar apoio técnico para a continuidade do processo. Em junho e julho o CME é posto a par do processo anterior e, por sugestão da SME, designa uma comissão para atualização e adequação do texto anterior, a fim de que o mesmo pudesse ser apresentado à comunidade (do que se segue mais um período de inatividade). Sendo a discussão retomada apenas em fevereiro de 2011, quando a Secretária solicita uma nova composição da comissão. Em maio há a publicação sobre a nova composição, só que com uma organização e membros totalmente diferente da apresentada ao Conselho. Via decreto, a comissão PME fica responsável por todo o processo, retirando de vez o protagonismo do CME e dando início a um novo período de atividades intensas.

É relatado um sistema de créditos para estimular a participação do processo, o que de fato mobilizou grande número de pessoas, apesar de ser uma estratégia criticada pela autora. Ao todo, foram 10 audiências públicas, várias plenárias, reuniões e a VI Conferência. Tendo sido 40 reuniões da Comissão e “500 propostas sistematizadas por Grupo de Relatoria” que teriam feito uma análise das proposições pertinentes ao plano ou as que se enquadravam em

outros espaços. A pesquisadora critica a ausência de publicidade nesta relatoria e nos critérios utilizados (há apenas o registro de que a sistematização fora feita por dois representantes de cada eixo, da SME e sob orientação do professor Genuíno Bordignon, do Instituto Paulo Freire). Nos encontros não houve registro de quem fez as proposituras ou dos participantes, de modo que não se pôde avaliar a real participação da comunidade, dos membros não gratificados e dos professores.

Após todo esse processo, em 2012 o projeto foi enviado para a Câmara Municipal, mas não foi deliberado a tempo e devolvido ao executivo. Sendo somente em julho, de 2013, que o projeto foi reencaminhado à Casa Legislativa, já pelo novo governo municipal, sendo o texto por fim aprovado ao término do ano. Um processo marcado por muitas descontinuidades.

Ao longo do texto pôde ser observado, portanto, que o tema da participação varia bastante a depender de cada município. No que tange a questões específicas, pode-se notar em Paiva (2009) e Luz (2014), comentários acerca da necessidade de capacitar a sociedade civil antes de colocar a mesma nesse processo, para que ela possa exercer uma representação efetiva. Luz (2014) aborda ainda comentários acerca da necessidade de se fazerem eleições e não apenas indicações, para que os segmentos aos quais eles representam possam realmente sentir-se vistos/representados nessas pessoas.

De modo geral, podemos observar que o processo de elaboração dos PDMEs foi sempre guiado e norteado pela atuação das SMEs, apesar de ser interessante a visão exposta por Gomes (2021), na qual defende que o processo seja protagonizado pelo Conselho Municipal de Educação (CME). O CME tem a capacidade de traduzir melhor os diversos segmentos e esferas da Educação no município, não apenas o governo ou a rede municipal. Noutro giro, como observado em Gomes (2021), um processo muito longo (iniciado em 2006 e concluído com a aprovação da lei em 2013) e marcado por períodos de inatividade pode prejudicar os trabalhos realizados em importantes momentos, remetendo-se a um eterno início e a um dispêndio de esforços para constantemente ter de retomar o que já fora debatido, com riscos de perder a essência de contribuições fundamentais.

Importante frisar que, como demonstrado por Luz (2014), devemos ficar atentos acerca da forma como as propostas são apresentadas aos professores e à sociedade civil. Em Paiva (2009) e Gomes (2021) podemos observar a abertura para que metas e diretrizes pudessem eclodir, em algum momento, dos participantes. De modo que eles mesmos

pudessem apresentar demandas caras ao seu contexto. Diferente do município analisado por Luz (2014), onde a participação se constituiu apenas para ser “cientificada” do que fora elaborado pela Secretaria e pela assessoria em questão. Uma participação real pressupõe construção conjunta, desde os momentos iniciais de um processo. E essa participação inicial, como observamos em Mendes (2012), não garante uma implementação eficaz ao longo dos anos e nem uma participação ativa no acompanhamento das metas. São processos distintos e, para serem exitosos, exigem uma ação contínua dos governos locais e da sociedade.

3.3 A participação social nos PMEs advindos do PNE 2014-2024

A presente subseção se apresenta como uma continuidade à temática da subseção anterior, na qual observamos as discussões em torno dos Planos Municipais de Educação – PMEs que advieram do PNE 2001-2010. Nesta objetivamos analisar as dissertações que abordam a participação social nos PMEs advindos do PNE 2014-2024. Importante refletir que, diferente da subseção anterior, as dissertações abordadas neste momento tangenciam a participação de diferentes formas. Silva (2019) e Aquino (2022) se dedicam ao estudo de mecanismos responsáveis pela implementação, monitoramento e avaliação de PMEs, os quais serão analisados nessa subseção (os municípios de Santana do Ipanema – AL e Dourados – MS). Já Silva (2018) e Oliveira (2020) se dedicam a analisar a meta 19 em seus municípios, que fala sobre a gestão democrática, se interconectando de diferentes formas com a questão da participação nos PMEs (o primeiro analisa Recife – PE e Olinda – PE, enquanto o segundo analisa Toropi - RS). Por fim, Cunha (2019) dedica seus esforços na compreensão do trâmite legislativo do PME de um município já analisado por outro autor (Dourados – MS).

3.3.1 O caso de Santana do Ipanema – AL (Plano Municipal de Educação – PME, 2015)

Silva (2019) busca analisar a atuação do Fórum Municipal de Educação (FME) de Santana do Ipanema – AL como um indicativo para avaliar o grau de participação da sociedade no processo de acompanhamento do PME deste município. A autora define os Fóruns de Educação “como espaço propício à materialização da participação democrática” (Silva, 2019, p.119). No caso do município analisado, o FME é, segundo a legislação que o institui, “o órgão de representação da sociedade civil responsável pela elaboração,

monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação - PME” (Silva, 2019, p.126).

Segundo o levantamento de Silva (2019), estruturalmente o FME de Santana do Ipanema possui uma Coordenação Geral, além de Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho Temporário (GTT). Sendo a Coordenação Geral e as Comissões Permanentes definidas mediante eleições; sendo estas últimas: “Comissão Especial de Monitoramento e Sistematização e Comissão de Mobilização, Divulgação e Infraestrutura” (Silva, 2019, p. 126). Já os GTT podem “organizar uma coordenação e uma relatoria, cuja finalidade é subsidiar a plenária nas discussões sobre o Plano Municipal de Educação” (Silva, 2019, p. 127).

O município confeccionou uma lista de instituições que teriam direito à representação no FME. A portaria de estruturação do Fórum prevê que se tenham “representantes de órgãos, entidades e instituições, bem como movimentos sociais que tenham atuação reconhecida na melhoria da educação municipal para um mandato de 3 anos com direito a recondução” (Silva, 2019, p.127-128). Sem levantamento amplo de todas as “instituições da sociedade”, essa lista teria sido montada apenas com base em uma conversa interna no governo municipal, por meio da qual chegaram a 25 instituições que deveriam estar representadas no FME. Fato este que, segundo o trabalho de Silva (2019), demonstrou uma fragilidade do governo, uma vez que houve contestação quanto à exclusão de algumas instituições e quanto ao cunho religioso de outras que haviam sido incluídas (deixando outras religiões de fora).

Após analisar documentos e realizar entrevistas, Silva (2019) observou dificuldades no que diz respeito a falta de interesse de participação de alguns representantes, ou o pouco conhecimento na área educacional. A autora notou que 70% da composição do Fórum foi feita por meio de indicação e apenas 20% foi efetivamente eleita. Muitas vezes, citam as entrevistas, a Prefeitura usa seu poder arbitrário para nomear não só seus representantes, mas também os da sociedade civil.

Conclui ainda que, entre os selecionados, 40% estavam ali por “não ter surgido mais ninguém da instituição para preenchimento da vaga” (Silva, 2019, p.130-131). Essa inexistência de chance para recusar provoca o que a autora considera uma inibição da participação do representante, uma vez que não teria despertado a vontade em si mesmo de ser “o elo de informação entre a instituição e os órgãos planejadores das políticas educacionais”, o que limitaria sua contribuição. As vezes apenas comparece e contribui apenas com a presença. Os “membros, em sua maioria, serviam apenas como indicação de sua

instituição, sem atuação e intervenção efetiva” (Silva, 2019, 132).

Em 2016 eram 25 instituições e 52 membros (4 membros advindos da Secretaria Municipal de Educação (SME) e 2 de cada uma das demais instituições). A pesquisadora questiona a presença “forte” do governo, o que “solidifica o projeto de educação elaborado para a sociedade por uma década ao centralizar o conhecimento e as decisões a partir dos interesses de quem governa” (Silva, 2019, p.133). Cita ainda que o vínculo empregatício com a Prefeitura também é um limitante da fala.

Por fim, importante observar que foi notado um grande afastamento dos primeiros membros do FME, em grande parte em decorrência da mudança de governo ou por nunca terem participado. Silva (2016) evidencia as problemáticas em torno da transição entre governos, uma vez que parte dos membros seria indicação de um governo, com a chegada de um novo governo chegam também novos representantes. Uma ruptura que, segundo a autora, se caracteriza como “um elemento de interferência na descontinuidade da efetivação da política educacional materializada no PME” (Silva, 2019, p.133). Além da transição, alguns entrevistados apontam que parte relevante da saída de membros fora em decorrência da percepção de ineficácia das discussões, que não se tornavam propositivas, ou que não se materializavam, de modo que não contribuíam com o andamento do PME.

A fim de compreendermos como se deu a instauração do FME, Silva (2019) relata que a primeira reunião deste Fórum, ocorrida em 2016, deu posse aos primeiros membros; a segunda constituiu as Coordenações, sendo notada pela autora a constante divergência entre o governo (que ficou com uma das coordenações) e o sindicato (que ficou com a coordenação geral). Houve relatos sobre o “engavetamento do PME” por parte do governo. Relata que por vezes informes e divergências entre as duas forças era a pauta principal. Em 2017 houve apenas uma reunião. Em 2018 retoma com a substituição das cadeiras em vacância.

Em síntese, afirma terem sido os representantes do governo os mais atuaram o que “tornava o espaço cada vez mais favorável para a legitimação dos interesses da gestão” (Silva, 2019, p.142). Cita a “ausência de participação social na elaboração de políticas públicas educacionais, que, por sua vez, fortalece a participação dos agentes que representam os interesses do governo no controle desse planejamento” (Silva, 2019, p.142). De modo que se torna relevante observar que o mesmo espaço ideal para participação democrática, quando não é bem utilizado, corre o risco de ser um espaço apenas para legitimar a opinião do governo local: “o fórum termina adquirindo um status de espaço propício à efetivação do projeto de

governo da classe política” (Silva, 2019, p.143).

Igualmente importante observar que 80% dos participantes não se demonstraram satisfeitos, ao responderem a pesquisadora. Uma vez que fora relatado que não teriam “tempo para ler o PME, conhecer a realidade da educação do município e se dedicar às reuniões e ações do fórum” (Silva, 2019, p.149). Apenas 4 afirmaram terem feito a leitura na íntegra, 20% nem sequer tiveram acesso ao Plano, 20% afirmaram que o Plano era muito extenso e 60% não tiveram tempo para ler. Ou seja, em detrimento de serem membros de um Fórum responsável por monitorar e avaliar o PME, a esmagadora parte sequer tinha conhecimento sobre o Plano.

Silva (2019) reforça o argumento Paiva (2009) e Luz (2014), expostos na subseção anterior, escrevendo sobre a necessidade de que ocorra uma participação preparada, que a mesma seja instrumentalizada. Que lhe sejam dados instrumentos e instrução suficiente para que possam intervir e opinar com propriedade e não apenas legitimar ações governamentais, exercendo assim uma representação efetiva.

Outra importante observação realizada pela autora foi a de que apenas 1% dos membros do FME de fato participara da elaboração do PME. Além de não terem tomado ciência posterior, “estavam acompanhando um documento que não fora elaborado por eles” (Silva, 2019, p.154). Afinal, a instituição do FME (2016) fora posterior à elaboração e aprovação do plano (2015). Sendo uma participação apenas convocada pelos órgãos oficiais como “legitimadores de sua política”, carecendo de participação no viés da intervenção social. Silva (2019) enfatiza, por fim, que é necessária uma integração entre a elaboração e o acompanhamento e um PME, sendo de fundamental importância que as pessoas que participaram de sua elaboração também estejam presentes durante seu monitoramento e avaliação.

3.3.2 O caso de Dourados – MS (Plano Municipal de Educação – PME, 2015)

Aquino (2022) empreende importantes esforços na análise da participação do Fórum Municipal de Educação - FME de Dourados (MS) na Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA), estruturas essas responsáveis, dentre outras particularidades, por monitorar e avaliar a execução das metas e estratégias do PME 2015 de Dourados - MS. Importante observar que, a princípio, somente a existência desses mecanismos (FME e

CMMA) já conta como um fator de destaque, uma vez que das teses e dissertações avaliadas apenas essa faz menção a mais de um mecanismo para avaliação e monitoramento do PME.

Utilizando um folder elaborado pelo FNE, Aquino (2022) define os fóruns de educação como “espaços de participação da sociedade para formulação e acompanhamento da política educacional em cada território. Discutem, propõem, acompanham e avaliam as políticas públicas” (Aquino, 2022, p.57). Como seu *locus* de pesquisa é o município de Dourados – MS e seu Plano Municipal de Educação (2015 – 2024), a figura do Fórum Municipal de Educação (FME) toma centralidade nas discussões. Desde 2014, com a aprovação da Lei nº 13.005 em 2014 (que instituiu o Plano Nacional de Educação e deu outras providências), a figura dos fóruns de educação foram consagradas também como instâncias de monitoramento e avaliação dos Planos. A autora o define da seguinte forma:

O FME configura-se como um espaço de diálogo da sociedade com o espaço educacional e governamental, trata de um mecanismo da gestão democrática da educação bem recente no Município. Sua criação ocorreu em 12 de setembro de 2017. [...] Sendo considerado uma conquista por anunciar ampla participação da sociedade no monitoramento e avaliação do PME, dentre outras atribuições, se constitui como indutor da política educacional municipal para a educação douradense. (Aquino, 2022, p.96).

Aquino (2022) menciona que o próprio texto da Lei que instaurou o PME de Dourados orientou sobre a necessidade de criação do FME. Menciona ainda que, igualmente nesse aparato legislativo, também é previsto a chamada “Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA)”. Sendo esta responsável por monitorar anualmente e realizar avaliações bianuais sobre as metas e estratégias do PME, podendo propor políticas e divulgar o resultado dos trabalhos. Aparentemente com funções conflitantes, Aquino (2022) entende que o Fórum tem a característica diferencial de “mobilizar a sociedade”, sendo “o lugar que o FME ocupa na CMMA é como um interlocutor da sociedade civil entre outros segmentos, dando voz às demandas necessárias para contribuir nas implementações das políticas públicas” (Aquino, 2022, p.70).

Tanto a CMMA, quanto o FME foram, portanto, mecanismos criados posteriormente ao PME de 2015. Ambos, como se pôde observar, previstos na lei que instaurou o PME. Aquino (2022) consultou as atas da CMMA de 2017 a 2021 (da criação do FME até o momento de conclusão de sua pesquisa) e trouxe importantes contributos no que tange à relação entre CMMA e FME. Interessante observar que essa relação era aguardada pelos idealizadores dessas estruturas, uma vez que a previsão das normas era que os relatórios emitidos pela CMMA primeiro deveriam ser apresentados e aprovados no FME. Em tese,

seria uma espécie de legitimação popular de um parecer a princípio técnico, no que tange ao cumprimento ou não das metas e estratégias do PME.

Aquino (2022) registra alguns relatos sobre a presença do executivo no FME como potencial de interferência nas decisões, havendo pouco diálogo com as demandas do município. Uns entendem que os relatórios sequer são considerados pela gestão, outros dois entrevistados defenderam que eles são divulgados e são pautas de reuniões internas, demonstrando-se como um tópico de não consenso.

Aquino (2022) relata ainda que foram organizados grupos de trabalho temáticos, em proximidade às temáticas das metas do PME. Cabendo aqui um destaque também sobre o acerto no que diz respeito a exigência das avaliações bianuais e monitoramentos anuais, o que demonstra um zelo da legislação em permitir um acompanhamento tão próximo do PME. Porém, no que tange a análise das atas, a autora não identificou uma participação efetiva da representação do FME nas discussões. A que se pese o fato do FME não existir em 2016 (pois sua constituição fora em 2017), de 2017 a meados de 2022 foram 6 relatórios de monitoramento e 3 de avaliação, feitos pela CMMA.

Sobre a efetividade da participação do FME nas ações da CMMA, há relatos de que a participação na CMMA independe da participação do FME, uma vez que esse último “limitam-se mais no sentido de ler os relatórios, sem um acompanhamento efetivo dos dados em termos do alcance das metas ou não” (Aquino, 2022, p.89). Alguns relatos vão ao sentido de que não haveria um interesse efetivo do FME no PME. O que se constituem relatos preocupantes, uma vez que um importante espaço de participação democrática não estaria alcançando seu objetivo essencial.

Os entrevistados fizeram inclusive alguns apontamentos sobre a ausência de eventos promovidos pelo FME que visassem dialogar com a sociedade (audiência pública, assembleias, ações junto às escolas e outros). Apenas reuniões com os representantes. Ao contrário dessa ideia restrita, Aquino reforça a ideia de que o Fórum seria um espaço ideal “para realizar assembleias e conferências com o objetivo de mobilizar, consultar e oportunizar a sociedade a se inteirar da realidade do andamento das metas e estratégias do PME” (Aquino, 2022, p.92). Devendo o mesmo propor discussões sobre as metas, estratégias e não apenas ouvir o repasse das informações. Organizar reuniões nas escolas, acompanhar de perto a efetivação ou não das metas. A pesquisadora conclui:

[...] o FME está presente, mas dificuldades várias precisam ser superadas, tais como: a falta de mais posição nas reuniões, a falta de mais

encaminhamentos e ações que envolvam a sociedade, principalmente a educacional, com eventos para debater as metas e estratégias do PME, bem como traduzir em pauta principal os resultados sistematizados nos Relatórios de Monitoramento e Avaliação do PME. Mas, reafirma-se que o é o FME um legítimo espaço de participação e precisa fazer jus ao que representa na sociedade e na educação. [...] Em resumo, o FME precisa fazer valer a importância que tem nos processos de gestão democrática da educação. Sem dúvida, é um mecanismo imprescindível, um espaço de participação que precisa ser ocupado para o alcance de uma educação que todos e todas almejam (Aquino, 2022, p.97-98).

Ou seja, o FME é o espaço ideal para estimular a participação da sociedade, mas ainda precisa atingir esse potencial. De modo que a pesquisadora reconhece a importância da existência desse espaço, mas deixa claro o quanto ainda pode alcançar no que diz respeito à promoção da gestão democrática e do envolvimento e mobilização da sociedade da organização.

Ao longo do texto pode ser observado, portanto, que, igualmente à etapa da elaboração de PMEs, a participação da sociedade na implementação e no acompanhamento (monitoramento e avaliação) igualmente varia de município a município. Pode-se notar que, enquanto em Mendes (2012), analisado na subseção anterior, não foram observadas ações concretas da SME no que tange à promoção de uma avaliação contínua do Plano e ao estímulo da participação social, em Silva (2019) e em Aquino (2022) foi demonstrado o potencial dos fóruns de educação e de outras comissões como mecanismos de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação e da participação da sociedade nesse processo. Importante observar que, como pontuado em Mendes (2012), é fundamental que ocorra uma constância de participação popular e do dinamismo, que ela ocorra tanto na formulação, quanto nesse segundo momento de implementação e acompanhamento.

Fato preocupante que, tanto em Silva (2019), quanto em Aquino (2022) puderam ser observados relatos de ineficiência e desvirtuamento dos FMEs. Silva (2019) relata, por exemplo: a falta de interesse de participação de alguns representantes, ou o pouco conhecimento na área educacional (apenas 1% participou da elaboração do PME, sendo apenas 4 os que fizeram a leitura efetiva do texto); o baixo índice de representações eleitas (70% foram nomes indicados); relata que quase metade (40%) estava ali, pois ninguém mais, nas instituições em que representam, queria assumir a cadeira; relata vínculos empregatícios e a presença forte do governo como limitantes da participação ativa; além da percepção de alguns membros sobre a ineficácia das discussões, que não se materializavam. Muitos destes apontamentos reforçam os comentários de Paiva (2009) e Luz (2014) acerca da necessidade

de capacitar a sociedade civil antes de colocar a mesma nesse processo, para que ela possa exercer uma representação efetiva.

Já Aquino (2022) chama a atenção para a importância do FME como um “interlocutor da sociedade civil”. Em tese, promoveria uma espécie de legitimação popular no que tange ao cumprimento ou não das metas e estratégias do PME. A autora observa também pontos negativos, como alguns dos destacados por Silva (2019), mas traz ênfase para o dever do FME de promover um diálogo constante com a sociedade (por meio de visita a escolas, promoção de conferências, audiências públicas e reuniões ampliadas). Pontos estes que também estavam em falta no município ao qual dedicou seus estudos.

A que se pesem os percalços e os pontos que devem ser corrigidos, as autoras enfatizam a importância de se ter a participação da sociedade no monitoramento e avaliação dos PMEs. Os FMEs e outras comissões de controle social continuam sendo importantes instrumentos para promoção do diálogo com a população, estimulando a sociedade a ficar atenta quanto à execução ou não das metas e estratégias dos PMEs. Mesmo que não foram relatados exemplos perfeitos, esses espaços permanecem com o potencial de alcançar e mobilizar a sociedade civil.

3.3.3 O caso de Recife e Olinda – PE (Em ambos os casos: Plano Municipal de Educação – PME, 2015)

Com o objetivo de analisar qual teria sido a repercussão do PME na gestão de escolas municipais de Recife e Olinda, Silva (2018) buscou compreender a concepção de gestão escolar apresentada pelos PMEs de Recife e Olinda e sua relação com a prática vivenciada pelos gestores, no dia a dia das escolas. Ou seja, tanto as contribuições do Plano para a gestão escolar, quanto uma análise acerca da implementação da normativa dentro das escolas.

Portanto, diferente de outros trabalhos analisados, seu foco de pesquisa não foi exclusivamente o tema da participação na elaboração e/ou acompanhamento do Plano, abordando-os apenas tangencialmente. Silva (2018) trabalha principalmente com a meta 19, que fala sobre a gestão democrática, trabalha-a na perspectiva das escolas, observando como ela é aplicada e/ou percebida pela gestão e profissionais das escolas.

Para tanto, ele buscou desenvolver o tema realizando entrevistas e analisando o texto das leis. No que diz respeito à visão da gestão escolar sobre o planejamento educacional e de

que forma a participação se encaixa nessa dinâmica, Silva (2018) realizou entrevistas com membros das equipes gestoras de escolas de ambos os municípios. Buscando compreender a concepção que tinham sobre o tema e como conduziam a gestão democrática. No que constatou que a visão deles, com exceção de apenas um entrevistado que citou o PME, limita o planejamento educacional aos muros das escolas:

A visão de planejamento que prevaleceu nas falas dos gestores trata-se de um planejamento voltado para a elaboração de metas e de estratégias para alcançar os objetivos determinantes da instituição [...]. Assim, o paradigma que ficou predominante entre os gestores de Recife e de Olinda, por meio dos depoimentos, foi o planejamento limitado aos muros da escola, apresentando uma visão simplória de planejamento educacional (Silva, 2018, p. 92).

Quanto à participação na elaboração dos Planos Municipais de Educação, Silva (2018) faz considerações sucintas, se baseando na leitura dos documentos e de algumas observações também presentes nos relatos dos entrevistados. Para facilitar a análise, vamos dividir as considerações por cidade e, na conclusão dessa subseção, retomamos com as impressões gerais.

No que diz respeito ao processo de elaboração do PME de Recife, Silva (2018) diz que o mesmo foi primeiro estruturado por técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), especialmente designados pelo Executivo Municipal. Relata ainda que a Secretaria organizou uma conferência para discutir e aprovar o documento base do PME, em meio a um processo que teria durado oito dias de trabalho. O evento teria sido nomeado como “Conferência Municipal de Educação (COMUDE)”, organizado pela SEMED, em parceria com o CME. Segundo relato do autor, cada segmento teria elegido seus representantes (delegados) para a conferência, tendo sido realizadas, ao longo do processo, “32 reuniões de planejamento e uma audiência pública, contando com a participação da sociedade civil organizada, a qual também contribuiu com o processo de elaboração enviando as propostas” (Silva, 2018, p. 93).

De modo que chega à conclusão de que a elaboração do PME de Recife foi participativa e democrática, envolvendo “lideranças da SEMED, do Fórum Municipal de Educação (FME), profissionais da educação pública e privada e dos diversos movimentos e entidades sociais” (Silva, 2018, p.94). Porém, fato bastante distinto dos outros municípios analisados e que chama a atenção é que Silva (2018) relata conflitos em torno da aprovação do Plano, na Câmara dos Vereadores; sendo a população, inclusive, impedida de acompanhar a deliberação da matéria. O texto que o Executivo Municipal enviou para a Câmara dos

Vereadores não teria sido o mesmo que fora discutido com a população e deliberado na Conferência. Ou seja, apesar de ter ocorrido uma elaboração participativa, o documento enviado para a Câmara não teria sido condizente ao aprovado pela COMUDE.

Nessa dimensão, percebemos que apesar do documento final do PME não atender a todas as demandas que o grupo apresentou, os depoimentos sinalizaram que houve uma participação ativa dos sujeitos no processo de elaboração, ou seja, eles se engajaram para discutir as ações e as propostas para o PME. No entanto, mediante os depoimentos ficou evidente que o conteúdo aprovado nas plenárias de discussão não foi levado em consideração na aprovação do documento final. Desse modo, se o próprio Poder Executivo desviou as intenções do PME, tanto o plano como sua efetivação na escola ficaram comprometidos (Silva, 2018, p.95).

Fato este que reforça o argumento que pudemos observar em Mendes (2012): o grau de participação no período inicial da elaboração não garante a continuidade deste dinamismo nos momentos seguintes e nem mesmo no momento final da elaboração, que entendemos aqui como a aprovação do texto no Legislativo Municipal. O que deveria ser uma consagração do dinamismo inicial de confecção do texto, o que não observamos no caso em tela.

Quanto ao PME de Olinda, Silva (2018) pontua que se situa em um contexto diferente. Traz relatos dos entrevistados que evidenciam que, da mesma forma que ocorrera em Recife, as escolas de Olinda também puderam escolher delegados e participaram ativamente nas discussões: “Os profissionais participantes sinalizaram que esse momento se deu de forma democrática, ouvindo todos os integrantes e discutindo as ideias e as propostas para o plano” (Silva, 2018, p.96). Porém, diferente de Recife, o texto enviado para a Câmara foi fiel ao construído nas etapas anteriores.

Porém, apesar de ter sido fiel ao proposto pelos segmentos, os relatos apontaram que o Plano não demonstrou efetividade no dia a dia escolar. Os relatos evidenciaram que pouco se ouviu falar do Plano dentro das escolas, após sua elaboração. Uma entrevistada relata que só ouvem menção ao Plano e/ou ao CME em uma reunião de abertura do ano, faltando a continuidade na comunicação, dentro das escolas.

Caminhando para a conclusão, portanto, Silva (2018) pontua que a implementação dos Planos é outro desafio. Mesmo ocorrendo a participação durante a elaboração, não está garantida uma implementação exitosa e/ou uma participação ativa no acompanhamento e monitoramento, uma vez que essas etapas dependeriam das políticas locais e das distintas conduções dos governos municipais ao longo do tempo estipulado pelo Plano. Uma

problemática presente em ambos os municípios:

Os conteúdos apresentados sinalizam que o PME das duas cidades pouco estão servindo de guia para o dia a dia da política educacional municipal. O PME parece não ser o condutor norteador para a elaboração das políticas educacionais, bem como está se constituindo, apenas, como uma burocracia necessária para os municípios pesquisados (Silva, 2018, p.97).

Ou seja, ambos os municípios não discutiram com a comunidade escolar, tão pouco com a sociedade como um todo, de que forma o plano e as metas seriam implementadas. Nem realizou ações para debater o andamento das metas ao longo dos anos, deixando de evidenciar a importância deste instrumento para a educação, para as escolas e para os municípios.

3.3.4 O caso de Toropi – RS (Plano Municipal de Educação – PME, 2015)

Oliveira (2020), em sua dissertação, teve como principal objetivo buscar a criação de uma agenda que viabilizasse a gestão democrática na rede municipal de Toropi/RS. Como em Silva (2018), ela também visa refletir sobre a implementação da meta 19 do PME, a gestão democrática, só que no município de Toropi/RS. Para tanto, a autora utiliza os chamados “Círculos Dialógicos Investigativo-auto(trans)formativos”, que consistiram em importantes encontros e diálogos com professoras e mães, no que tange à meta 19 e à gestão participativa. Colhendo assim seus posicionamentos e tentando sintetizar ideias em torno de uma agenda mais democrática e participativa para o município. Oliveira (2020) relata que, em cada encontro, foi pautado algo relacionado à gestão democrática: passando pelo PME, indo aos PPPs, à escolha e postura dos gestores, dentre outras temáticas.

Oliveira (2020), portanto, não aborda diretamente a participação na elaboração e monitoramento do PME, mas entende a questão da gestão democrática da educação de forma indissociável de um PME participativo e democrático. Para tanto, busca “instancias organizativas e dispositivos” (Oliveira, 2020, p. 30) que venham auxiliar nesse processo de democratizar o PME, fazendo com que o mesmo seja realmente efetivado, com participação da sociedade. Ou seja, a autora também objetiva, com seu trabalho, contribuir com a efetivação e promoção dos pressupostos participativos no planejamento educacional, a nível municipal.

Infelizmente, quanto à participação na elaboração do Plano Municipal de Educação, Oliveira (2020) faz considerações sucintas. Elucidando que foram quatro encontros ao longo

de 2015, onde os professores e membros do CME teriam tido a oportunidade de fazer contribuições. Um processo em que a autora classificou como “momentos de construções coletivas”:

No município de Toropi, o Plano Municipal de Educação foi construído com contribuições dos professores e representantes do Conselho Municipal de Educação (CME). Para tanto, ocorreram momentos de construções coletivas, com o diálogo sendo provocado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) juntamente com uma empresa contratada, no ano de 2015, para mediar as reflexões e redigir o documento final com as contribuições dos participantes dos encontros que foram promovidos no município de Toropi (Oliveira, 2020, p. 42).

E, de forma ainda mais sucinta, pontua que as metas presentes no Plano são metas “dos cidadãos”, tendo em vista que foram elaboradas de forma participativa:

Com a aprovação da Lei Municipal nº 825-13/2016, de 26 de maio de 2015, realizada na Câmara Municipal de Toropi/RS, pelo poder Legislativo, que versa sobre o PME, acreditamos que a participação popular na elaboração do Plano de Educação evidencie que as metas constantes no plano são metas dos cidadãos, da sociedade e dos dispositivos existentes no município (Oliveira, 2020, p. 44).

Um dos importantes contributos do trabalho de Oliveira (2020) foi elencar as temáticas e estruturas importantes que, na sua visão e das participantes dos Círculos Dialógicos por ela propostos, podem incentivar a gestão democrática, como indicadores da agenda democrática que ela busca. A autora explica cada um dos tópicos, porém, a título de exemplificar, extraímos somente o nome de cada um deles (Oliveira, 2020, p. 102-107):

Conferência da Educação;
Conselho Municipal da Educação;
Orçamento Participativo (na Educação);
Construção participada e dialogada do Projeto Político-Pedagógico;
Assembleia da Comunidade Escolar;
Conselho Escolar;
Eleições de Dirigentes Escolares;
Rotatividade no quadro de dirigentes da escola;
Espaços-tempo para formação e participação;
Auto(trans)formação Permanente com Professoras e Professores na Perspectiva da Gestão Democrática.

Ou seja, a partir dos encontros com professoras e representantes da Comunidade Escolar, a autora construiu propostas para uma agenda onde se efetive a participação da população na gestão da educação, envolvendo tanto pontos internos às escolas (PPP, assembleia da Comunidade Escolar, Conselho Escolar, dentre outros), quanto pontos amplos a nível municipal (Conferência da Educação, CME, Orçamento Participativo na Educação, dentre outros).

No que tange aos assuntos debatidos por esta pesquisa bibliográfica, enfatizamos a

importante questão levantada pela autora: seu entendimento de que o PME, além de norte das ações educacionais de um município, pode e deve ser também importante meio para efetivação da gestão democrática. Porém, como os demais trabalhos analisados, Oliveira (2020) enfatiza que é somente com o engajamento da população que é possível almejar a real efetivação de um PME: “O PME consiste em uma política pública potente na efetivação da gestão democrática; porém, ele por si só, não garante de fato tal efetivação, é preciso que gestores e sociedade estejam engajados para dar vida, visibilidade e concretude ao PME” (Oliveira, 2020, p. 110).

3.3.5 O caso de Dourados – MS / Aspecto legislativo (Plano Municipal de Educação – PME, 2015)

A dissertação de Cunha (2019), diferente dos outros trabalhos elencados, se dedica, com maior atenção, à análise do trâmite legislativo do PME de Dourados/MS. Ou seja, verificar como se deu a aprovação do projeto de lei do Plano Municipal de Educação de Dourados (2015-2025), na Câmara dos Vereadores. Por meio do qual podemos observar as nuances da dinâmica legislativa, abrindo horizontes para refletirmos de que forma a casa de leis pode se omitir, ou pode atuar para resguardar conquistas de uma elaboração democrática do PME. Porém, como nos dois casos anteriores, por seu foco principal não ser a participação no processo de elaboração e monitoramento do Plano, Cunha (2019) aborda-os de forma sucinta.

Cunha (2019) menciona que já houvera uma tentativa, em 2001, de elaboração do PME de Dourados. O governo da época chegou a criar o “programa Movimento Constituinte Escolar, [...] que tinha como objetivo a construção coletiva e debates visando o PME” (Cunha, 2019, p. 50). A autora não entra em muitos detalhes, mas informa que este primeiro documento foi pouco conhecido, debatido e monitorado, enquanto esteve em vigência. Porém, em detrimento a essa primeira tentativa, a autora afirma que, neste segundo momento, a elaboração do PME de 2015 foi feita “respeitando as exigências do PNE através da Secretaria de Articulação com os Sistema de Ensino (SASE)” (Cunha, 2019, p. 52).

Utilizando-se de outras referências, Cunha (2019, p.53) recupera um pouco do processo de elaboração do PME Dourados, que teria durado 18 meses, com condução da Secretaria de Educação do município e ampla participação de representantes das escolas e da

sociedade, cuja aprovação se dera em assembleia, onde estiveram reunidos todos os segmentos. Porém, fato que chama a atenção e se assemelha ao relatado por Silva (2018), enquanto analisava o PME de Recife, foi que o documento enviado para a Câmara não fora o mesmo elaborado pela assembleia. Partes teriam sido removidas e parte do que não se removeu teria sido modificado.

Fato interessante de ser observado é que, numa tentativa de resguardar os trabalhos da elaboração, um dos vereadores apresentou diversas emendas para tentar restaurar o Plano na forma em que fora aprovado na assembleia de elaboração. Seu objetivo era recolocar todas as partes suprimidas e modificadas, evidenciando que é possível a Câmara Legislativa atuar para resguardar o processo democrático, mesmo que tenha que ir contra os interesses do Executivo Municipal. Porém, sem apoio da maioria dos colegas parlamentares, as emendas foram recusadas e o texto aprovado foi o texto como estava enviado pelo Executivo. Ou seja, "Apesar de nascido de uma criação participativa, não se pode afirmar que a tramitação dentro da Câmara Municipal foi participativa [...]. Não houve sequer um artigo modificado mesmo com a mobilização local" (Cunha, 2019, p. 61).

Os vereadores que foram contrários às emendas e aprovaram o projeto como estava justificaram-se devido à preocupação com o fim dos prazos e a decorrente falta de tempo hábil para reformular o Plano, que incorreriam no risco de perder repasses federais. Fato este considerado, por muitos que participaram do processo de elaboração, como um desrespeito aos trabalhos realizados. Cunha (2019, p. 56) elaborou um quadro analisando quais as modificações e supressões aconteceram em cada uma das metas do Plano. A título de exemplificar, uma das metas e suas estratégias tiveram mais de 20 modificações, em outra mais de 30 supressões.

Nas entrevistas, Cunha (2019) ouviu a presidente da Comissão que elaborou o Plano e dois vereadores (um deles era presidente da Câmara, na época da aprovação), de modo que conseguiu prospectar os acontecimentos que iremos narrar a seguir. A presidente da Comissão, após a conclusão dos trabalhos internos e aprovação da assembleia, enviou o Plano para análise jurídica na Prefeitura. A mesma afirmou que o combinado era que o Plano retornasse para revisão da Comissão, após esta análise jurídica e sugestões de modificação, para que a Comissão analisasse as proposições do jurídico e decidisse de que forma iriam integralizar o texto. Porém, não foi o que ocorreu, sendo o Plano encaminhado diretamente para a Câmara Municipal, logo após as modificações feitas pelo jurídico e pelo Executivo

Municipal. De posse do documento, o presidente da Câmara, que tinha acompanhado o trabalho da Comissão, entrou em contato com a presidente da Comissão, para que ela analisasse. Sendo aí que notaram as modificações.

Porém, como mencionado acima, os vereadores que foram contrários às emendas e favoráveis ao projeto como estava, justificaram que teriam ficado sem escolha, dado o regime de urgência na tramitação. Outro vereador entrevistado comenta ainda sobre um Decreto Municipal emitido, garantindo que 100% das verbas do Pré-Sal, vindas para aquele município, fossem gastas com a Educação. Sendo, segundo o edil, elaborado o decreto após o aceite de votarem o Plano, “em contrapartida a aprovação do documento da forma que estava” (Cunha, 2019, p. 68). Ou seja, o que demonstra que o Executivo Municipal negociou ativamente para que os edis rejeitassem as emendas e aprovassem o projeto como estava.

Cunha (2019), portanto, ouve esses dois vereadores da base, mas não justifica o porquê de não ter ouvido algum dos outros 4 vereadores que teriam votado contrariamente ao projeto como estava, tendo sido um destes autor das mais de 190 emendas para voltar o texto à redação original. Penso que o trabalho da autora teria sido enriquecido se conseguisse captar esses posicionamentos. Por fim, a autora conclui que o processo seguiu a legislação e a legalidade, mas, “por uma questão política teve seus prazos suprimidos e diversas metas retiradas pelo executivo municipal através de sua procuradoria” (Cunha, 2019, p. 76).

Sendo esta seção, portanto, bastante ampla, possuindo reflexões acerca da participação social na elaboração (Cunha, 2019), na implementação (Silva, 2018; Oliveira, 2020) e no acompanhamento dos Planos Municipais de Educação (Silva, 2019; Aquino, 2022).

4 OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DE PESQUISAS ACADÊMICAS

Esta seção irá se dedicar à análise do material descrito na seção anterior. Ou seja, os trabalhos acadêmicos levantados por meio da pesquisa bibliográfica referente à participação social nos processos de elaboração, implementação e monitoramento de Planos Municipais de Educação. De modo a elencar possíveis categorias condizentes com os objetivos deste trabalho e a buscar o aprofundamento nos significados presentes no material analisado, interpretando ideias, argumentos e demais mensagens expressas, mas que estejam no escopo dos objetivos e do problema desta dissertação; utilizando para tal, portanto, a análise de conteúdo de Bardin (1977). Igualmente importante ressaltar que é impossível esgotar todas as categorias imagináveis de um material analisado, espera-se que este trabalho possa contribuir ao deixar em aberto para que novas análises e aprofundamentos das temáticas abordadas possam surgir.

A seção será iniciada com uma introdução à análise das dissertações e teses, na qual será feita uma descrição das categorias e uma organização dos trabalhos em tipos mais abrangentes, que conglomeram trabalhos similares. Posteriormente, nas subseções seguintes, passaremos a analisar as duas categorias elencadas para este trabalho: limitações ou dificuldades na participação e potencialidades ou estratégias exitosas na participação.

4.1 Introdução à análise das dissertações e tese: descrição das categorias

Conforme mencionado acima, parte importante desta pesquisa também se dedicou a encontrar categorias comuns ao material analisado, conceitos que emergem do material selecionado e auxiliam na compreensão dos fenômenos a serem observados. Ou seja, além da apresentação e comparação das dissertações e tese analisadas (o que foi feito na seção anterior), esta subseção tem por objetivo apresentar as categorias de análises que serão observadas nas subseções seguintes, iniciando assim a interpretação da realidade que visamos analisar.

Antes de adentrarmos nas categorias, importante discorrer também sobre os tipos de trabalhos acadêmicos que encontramos. Relacionando o problema desta pesquisa e as teses e dissertações levantadas, foi possível agrupá-las em três eixos: (i) “participação na

elaboração”, sendo reunidos neste tipo os trabalhos que se dedicam principalmente a observar a participação social na etapa de elaboração dos PMEs; (ii) “participação na implementação”, contendo os trabalhos que se dedicaram a analisar aspectos referentes a execução de metas e/ou estratégias dos PMEs relacionadas à participação; (iii) “participação no acompanhamento”, que inclui as pesquisas que se preocuparam com a discussão em torno da participação no acompanhamento dos PMEs. Sendo essas informações sintetizadas no Quadro 01:

Quadro 01 – Teses e dissertações separadas por tipos

(Continua)

Tipos de Trabalhos	Autor e Município	Título	Ano de Defesa
Participação na elaboração	Paiva (2009) Juiz de Fora MG Josiane de Souza Paiva	Plano Decenal Municipal de Educação: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração (3)	2009
	Luz (2014) Carambeí PR Angelo Juliano Carneiro Luz	As implicações da reorganização do Estado brasileiro (a partir dos anos 1990) nos processos de planejamento da educação brasileira e o controle social: o caso do Plano Municipal de Carambeí (PR) /2006 (6)	2014
	Gomes (2021) São Carlos SP Flávia Camila Gomes	Contradições no processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos – SP (2005-2019): entre a democratização do planejamento e a participação outorgada (5)	2021
	Cunha (2019) Dourados MS (2) Paula Abrão da Cunha	A Tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025): desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo (9 – 14)	2019

Quadro 01 – Teses e dissertações separadas por tipos
(Conclusão)

Tipos de Trabalhos	Autor e Município	Título	Ano de Defesa
Participação na implementação	Mendes (2012) Oliveira Fortes MG Maria de Fátima Mendes	Plano Municipal de Educação: implementação e participação social (1)	2012
	Silva (2018) Recife/Olinda PE Alex Vieira da Silva	O Plano Municipal de Educação e sua repercussão em escolas públicas de Recife e Olinda (7 – 9)	2018
	Oliveira (2020) Toropi RS Marli Almeida de Oliveira	Desafios para a efetivação democrática do Plano Municipal de Educação no município de Toropi/RS: possíveis (re)construções nas relações teoria-prática (8 – 13)	2020
Participação no acompanhamento	Silva (2019) Santana do Ipanema AL Luciene Amaral da Silva	A participação da sociedade no planejamento educacional: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do sertão de Alagoas (2)	2019
	Aquino (2022) Dourados MS 1 Raquel Blanco Aquino	Participação do Fórum Municipal de Educação de Dourados na comissão municipal de monitoramento e avaliação do plano municipal de educação (4)	2022

Fonte: Dados coletados dos estudos encontrados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD. Elaboração dos autores (2024).

A dissertação de Cunha (2019), apesar de se tratar sobre o trâmite legislativo do PME, foi considerada no tipo “Participação na elaboração”, uma vez que a implementação e o acompanhamento só se iniciam após a aprovação legislativa. Logo, aqui consideramos o trâmite legislativo também parte desse momento inicial de elaboração.

Por fim, no que tange às categorias, elas puderam ser identificadas a partir dos textos apresentados anteriormente, bastando observar a frequência em que eram trazidas à tona. Conforme mencionado anteriormente, as categorias serão apresentadas de acordo com sua pertinência com os objetivos e com o problema de pesquisa. Ou seja, na medida em contribuem com o entendimento das possibilidades de participação social expressas no

material levantado, elucidando especificamente sobre desafios ou potencialidades observadas.

a) Categoria 1 – Limitações ou dificuldades na participação

Trata-se da análise dos desafios apresentados pelas dissertações e tese, no que tange à efetivação da participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e acompanhamento dos PMEs. Pontos em que a participação foi pouco fomentada, ou reprimida de alguma forma.

b) Categoria 2 – Potencialidades ou estratégias exitosas na participação

Consiste na análise dos acertos expostos pelas pesquisas analisadas, no que tange à efetivação da participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e acompanhamento dos PMEs. Ou seja, o que foi exitoso nos municípios analisados pelos trabalhos levantados.

Após esta breve síntese, as subseções seguintes se destinam a realizar a interpretação em si, tentando avançar na resposta ao problema de pesquisa.

4.2 Categoria 1 – Limitações ou dificuldades na participação

Dentre o material levantado, podemos observar diversos desafios e limitações no que tange à efetivação da participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e acompanhamento dos PMEs. Situações em que a participação foi pouco fomentada, ou até mesmo reprimida de alguma forma. Esta categoria visa analisarmos, portanto, os limites apresentados em cada trabalho acadêmico parte da amostra. Para tal, iremos abordar os trabalhos por meio dos tipos apresentados na subseção anterior. Ou seja, inicialmente analisaremos as limitações presentes nos trabalhos relacionados ao tipo “Participação na Elaboração”; posteriormente nos relacionados à “Participação na Implementação” e, por fim, nos associados à “Participação no Acompanhamento”.

4.2.1 Limitações da participação na elaboração

A respeito de limites da participação, no processo de elaboração de PMEs, os trabalhos de Paiva (2009), Luz (2014), Gomes (2021) e Cunha (2019) abordam diretamente esse tema. Feita a ressalva da subseção anterior, na qual fora mencionado que Cunha (2019),

apesar de tratar do processo legislativo de trâmite do Plano, foi alocado na etapa de elaboração por entendermos que a mesma somente se encerra com a aprovação da Lei e o início dos esforços em torno da efetivação da legislação (sua implementação e acompanhamento - etapas estas, portanto, posteriores à elaboração e ao trâmite). Os quatro autores estudam, respectivamente, os Planos dos municípios de Juiz de Fora – MG, Carambeí – PR, São Carlos – SP e Dourados – MS. Por fim, além dos 4 trabalhos que abordam de modo central o tema, inserimos também pequenas contribuições de Silva (2018) que, inserido nas discussões em torno da implementação, faz alguns comentários sucintos do momento anterior (o da elaboração) vivenciado nos municípios aos quais dedica seus estudos (Recife e Olinda – PE).

Uma das confluências mais diretas, no que tange aos limitantes dessa etapa, foi o observado tanto em Cunha (2019), quanto no relato tangencial de Silva (2018) (quando abordava o PME de Recife). Em ambos os casos foi notada uma divergência entre o material enviado para a Câmara e o elaborado pela sociedade. Ou seja, mesmo o processo inicial de elaboração sendo bastante profícuo no que tange à participação da população, quando o documento final chegou às mãos do Executivo Municipal, houve essa modificação, antes que a Prefeitura enviasse o texto para a Câmara, moldando-o como Projeto de Lei mediante seus próprios interesses. Fato preocupante, que denota a necessidade da sociedade civil articulada, de os fóruns, CMEs e/ou comissões de elaboração ficarem atentas ao momento que se passa entre a aprovação social do Plano (por meio das Assembleias finais com envolvimento da sociedade), a análise final do documento pelo Executivo e a confecção/envio do mesmo para o Legislativo. Sendo observadas divergências, de fundamental importância que haja ações dessas estruturas democráticas de elaboração junto ao Legislativo e ao Executivo Municipal, para tentarem resguardar o máximo possível do processo inicial de elaboração participativa.

Outro ponto interessante, onde observamos uma confluência menos direta, mas com possíveis interpretações, é quanto ao fator “pouco tempo” / “urgência”. Tanto em Paiva (2009), quanto em Cunha (2019) há alguns relatos nesse sentido. Em Cunha (2019), o fator “urgência” foi utilizado no envio do Projeto de Lei para a Câmara, o qual teria tempo muito exíguo para tramitar, sendo evidentemente um fator limitante para uma análise detida e aprofundada dos vereadores. E esse é um limitante que se agrava na situação analisada por Cunha (2019), uma vez que, como observamos acima, o Projeto de Lei enviado pelo Executivo era divergente do aprovado pela sociedade, de modo que a falta de tempo e a

ameaça de possivelmente perder repasses federais foram elementos de coerção para edis neutros e argumentos úteis para os vereadores de base aprovarem o documento modificado, como enviado pela Prefeitura. Já em Paiva (2009), o fator “pouco tempo” foi relatado pela própria Secretaria de Educação, a qual teria recebido a informação de elaboração do PME de forma inesperada, relatando a existência de pouco tempo para realizar uma mobilização efetiva, na construção de uma participação ideal da sociedade. Interessante observar que, apesar deste relato, o processo de elaboração relatado por Paiva (2009) foi permeado de exemplos exitosos, como veremos em momentos posteriores.

Outro fator limitante observado em Paiva (2009) e de certa forma também presente em Luz (2014) e Gomes (2021), diz respeito a alguns problemas presentes durante a vigência e atuação das Comissões de Elaboração dos PMEs estudados pelos autores. Em Paiva (2009) temos comentários acerca de que os membros da Comissão teriam sido indicados, havendo a ausência de eleição. Em grande escala, é praxe nas administrações municipais a indicação, no que tange ao provimento de Conselhos Municipais e outras estruturas representativas que, em teoria, deveriam simbolizar a presença e influência da sociedade civil no debate ativo em torno de temas caros ao funcionamento dos municípios, como Educação, Saúde, Assistência Social, dentre outras temáticas. Porém, o fato de indicar, *a priori* já limita essa participação, uma vez que apenas pessoas próximas são colocadas e tendem apenas a confirmar a opinião da gestão municipal, se omitindo da discordância e da construção ativa da realidade social.

Nesse sentido, Paiva (2009) relata também que alguns dos entrevistados, membros da Comissão de Elaboração, queixaram o não retorno das versões finais do documento organizado pela Comissão e aprovado pela sociedade. Isso nos coloca defronte a duas problemáticas. Primeiro: denota que, após a Assembleia final de aprovação do documento (culminância de um longo processo de escuta à sociedade e seleção das metas), houve uma desmobilização desta estrutura participativa. Fato este problemático uma vez que o processo democrático de elaboração ainda não fora consagrado com a criação do Projeto de Lei, por parte do Executivo Municipal, muito menos com a aprovação pelo Legislativo Municipal. Ou seja, se houvesse problemas de divergências entre o Projeto de Lei e o aprovado pela sociedade, como relatado em Cunha (2019) e Silva (2018), as estruturas participativas já estariam inativas e a mobilização social pouco efetiva para tentar alguma ação que tentasse resguardar o texto inicial.

E, uma segunda problemática, também advinda do argumento acima mencionado de

Paiva (2009), diz respeito à preocupante falta de publicidade dos atos da Comissão e do processo de elaboração como um todo. Se um membro da Comissão que elaborou o PME não teve acesso ao documento final, quem dirá os membros das comunidades escolares do município e a sociedade como um todo? Esse problema, com outras nuances, também é relatado por Gomes (2021), que menciona a falta de publicidade e/ou registro de algumas ações da Comissão de Elaboração, no que tange ao processo de seleção das metas e estratégias sugeridas pela sociedade, captadas pela Comissão em grandes volumes e selecionadas para serem inseridas no processo apenas aquelas consideradas pertinentes, sem que os critérios de exclusão e transparência dos relatórios fossem explicitados. A que se pese que, o momento final de elaboração relatado por Gomes (2021), também foi permeado de práticas exitosas.

Neste mesmo limitante, no que diz respeito aos problemas presentes durante a vigência e atuação das Comissões de Elaboração dos PMEs estudados pelos autores, Luz (2014), inclusive, expõe comentários ainda mais incisivos, que culminam para o entendimento de que a Comissão de seu município fora completamente protocolar, restrita e pautada em preceitos burocráticos. O mesmo relata vários limitadores de participação: metas estabelecidas pela SME e não eclodidas da sociedade; reuniões com os membros da Comissão apenas quando as metas já estavam estabelecidas pela SME; falta de abertura para os membros proporem outras metas, ou discordarem. Ou seja, como teoriza Gandin (2001), uma participação de nível “colaboração”; uma participação extremamente inicial, na qual os participantes são impedidos de opinar, ou discutir os impactos daquela proposta, a quem beneficia e se é de fato a mais adequada, ou se há outras possibilidades. Longe do real potencial da participação, como a participação de terceiro nível “construção em conjunto” (Gandin, 2001, p.89).

Caminhando para outro conjunto de limitadores, em Paiva (2009) temos diversos relatos no que tange à preocupação quanto a pouca participação das escolas estaduais, das particulares, das universidades e do próprio CME, no processo de elaboração do PME. Havendo uma maior participação dos gestores e professores das escolas municipais. A que se pese que, mediante alguns relatos, a ausência dos representantes desses primeiros segmentos mencionados (escolas estaduais, particulares, universidades e CME) e a presença dos representantes dos últimos (escolas municipais), durante as reuniões da Comissão e o processo como um todo, teriam naturalmente culminado numa maior atividade e

predominância dos representantes do sistema municipal. Porém, também abordado por outros relatos, o fato de o processo como um todo ter ficado sobre a tutela da Secretaria Municipal de Educação teria causado uma percepção de que o PME era um documento da SME e do sistema municipal e não um Plano abrangente, gerando desânimo e pouca participação nos representantes dos outros segmentos acima mencionados (escolas estaduais, particulares, universidades e CME). Nesse sentido, Gomes (2021) faz importantes reflexões no que tange à possibilidade do CME conduzir o processo de elaboração e não a SME. Na visão da autora, o Conselho Municipal de Educação já possui as prerrogativas de ser abrangente e tem por princípio envolver toda educação do município, não apenas a rede municipal.

Continuando com Gomes (2021), no que diz respeito aos problemas relacionados ao processo de elaboração, temos outras limitações relacionadas aos longos períodos sem atividades registradas, no processo estudado pela autora, e o consequente eterno começo, uma descontinuidade evidente das ações estipuladas em Conferências e outras instâncias de decisão. Ou seja, mesmo tendo acontecido diversas iniciativas importantes e caras à elaboração participativa, tal qual a realização de Conferências Municipais de Educação e reuniões do CME sobre o tema, muitas informações e decisões se perderam. O processo iniciou-se em 2005 e foi concluído apenas em 2013. Muitos dos debates e deliberações dos anos iniciais se perderam com o tempo, tendo existido a ênfase maior nas deliberações mais próximas, ocorridas em 2011 e 2012. De modo que, para não se prender ao eterno começo e à perda de importantes debates, o processo deve ter um começo, meio e um fim já previsível em termos de datas. Não se precisa limitar o debate com isso, apenas deixar claro no horizonte como funcionarão as etapas e ter precisão de sempre cumprir com as deliberações e debates ocorridos nesse interim.

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que limitaram a participação na etapa da elaboração:

1. Divergência entre o material enviado para a Câmara e o elaborado pela sociedade – Cunha (2019) e Silva (2018).
2. “Pouco tempo” para organizar o processo de elaboração e “urgência” no trâmite legislativo - Paiva (2009) e Cunha (2019).
3. Problemas presentes durante a vigência e atuação das Comissões de Elaboração dos PME:
 - 3.1. Representantes não eleitos e não retorno do material aos membros da Comissão –

Paiva (2009);

3.2. Falta de publicidade e/ou registro de algumas ações da Comissão de Elaboração – Gomes (2021);

3.3. Comissão protocolar, restrita: reuniões com os membros da Comissão apenas quando as metas já estavam estabelecidas pela SME; falta de abertura para os membros proporem outras metas, ou discordarem – Luz (2014).

4. Problemas relacionados à SME como condutor exclusivo do processo de elaboração:

4.1. Pouca Participação das escolas estaduais, particulares, das universidades, do CME e maior participação dos gestores e professores das escolas municipais – Paiva (2009);

4.2. Percepção de que o PME era um documento da SME, da rede municipal e não um Plano abrangente - Paiva (2009);

4.3. Retirada da autonomia do CME de coordenar o processo – Gomes (2021);

5. Processo de elaboração excessivamente longo e com muitos períodos sem atividades registradas – Gomes (2021);

6. Descontinuidade das ações estipuladas em Conferências e outras instâncias de decisão - Gomes (2021).

4.2.2 Limitações da participação na implementação

A respeito de limites da participação, no processo de implementação de PMEs, os trabalhos de Mendes (2012), Silva (2018) e Oliveira (2020) abordam diretamente esse tema. Como citado na subseção anterior, o trabalho de Silva (2018) fora lá mencionado por abordar tangencialmente também a elaboração, mas seu foco principal é a implementação dos PMEs de Recife e Olinda, uma vez que analisa a repercussão do Plano na gestão das escolas municipais, de que forma a meta 19 (da gestão democrática) tem sido percebida e implementada nas escolas. Os três autores estudam, respectivamente, os Planos dos municípios de Oliveira Fortes – MG, Recife/Olinda – PE e Toropi – RS.

Oliveira (2020), elencado aqui por tratar também da temática implementação, tem seus principais contributos, porém, concentrados no campo dos êxitos desta etapa, analisado na subseção 3.3.2.

Nesta subseção, a principal confluência está presente tanto em Mendes (2012), quanto em Silva (2018): a falta de dinamismo e participação social após a fase da elaboração. Ou

seja, participação não é garantida na implementação simplesmente porque a elaboração tenha sido democrática. Mendes (2012) menciona que a SME do município analisado já chegou a realizar reuniões para pautar discussões relacionadas ao PME, porém nada próximo ao dinamismo e mobilizações presentes na etapa da elaboração. O que nos leva à conclusão, presente em ambos os autores, de que um processo democrático na elaboração de um Plano não garante que os processos seguintes sigam no mesmo sentido. Mais uma vez se torna imprescindível que a sociedade tenha autonomia para continuar articulada, participativa também na implementação, e que os governos locais fomentem essa cultura de incentivo e consolidação da participação.

Essa desmobilização após a fase da elaboração e/ou a falta de apoio que a sociedade organizada tenha com os governos locais traz prejuízos severos, como os observados em Cunha (2019) e Silva (2018), onde o Plano aprovado pelo legislativo divergiu do Plano aprovado pela sociedade, conforme abordado na subseção anterior. Este fato, inclusive, traz implicações sérias também para a etapa da implementação, como elucida Silva (2018): “se o próprio Poder Executivo desviou as intenções do PME, tanto o plano como sua efetivação na escola ficaram comprometidos (Silva, 2018, p.95)”. Ou seja, o autor aponta que um PME que vai contra sua elaboração participativa também encontra barreiras em sua implementação, tanto por não ser congruente com as reais necessidades da comunidade escolar, quanto por causar desinteresse na sociedade, pela mesma não se enxergar no documento em vigor.

Silva (2018) continua a tratar de sérias limitações na etapa da implementação. Uma delas diz respeito ao esquecimento do Plano, por parte dos órgãos oficiais da administração municipal. O autor relata que o mesmo simplesmente não era mencionado nas escolas em que pesquisou; o que denota uma evidente inação da Secretaria Municipal em promover a importância do Plano e articular as escolas e comunidade escolar em torno da efetivação de suas metas. A consequência dessa inação é outro fator limitante que observamos em Silva (2018): a dissociação entre planejamento municipal da educação e planejamento educacional dentro das escolas. A pouca presença/implementação do PME nas escolas leva a um alienamento quanto à indissociável relação entre Planejamento dentro das escolas e Planejamento da Educação a nível municipal, apequenando o potencial de uma sociedade que poderia pensar suas escolas de forma integrada e coerente, promovendo uma maior coesão e qualidade do ensino público.

Já em Mendes (2012), há relatos sobre outra falta de articulação: a existente entre os

entes federativos. Estado e União não estariam levando em conta as demandas locais do município analisado pelo autor. O que levaria a outras duas problemáticas elencadas por Mendes (2012): a falta de apoio orçamentário para execução das metas e a sobrecarga de políticas públicas da União e do Estado, enquanto haveria pouco tempo para implementação de políticas públicas municipais relacionadas ao PME. Este último ponto nos leva a questionar se o PME em tela não estaria desajustado com as metas nacionais e estaduais, uma vez que as políticas públicas das outras esferas públicas deveriam vir em auxílio ao cumprimento das metas, não como um impeditivo. Porém, é fato que a colaboração entre os entes federados é imprescindível para a boa execução dos Planos, tanto as metas municipais, quanto o próprio PNE. Evidente que essa não colaboração é um grande limitador da implementação.

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que limitaram a participação na etapa da implementação de um PME:

1. Falta de dinamismo e participação social nas fases após a elaboração – Mendes (2012) e Silva (2018).
2. Implementação prejudicada pela falta de identificação com o PME aprovado, divergente do elaborado de forma participativa – Silva (2018);
3. Não menção do Plano nas escolas, esquecimento do PME após elaboração – Silva (2018);
4. Dissociação entre planejamento municipal da educação e planejamento educacional dentro das escolas, pouca presença/implementação do PME nas escolas – Silva (2018);
5. Falta de articulação entre os entes federativos, demandas locais não estariam sendo levadas em conta – Mendes (2012);
6. Pouco apoio orçamentário dos outros entes, para execução das metas – Mendes (2012);
7. Pouco tempo para implementação de políticas públicas municipais relacionadas ao PME - Mendes (2012).

4.2.3 Limitações da participação no acompanhamento

A respeito de limites da participação, no processo de acompanhamento de PMEs, os

trabalhos de Silva (2019) e Aquino (2022) abordam diretamente esse tema. Os dois autores estudam, respectivamente, o acompanhamento dos Planos dos municípios de Santana do Ipanema – AL e Dourados – MS. Processo esse que envolve o FME, em ambos os casos, e a chamada Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA), no caso de Aquino (2022).

Uma das principais confluências, no que tange às limitações da participação social no acompanhamento de PMEs, observado tanto em Silva (2019) quanto em Aquino (2022), diz respeito a forte presença do Executivo Municipal nos FMEs. Uma presença que pode demonstrar tanto um risco de interferência nas decisões do órgão, marcado pela diminuição do diálogo, como visto em Aquino (2022), quanto um risco do órgão se tornar apenas um legitimador do governo local, como alertado em Silva (2019). Essa forte presença pode ser tanto direta, com os próprios representantes do Executivo Municipal, quanto indireta, com a presença de representantes da sociedade civil convidados, portanto indicados indiretamente pelo Executivo. Silva (2019) expõe que 70% dos membros no FME, por ele analisado, eram indicações, poucos efetivamente eleitos.

Outro agravante, exposto por Silva (2019), diz respeito a uma questão estrutural do FME: a definição dos seus membros, ou seja, das instituições que poderiam se fazer representadas neste órgão. O autor relata que algumas instituições reclamaram por terem sido excluídas, enquanto a presença de outras fora criticada. O que nos indica a necessidade de realizar uma prospecção bastante atenta no que tange a estruturação do Fórum, para que não ocorram situações de exclusão e/ou inclusão indevida. Consequência dessa limitação é outro fator limitante, exposta também por Silva (2019): o desânimo em participar ativamente devido à inexistência da possibilidade de recusa de integrar o FME, uma vez que, para algumas das instituições com cadeira no Fórum, é difícil encontrar outro representante, entre seus participantes, que se disponha a participar.

Por um lado, existe o limitante da falta de interesse acima mencionada, por outro lado, Silva (2019) também expõe a existência de outro fator que limita uma representação ativa e plena: o vínculo empregatício de alguns com a Prefeitura. Nessa situação, é possível observar receio em se posicionar e efetuar uma participação combativa, temendo represálias no trabalho do dia a dia; observado aqui o risco de que se tornem representações protocolares e acabem também por atuarem apenas como legitimadores das decisões oficiais.

Outro limitante presente em Silva (2019) diz respeito à falta de preparo dos membros

do FME, demonstrando um dado alarmante de que a grande maioria dos membros sequer tinha conhecimento do texto do PME. Dado este que, de certa forma, também pode ser associado à Aquino (2022) quando este menciona relatos que apontam para uma falta de interesse do FME no PME. Esses dados são alarmantes porque uma das razões principais da existência dos Fóruns Municipais de Educação seria exatamente zelar pelo Plano Municipal, seja no seu monitoramento, seja conduzindo processos de elaboração de novos Planos. Quando este espaço perde sua função principal, acaba se tornando uma estrutura vazia de sentido, ou eficácia.

Outro ponto que pode gerar desinteresse dos membros de um FME, portanto outro fator limitador, é a percepção da ineficácia das discussões e a falta de ações propositivas do Fórum, que se materializem em ações concretas e com repercussão na sociedade, como visto em Silva (2019). Fato limitante este também presente em Aquino (2022), quando este expõe que o FME daquele município estava marcado pela ausência de movimentos organizados para mobilizar a sociedade, perdendo assim sua importante função de fazer o elo entre a sociedade e os órgãos administrativos.

Outro limitante presente tanto em Silva (2019), quanto em Aquino (2022), diz respeito à criação dos órgãos analisados, FME e CMMA, posteriormente à elaboração dos Planos. O ideal seria que essas estruturas já fossem criadas anteriormente, ou conjuntamente à elaboração, possibilitando aos representantes participarem tanto da elaboração, quanto do acompanhamento. Garantindo assim um maior conhecimento das metas e uma maior sensibilidade quanto ao processo como um todo. Em Silva (2019) quase nenhum dos membros do FME participou da elaboração (apenas 1% deles).

Analisados de forma isolada, outro limitador elencado por Silva (2019) diz respeito à descontinuidade dos membros do FME com a troca de governo municipal, o que afeta a continuidade e coesão dos trabalhos realizados. Principalmente quando o FME é um órgão legitimador do governo, com presença maciça do Executivo, como observamos acima. Ou seja, esta transição impacta mais notadamente Fóruns desprovidos de autonomia no exercício de suas funções. Uma vez que estejam munidos de autonomia e de uma composição menos sobrecarregada por membros do Executivo, poderão continuar suas atividades independentemente do governo da época. Outro limitador apontado por Aquino (2022) expõe um dado pouco observado, mas também relevante: em alguns casos, mesmo com um monitoramento e uma avaliação eficientes, pode haver a possibilidade de governos municipais

simplesmente não fazerem uso dos relatórios, tornando inócuo o trabalho por vezes exaustivo de membros desses órgãos.

É certo que muitas administrações municipais justificam o uso de um ou mais desses limitantes devido à falta de interesse da população em participar, porém, também é um potencial válido aos governos locais estimularem a participação e aos poucos construírem uma cultura política de participação e construção conjunta do município.

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que limitaram a participação na etapa do acompanhamento de um PME:

1. Forte presença do executivo no FME – interferência nas decisões e pouco diálogo – Silva (2018) e Aquino (2022).
2. Risco de tornar o FME um órgão apenas para legitimar o governo municipal – Silva (2019);
3. Influência da Prefeitura na indicação de membros da sociedade civil também – Silva (2019);
- 3.1. Grande parte (70%) de membros indicados, em detrimento das eleições – Silva (2019).
4. Falta de representatividade na definição dos membros do FME – Silva (2019).
5. – Falta de interesse e inexistência da possibilidade de recusa para participar do FME – Silva (2019).
6. Vínculo empregatício de alguns, com a Prefeitura, como limitante da participação – Silva (2019).
7. Falta de preparo, a maioria sequer tinha lido o PME – Silva (2019);
8. Falta de interesse do FME no PME – Silva (2019).
9. Ineficácia das discussões e falta de movimentos organizados pelo FME para mobilizar a sociedade - Silva (2018) e Aquino (2022).
10. Membros do FME que desconhecem o processo de elaboração do PME que monitoram - Silva (2018) e Aquino (2022).
11. Descontinuidade dos membros com a troca de governo municipal Silva (2018).
12. Risco de não uso dos relatórios de monitoramento e avaliação – Aquino (2022).

4.3 Categoria 2 – Potencialidades ou estratégias exitosas na participação

Dentre o material levantado, podemos observar diversas potencialidades, acertos e boas práticas no que tange à efetivação da participação da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e acompanhamento dos PMEs. Pontos em que a participação foi exitosa nos municípios analisados pelos trabalhos levantados. Esta categoria visa analisarmos, portanto, as potencialidades e êxitos apresentados em cada trabalho acadêmico parte da amostra. Para tal, iremos abordar os trabalhos por meio dos tipos apresentados na primeira subseção. Ou seja, inicialmente analisaremos as potencialidades e êxitos presentes nos trabalhos relacionados ao tipo “Participação na Elaboração”; posteriormente nos relacionados à “Participação na Implementação” e, por fim, nos associados à “Participação no Acompanhamento”.

4.3.1 Potencialidades da participação na elaboração

A respeito das potencialidades da participação, no processo de elaboração de PMEs, de forma análoga ao explicitado na introdução da subseção 3.2.1, trabalharemos com as pesquisas de Paiva (2009), Luz (2014), Gomes (2021), Cunha (2019) e, tangencialmente, Silva (2018). Porém, com o viés dos relatos de êxitos e/ou de práticas que possuem o potencial de alavancar a participação no momento de elaboração do PME, ao contrário da subseção 3.2.2, citada acima, na qual foram trabalhados os limites e gargalos da participação nesta etapa.

Em analogia ao início da subseção 3.2.1, quando se iniciou com Cunha (2019) o debate em torno das limitações no processo de elaboração, iniciaremos também o debate em torno das potencialidades da participação, na elaboração, com a mesma autora. Na subseção 3.2.1, citada acima, fora observada em Cunha (2019) a divergência entre o material enviado para a Câmara e o elaborado pela sociedade. Porém, nesta mesma autora temos relatos interessantes no tocante aos potenciais e práticas exitosas, justamente no caminho de tentar neutralizar a divergência acima mencionada. Um dos vereadores, no trâmite do Projeto do PME daquele município, propôs quase 200 emendas ao projeto, na tentativa de resguardar o processo participativo da elaboração e restaurar o texto original, fruto de um amplo debate e envolvimento da sociedade. Infelizmente, por pressão do Executivo, falta de tempo e negociação por parte de alguns edis, o Projeto foi aprovado como estava e as emendas do

vereador não tiveram votos suficientes para serem aprovadas. Porém, não deixa de se constituir como importante exemplo de possível ação articulada entre sociedade civil e Legislativo Municipal, no que tange à tentativa de resguardar um processo participativo que por ventura seja maculado no momento final de trâmite do Plano, como observado em Cunha (2019) e Silva (2018).

Outra prática exitosa, no que tange ao fomento à participação, foi abordada tanto em Gomes (2021), quanto tangencialmente em Silva (2018). Ambos falaram da realização de Conferências Municipais de Educação para debater o PME. Em Silva (2018) a Conferência foi utilizada como espaço final para votar as metas, estratégias e aprovar o documento final (um espaço análogo às Assembleias finais relatadas em outros municípios, mas na proporção de uma Conferência Municipal). O mesmo ocorreu em Gomes (2021), mas de forma ainda mais ampliada, uma vez que foram várias Conferências Municipais, ao longo dos anos, para debater o PME e suas possíveis metas, não só como um espaço finalístico do processo, mas também como um espaço recorrente e, de certa forma, presente nos diversos momentos da elaboração do PME. Somada às Conferências, em Gomes (2021) temos marcado um amplo conjunto de reuniões, plenárias e audiências públicas para elaboração final do PME. Esses espaços são importantes tendo em vista sua capacidade de fazer uma exposição dos temas tratados, no âmbito da elaboração, encerrando em si o potencial de extrapolar os muros do ambiente educacional e envolver a sociedade nessa construção coletiva.

Outra interessante confluência quanto às práticas exitosas, possível de ser observada em Paiva (2009) e Silva (2018), foi a eleição de delegados para representarem as escolas partícipes do processo de elaboração (Paiva, 2009) e/ou os segmentos da comunidade escolar (Silva, 2018), durante o momento de aprovação final do documento base do PME. Ou seja, para votação das metas e estratégias que deveriam ser incluídas no Plano, ou não incluídas. Esse movimento, além de alertar toda a comunidade escolar quanto ao processo em andamento, dá legitimidade aos representantes eleitos: não estão ali apenas por sua própria vontade, mas foram eleitos por suas categorias e/ou instituições.

Em Paiva (2009) e Luz (2014) também temos passagens que enfatizam a importância de se terem formações sobre o tema do PME, para as pessoas envolvidas no processo de sua elaboração. Sejam representantes e membros de Comissões de Elaboração, sejam delegados que votam em metas, ou a comunidade escolar como um todo; é importante estarem cientes do que é um PME e, principalmente, de qual a relevância e o potencial de intervenção que

esses representantes possuem, em seus raios de atuação (membros da Comissão, dos CME, delegados, etc). Isso garante não apenas uma atuação/representação com maior amplitude e conhecimento, mas também permite autonomia e compreensão para não aceitarem processos conduzidos de modo a parecerem democráticos, mas que visavam apenas a legitimação de ideias pré-concebidas de governantes locais.

No que tange a questões isoladas, em Gomes (2021) temos menções a um diagnóstico da educação no município, feito em parceria com universidades federais (no caso a UFSCar), visando a elaboração do PME. O que denota uma forma exitosa de se fazer o diagnóstico, com apoio do rigor acadêmico. Favorecendo tanto ao município, na qualidade dos dados, quanto dando a oportunidade para a academia também contribuir com a construção da realidade do município.

Já em Paiva (2009), temos menções a uma forma bastante peculiar de elaboração do PME. No município abordado, houve uma divisão da cidade em oito regiões e o processo de elaboração partiu da base e foi centralizando-se. Ou seja, em cada uma das oito regiões, todas as escolas que faziam parte do setor realizaram micro encontros para propor metas ou contribuições para o Plano, sendo todas elas direcionadas a uma escola polo, que seria o ponto de referência da Comissão de Elaboração com aquela região. Modelo interessante uma vez que trabalha com o potencial de mobilizar com maior eficiência a sociedade, por meio dos pais e responsáveis que já estão habituados a frequentar a escola de seus filhos e tutelados. Sendo mais eficiente sua participação nas escolas, do que numa tentativa de atraí-los para um evento central, em outros moldes e descolado de sua realidade local. E o processo foi centralizando-se aos poucos: cada região sintetizou as propostas de suas escolas em um documento único e, por fim, todos os oito documentos foram centralizados em um só Plano; sendo este votado e organizado com a presença de representantes das escolas e coordenado pela Comissão de Elaboração. Um movimento amplo, cuja formatação nos permite vislumbrar uma ampla mobilização da sociedade e das comunidades escolares.

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que potencializaram a participação, ou se constituíram como práticas exitosas na etapa da elaboração de um PME:

1. Proposição de emendas que visassem restaurar a proposta de PME aprovado pela sociedade – Cunha (2019).
2. Realização de Conferências Municipais de Educação para discutir e aprovar o

documento base do PME, além de amplo conjunto de reuniões, plenárias e audiências públicas – Gomes (2021) e Silva (2018);

3. Eleição de delegados representantes das escolas e/ou dos segmentos das comunidades escolares – Paiva (2009) e Silva (2018);

4. Menções à importância de se capacitar a sociedade civil antes do processo de elaboração – Paiva (2009) e Luz (2014);

5. Diagnóstico da educação no município em parceria com universidades públicas – Gomes (2021);

6. Dividiram a cidade em regiões e, por meio de cada uma das escolas, conseguiram amplo envolvimento das comunidades escolares – Paiva (2009).

4.3.2 Potencialidades da participação na implementação

A respeito das potencialidades da participação, no processo de implementação de PMEs, de forma análoga ao explicitado na introdução da subseção 3.2.2, trabalharemos com as pesquisas de Mendes (2012), Silva (2018) e Oliveira (2020). Porém, com o viés dos relatos de êxitos e/ou de práticas que possuem o potencial de alavancar a participação no momento de implementação do PME, ao contrário da subseção 3.2.2, citada acima, na qual foram trabalhados os limites e gargalos da participação nesta etapa.

Silva (2018) e Mendes (2012), elencados aqui por tratarem também da temática implementação, tem seus principais contributos, porém, concentrados no campo dos limites desta etapa, analisado na subseção 3.2.2. Nesta subseção, o principal contributo estará presente nas reflexões de Oliveira (2020). Em Mendes (2012), podemos evidenciar o relato sobre a criação do CME no município, em cumprimento a uma das metas do PME, portanto um reflexo exitoso de sua implementação.

Oliveira (2020), porém, se dedica aos “Círculos Dialógicos Investigativo-auto(trans)formativos” e, por meio de encontros com professoras e mães, pautados pela reflexão e proposições em torno da meta 19 (gestão democrática), colhe e sintetiza propostas para uma agenda democrática e participativa para o município analisado por ela. Por meio dessa busca, ela elenca mecanismos auxiliares no processo de democratizar o PME, abordando tanto pontos internos às escolas (PPP, assembleia da Comunidade Escolar, Conselho Escolar, dentre outros), quanto amplos a nível municipal (Conferência da Educação,

CME, Orçamento Participativo na Educação, dentre outros).

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que potencializaram a participação, ou podem se constituir como práticas exitosas na etapa da implementação de um PME:

1. Realização de encontros com docentes e pais para buscar sugestões para uma melhor implementação – Oliveira (2020).
2. Criação do CME como consequência da implementação de um PME, para municípios que ainda não possuem essa estrutura – Mendes (2012) e Oliveira (2020).
3. Realização de Conferências de Educação – Oliveira (2020).
4. Realização de Orçamento Participativo na Educação – Oliveira (2020).

4.3.3 Potencialidades da participação no acompanhamento

A respeito das potencialidades da participação, no processo de acompanhamento de PMEs, de forma análoga ao explicitado na introdução da subseção 3.2.3, trabalharemos com as pesquisas de Silva (2019) e Aquino (2022). Porém, com o viés dos relatos de êxitos e/ou de práticas que possuem o potencial de alavancar a participação no momento de acompanhamento do PME, ao contrário da subseção 3.2.3, citada acima, na qual foram trabalhados os limites e gargalos da participação nesta etapa.

Presente tanto em Silva (2019), quanto em Aquino (2022), o principal potencial para alavancar a participação social no acompanhamento dos Planos é o próprio FME. É correto que observamos na subseção 3.2.2 diversas limitações nos exemplos dos municípios em tela. Porém, ainda assim, os Fóruns permanecem sendo espaços ideais para se monitorar e avaliar a execução das metas e estratégias do PME, de modo participativo, envolvendo as comunidades escolares e a sociedade civil como um todo. Com a devida atenção para se evitar os diversos fatores limitantes expostos, eles ainda encerram em si o potencial para se constituir enquanto “espaço propício à materialização da participação democrática” (Silva, 2019, p.119).

Além dos FMEs, em Aquino (2022) temos o relato da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA). Se constituindo enquanto importante relato exitoso de acompanhamento do Plano; um espaço técnico e permanente para empreender importante papel de monitorar e avaliar. Apesar do caso em tela não funcionar perfeitamente, essa estrutura pode fornecer subsídios detalhados para a participação ativa da sociedade, por meio

dos FMEs, no que tange à análise do cumprimento, ou não, das metas do PME. CMMA e FME, em pleno funcionamento, possuem o potencial de formarem dinâmica exitosa no que tange à participação social no acompanhamento dos Planos. Sendo outro acerto a periodicidade dos monitoramentos e avaliações presentes em Aquino (2022): avaliações bianuais e monitoramentos anuais das metas do PME. O que demonstra um acompanhamento próximo do Plano, aumentando as probabilidades de ajustes e cumprimento das metas e estratégias.

Por fim, outro ponto importante para que se ocorra uma participação efetiva nessas estruturas, é o mencionado por Silva (2019) e presente em autores das etapas anteriores (Paiva, 2009; Luz, 2014): a capacitação dos membros para que se ocorra uma participação com propriedade e autonomia.

Concluindo esta subseção, portanto em tom de síntese das discussões acima elencadas, foi possível observar os seguintes pontos que potencializaram a participação, ou podem se constituir como práticas exitosas na etapa do acompanhamento de um PME:

1. Existência do FME “como espaço propício à materialização da participação democrática” (Silva, 2019, p.119) – Silva (2019) e Aquino (2022).
2. Existência da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA) – Aquino (2022).
3. Exigência das avaliações bianuais e monitoramentos anuais das metas do PME – Aquino (2022).
4. Formação dos membros do FME para que ocorra uma participação com propriedade e autonomia – Silva (2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou compreender possibilidades de participação da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação, a partir de contribuições de teses e dissertações. Buscando compreender, igualmente, como se deu o desenvolvimento histórico dos planos de educação e como são trabalhados os conceitos acerca da participação e do Planejamento Participativo; além de mapear e analisar, em pesquisas acadêmicas, desafios e possibilidades para a participação social na elaboração, implementação e acompanhamento de PMEs.

Dessa forma, visando responder ao problema de pesquisa: Como a participação da sociedade civil, no processo de elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação é analisada em trabalhos acadêmicos?

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para levantar os trabalhos acadêmicos a serem analisados. Utilizando como base de dados a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e os seguintes descritores na busca: “Plano Municipal de Educação” - para o campo “título” - e “Participação da sociedade” - para “todos os campos” -, sem restrições ou recortes temporais. Após análise dos títulos, resumos e sumários, o material foi descrito e submetido à Análise de Conteúdo. Sendo analisado com base em duas categorias condizentes com os objetivos da dissertação: Limitações ou dificuldades na participação e Potencialidades ou estratégias exitosas na participação.

Esta dissertação foi organizada em três seções, sendo que a primeira delas buscou atender ao primeiro objetivo específico desta pesquisa. Ou seja, esta seção inicial trabalhou com o desenvolvimento histórico dos planos de educação e com reflexões sobre a participação e o Planejamento Participativo. Sendo possível observar dois aspectos diferentes: tanto a evolução dos Planos Decenais da área da educação, ao longo das décadas (incluindo o contexto mais recente dos Planos de 2001, de 2014 e o que está em trâmite no Congresso Nacional); quanto a importância da participação social para intensificar a democracia participativa e ampliar o nível de decisão em que pode a sociedade intervir, atuando na construção conjunta de uma sociedade cada vez mais coerente com suas reais necessidades.

Já a segunda seção buscou atender parte do segundo objetivo específico desta pesquisa, trazendo uma narrativa dos trabalhos levantados durante a pesquisa bibliográfica, fornecendo subsídios tanto para análise das categorias na seção seguinte, quanto para a

compreensão de como foram as formas de participação da sociedade civil relatadas nas experiências dos municípios analisados. Os trabalhos foram divididos em duas subseções, uma se dispôs a reunir aqueles que analisavam PMEs advindos do PNE 2001-2010 e outra que se dispôs a reunir aqueles que analisavam PMEs advindos do PNE 2014-2024.

Na terceira seção, foram trabalhadas as categorias encontradas por meio da análise dessas dissertações e teses. Sendo possível extrair importantes reflexões no que tange às limitações/dificuldades da participação social e às potencialidades/estratégias exitosas de participação. Caminhando no sentido de compreendermos que o êxito da participação social em uma das etapas relacionadas ao PME (elaboração, implementação e/ou acompanhamento), não garante que as outras etapas sejam igualmente participativas. A existência de Fóruns Municipais de Educação; a formação/preparação dos representantes e delegados para uma atuação séria nos espaços representativos; além da publicidade e veiculação dos PMEs, no incentivo à sociedade de acompanhar a implementação do Plano são algumas das importantes temáticas abordadas. Avançando no entendimento, portanto, sobre a importância de se criarem e existirem espaços representativos sérios, providos de autonomia política, nível de decisão e compromisso com a busca por uma cultura política que incentive, capacite e consolide a participação social como ator central na construção da realidade local.

Ou seja, esta dissertação pode contribuir com as discussões acerca da participação e dos Planos Municipais de Educação uma vez que elenca as principais dificuldades e as principais práticas exitosas encontradas em outros municípios. Dessa forma, estimulando a reflexão sobre o que deve ser feito para superar as limitações apontadas (buscando abordagens contrárias e que evitem esses gargalos) e o que deve ser feito para reproduzir e ampliar as boas práticas relatadas. Se constituindo assim como importante subsídio para que, com base nesses limites e potenciais levantados, Prefeituras, Secretarias Municipais de Educação, Câmaras Municipais, membros de órgãos municipais relacionados à educação (CME, FME, dentre outros), membros das comunidades escolares e da sociedade civil como um todo possam promover e/ou pleitear que os processos de elaboração, implementação e acompanhamento sejam mais participativos e democráticos em seus municípios.

Uma das principais dificuldades encontradas diz respeito ao risco de perder referências importantes ao analisar os trabalhos, sendo necessária uma leitura apurada e muitas vezes ampla das dissertações e teses, por vezes tendo de consultar também as outras partes do trabalho, não apenas as que se dedicavam a analisar os dados. Outro desafio importante diz

respeito à construção de uma análise crítica e argumentativa ao longo do texto, tecendo uma linha lógica, que identifique lacunas, que congregue elementos, que evidencie êxitos e que mantenha a coerência. Relacionando autores, teorias e dados, evitando contradições e análises enviesadas.

Enfim, esperamos que este trabalho acadêmico possa servir como comparativo e exemplo para outros pesquisadores e estudos que queiram se dedicar a trabalhar êxitos e dificuldades relacionadas à participação nos processos de elaboração, implementação e avaliação dos PMEs. Abrindo espaço para ampliar a análise, trazendo novos levantamentos de trabalhos acadêmicos que se dediquem ao tema e, conseqüentemente, novos limitadores e novos exemplos exitosos de participação. Em última análise, que possa refletir sobre e contribuir para a construção de uma cultura política que se dedique à ampliação dos processos e estruturas participativas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcia Angela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001- 2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas - v. 31, p. 707-727, 2010.

AQUINO, Raquel Blanco. **Participação do Fórum Municipal de Educação de Dourados na comissão municipal de monitoramento e avaliação do plano municipal de educação**. 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2022.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 2000.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69767, p.1-21, 2020.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Plano Nacional de Educação e planejamento: A questão da qualidade da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília - v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad.: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.

BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. **Educ. Real.**, Porto Alegre, vol.41, n.2, abr./jun. 2016.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

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

BRASIL. **Portaria n. 17 de 28 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Diário Oficial da União, n. 248 de 29 de dezembro de 2009, seção I.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 4.024** de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei N.º 10.172** de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CAPES. **Portaria n. 80 de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais e dá outras providências. Brasília: MEC, 1998. Diário Oficial da União, de 11 de janeiro de 1999, seção I, p. 14.

CUNHA, Paula Abrão da. **A Tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025):** desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez., 2011.

DE CAMPOS GONÇALVES, Carmen Érica Lima *et al.* (Alguns) desafios para os Produtos Educacionais nos Mestrados Profissionais nas áreas de Ensino e Educação. **Educitec-Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico**, Manaus, v. 5, n. 10, p. 74 – 87, 2019.

DOURADO, L. F.; ARAÚJO, W. Do FNE ao FNPE: a CONAPE como movimento de resistência em defesa da educação. **Retratos Da Escola**, Brasília, 12(23), 207–226, 2018.

DOURADO, L. F.; ABICALIL, C.; SILVA, F.; DE OLIVEIRA ANDRADE, G. C.; SCHEIBE, L. Projeto de Lei (2614/2024) do Plano Nacional de Educação - entrevista com o Ministro da Educação Camilo Santana, Senadora Teresa Leitão e Heleno Araújo. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, 2024. DOI: 10.22420/rde.v18i41.2207.

DOURADO, L. F.; ARAUJO, W. M. de P.; SCHEIBE, L. O novo Plano Nacional de Educação: tensões e resistências. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, 2024.

EDITORIAL, C. O novo Plano Nacional de Educação e a efetiva institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, 2024.

FREIRE, Gabriel Gonçalves; GUERRINI, Daniel; DUTRA, Alessandra. O Mestrado Profissional em Ensino e os Produtos Educacionais: A Pesquisa na Formação Docente. **Porto das Letras**, Porto Nacional, v. 2, n. 1, p. 100–114, 2016.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem fronteiras**. v. 1, n. 1, p. 81-95, jan./jun. 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Flávia Camila. **Contradições no processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos – SP (2005-2019):** entre a democratização do planejamento e a participação outorgada. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação:** abordagens qualitativas. Editora: 1986.

LUZ, Angelo Juliano Carneiro. **As implicações da reorganização do Estado brasileiro (a partir dos anos 1990) nos processos de planejamento da educação brasileira e o controle social: o caso do Plano Municipal de Carambeí (PR) /2006**. 2014. 200 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado - Irati) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava – PR, 2014.

MARQUES, Luciana Rosa. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: contribuições ao planejamento educacional. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Qualidade Social da Educação Básica**. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 87-98.

MEC recebe do FNE Documento Final da Conae. **Agência GOV**, 05 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/mec-recebe-do-fne-documento-final-da-conae>. Acesso em: 20 jul. 2024.

MENDES, Maria de Fátima. **Plano municipal de educação:** implementação e participação social. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

OLIVEIRA, Marli Almeida de. **Desafios para a efetivação democrática do Plano Municipal de Educação no município de Toropi/RS:** possíveis (re)construções nas relações teoria-prática. 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – RS, 2020.

PAIVA, Josiane de Souza. **Plano Decenal Municipal de Educação:** uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, v.20, n.69, p. 45-59, dez./1999

SILVA, Alex Vieira da. **O Plano Municipal de Educação e sua repercussão em escolas públicas de Recife e Olinda**. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE, 2018.

SILVA, Cláudio Nei Nascimento da; ARAUJO, Paulo Alves de; FROIS, Rafael Rodrigues de Sousa; GUIMARÃES, Viviani Pereira Amanajás. **A Metodologia da Pesquisa em EPT** (livro eletrônico). In: SILVA, Cláudio Nei Nascimento da; ROSA Daniele dos Santos; FERREIRA, Marcos Ramon Gomes. Determinantes metodológicos que entram na configuração dos mestrados profissionais no Brasil: concepções, método e resultados para a sociedade. 1ª Edição. Brasília, DF: Grupo Nova Paideia, 2022.

SILVA, Luciene Amaral da. **A participação da sociedade no planejamento educacional: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do sertão de Alagoas**. 2020. 175 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, setembro, 2002.

APÊNDICE A - Proposta para Produto Educacional

A elaboração de um “produto”, a partir de uma pesquisa acadêmica, constitui-se como um dos principais diferenciais de um Mestrado Profissional - MP, quando comparado com um Mestrado Acadêmico. Esses “produtos”, quando são voltados para a área da Educação ou do Ensino, são chamados de Produtos Educacionais – PE. A própria concepção de um MP, conforme os documentos orientadores estabelecem, condiz com a essência de um produto sendo aplicado na sociedade. Um Mestrado Profissional deve capacitar os profissionais para que produzam uma ação que interfira na sociedade e contribua com suas necessidades e demandas, sendo essa ação concretizada através dos “produtos” advindos das pesquisas empreendidas ao longo do curso.

Conforme Silva *et al.* (2022, p. 123), ao falarem da determinante “ordem social”, os mestrados profissionais tem por objetivo “produzir um efeito na realidade, uma intervenção que possa gerar resultados transformadores, sem perder de vista a compreensão teórica que se tem do próprio objeto”. E, complementando o item acima, dizem que a pesquisa realizada no âmbito do MP precisa ser epistêmica. Ou seja, o desenvolvimento de algo que tenha aplicabilidade para o contexto estudado, seja sanando necessidades ou indo ao encontro de demandas de indivíduos ou grupos sociais.

A resposta ao problema não pode ser, portanto, apenas teórica, residindo nesse ponto uma das principais diferenças com os mestrados acadêmicos. Os mestrados profissionais têm de obrigatoriamente, conforme os autores enfatizam, avançar para uma ação real:

[...] para a intervenção na realidade, buscando, se não solucionar o problema, apresentar respostas para além de explicá-lo. Tais respostas propõem soluções, experimentam tecnologias, mobilizam sujeitos e deixam, na forma de um produto, um traço de intervenção na realidade que se busca refletir (SILVA *et al.*, 2022, p. 124).

Já no que diz respeito aos Mestrados Profissionais, de acordo com Gonçalves *et al.* (2019) e a que pese a existência de um interesse anterior pelo tema, foi somente a partir do ano de 1998 que a CAPES reconheceu os mesmos, por meio da Portaria nº 80 . Ao longo dos anos essa modalidade vem se difundindo e as universidades ampliando sua oferta, um aumento cuja Portaria nº17/2009 teve um importante papel, conforme as autoras apontam:

Esse deslanche se deu após a publicação da normativa de 2009 que trouxe a compreensão de que os MP devem atender o mundo do trabalho e o sistema produtivo devolvendo profissionais qualificados, cujo perfil de egresso deve deter a intervenção geradora de produtos que melhorem o ambiente de

trabalho de onde esse egresso é oriundo ou está inserido (GONÇALVES et al, 2019, p.75-76).

Essas Portarias e normativas vem sendo atualizadas ao longo dos anos e influenciam diretamente no processo de consolidação dos mestrados profissionais e dos seus Produtos. Como dito acima, é por meio dos Produtos Educacionais que os Mestrados Profissionais em Educação e Ensino poderão cumprir sua especificidade e atuarem de forma direta na sociedade. Entretanto, quando nos questionamos como acontece, de forma prática, essa atuação e quais as possibilidades de um PE, Gonçalves et al. (2019) são certos ao escreverem que os mesmo são:

[...] ferramentas didático-pedagógicas, elaboradas preferencialmente em serviço para que possam estabelecer relações entre o ensino e pesquisa na formação docente. Estes possuem conhecimentos organizados de forma a viabilizar a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem (GONÇALVES et al, 2019, p.115).

Ainda no que tange à aplicação e inserção dos Produtos Educacionais, de forma prática na sociedade, Gonçalves et al. (2019, p.79) asseveram que existem desafios a serem superados, dentre eles “a adoção de uma linguagem apropriada ao público a que se destina; capacidade de replicação por terceiros; internacionalização; disponibilidade para livre acesso e acessibilidade por pessoas com deficiência” .

As autoras realizaram uma pesquisa para contribuírem no entendimento desses desafios e os caminhos para superação deles. Coletaram e catalogaram os produtos educacionais e, em um segundo momento, fizeram uma análise qualitativa sobre essa amostragem. Com o intuito de “prover indicadores que auxiliassem professores, estudantes e gestores de mestrados profissionais na concepção e elaboração de produtos educacionais com maior visibilidade alcance pelo público a que se destina” (GONÇALVES et al, 2019, p. 77).

Elas advogam que o produto de uma pesquisa se assemelha, semanticamente, ao significado encontrado em dicionários a respeito do termo produto, principalmente quando se entende o mesmo como algo resultante da atividade humana. Desde vídeos, blogs, aplicativos e jogos até manuais, sequências didáticas, livros didáticos e exposições científicas. São múltiplas as possibilidades de produtos educacionais. E todos eles podem ser definidos como: “processos ou produtos educativos utilizados e utilizáveis em condições de ensino, como protótipo ou cunho artesanal” (GONÇALVES et al, 2019, p. 77).

Portanto, podemos observar que o produto, muito mais do que o divisor de águas entre

um Mestrado Profissional e um Acadêmico, deve atuar como agente transformador da realidade, buscando sanar necessidades ou contribuir com o campo do problema suscitado para a pesquisa. É nesse sentido que **se pretende desenvolver**, no que diz respeito ao Produto Educacional e como um dos resultados esperados dessa dissertação, **um manual/documento/ou guia que oriente sobre a ampliação da participação da sociedade civil no processo de elaboração e monitoramento de Planos Municipais de Educação.**

APÊNDICE B – Produto educacionalA green banner with a pattern of white line-art icons representing various educational fields: mathematics (calculator, ruler), arts (palette, musical notes), science (atom, microscope), and general education (books, glasses, pencil, eraser).

Orientações para a participação social na elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação

Rafael Oliveira Veiga Santos

Regilson Maciel Borges

SUMÁRIO

Apresentação	100
A participação na elaboração	102
A participação na implementação	108
A participação no acompanhamento	110
Considerações finais	112
REFERÊNCIAS	113

Apresentação

Este produto educacional, um documento orientador, é parte da dissertação “Possibilidades para a participação social em Planos Municipais de Educação: contribuições a partir de pesquisas acadêmicas”, defendida no âmbito do Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Federal de Lavras/MG. Tanto este produto, quanto a dissertação como um todo, são resultado da descrição e análise de pesquisas acadêmicas que se debruçaram sobre a participação social na elaboração, implementação e acompanhamento de Planos Municipais de Educação – PME.

O objetivo deste material é reunir orientações e alertas sobre desafios e possibilidades para a participação social em PMEs. Destina-se a gestores e integrantes de Secretarias Municipais de Educação - SME, Câmaras Municipais de Vereadores, Conselhos Municipais de Educação – CME, Fóruns Municipais de Educação – FME (ou órgãos correlatos) e a cidadãos que se interessem sobre a temática, membros das comunidades escolares e/ou da sociedade civil como um todo. Aos primeiros, responsáveis diretos pelos PMEs, para que zelem pela participação social e aos segundos para que tomem conhecimento das possibilidades, cobrem o poder público por providências e/ou fiquem atentos ao transcorrer das movimentações em seus respectivos municípios.

Este documento será composto de três partes, envolvendo comentários e orientações sobre “A Participação na Elaboração”, “A Participação na Implementação” e a “A Participação no Acompanhamento” de PMEs. Orientações estas extraídas dos dados obtidos por esta dissertação, quando analisou limitações/dificuldades da participação social e potencialidades/estratégias exitosas de participação em pesquisas acadêmicas.

Sabemos da importância da participação social para garantir o princípio da construção coletiva de um PME, gerando “compromisso e responsabilidade com o planejado, não só do Governo, mas, também, da sociedade” (Bordignon, 2009, p. 96). Princípio esse que pode contribuir com a formulação e a execução efetiva de políticas de Estado, em longo prazo,

distanciando-se das políticas imediatistas do curto prazo.

Este produto em hipótese alguma se arroga à posição de substituto das orientações oficiais para elaboração e acompanhamento de PMEs, se constitui apenas como um suporte prático, focado exclusivamente na questão da participação, com questões pontuais extraídas das pesquisas acadêmicas analisadas por esta dissertação, sendo elas: Paiva (2009), Luz (2014), Gomes (2021), Mendes (2012), Silva (2019), Aquino (2022), Silva (2018), Oliveira (2020) e Cunha (2019).

No entanto, este material pretende sim se definir como um espaço que busca fomentar uma cultura política que incentive, capacite e consolide a participação social como ator central na construção da realidade local. Afinal, compreendermos que o êxito da participação social em uma das etapas relacionadas ao PME, não garante que as outras etapas sejam igualmente participativas, fundamental que a participação social se torne uma cultura, uma constante, um hábito consolidado no fazer político.

A participação na elaboração



Todo PME naturalmente passa por seu momento de elaboração. Entre elaborações extremamente longas e pouco proveitosas, até elaborações rápidas demais e carentes de participação, foram diversos os casos vistos entre as pesquisas analisadas.

Consideramos aqui a etapa da elaboração de um PME desde o momento inicial da formulação do texto base até sua transformação em projeto de lei e a consequente aprovação legislativa. Importante que o gestor observe e fomente a participação desde a concepção da ideia do Plano

Comentários:

**Preparando o terreno -
os momentos que antecedem o
início do processo de elaboração
de um PME**

- **Atenção aos prazos**

Um processo de elaboração democrático demanda tempo e, por isso, precisa ser planejado e executado com calma e antecedência, para que a participação seja genuína, não forçada e protocolar.

Foram relatados problemas relacionados ao cerceamento da participação em decorrência à

proximidade das datas limites estipuladas pelo governo, por isso a importância dos gestores e cidadãos interessados acompanharem o andamento dos Planos Nacionais e do trâmite de novos projetos, para que se preparem antes que a demanda surja. De modo que, quando os prazos vierem, o município já tenha uma estrutura participativa selecionada para operacionalizar o processo de formulação, ciente das etapas e do que deve fazer.

Importante observar que os maiores esforços sempre se encontrarão nos primeiros momentos, quando a participação ainda é algo estranho para o município. Na medida em que for sendo praticada, não só no contexto educacional, e quando deixar de ser algo isolado e episódico, se tornando uma constante, será fácil mobilizar e organizar a sociedade para participar destes importantes momentos decisórios.

- **Atenção à estrutura organizadora do processo**

Não foram incomuns os relatos de que haveria pouca participação de escolas fora da rede municipal. Um dos motivos apontados para essa situação foi uma percepção equivocada de que o PME era um documento da Secretaria Municipal de Educação - SME, da rede municipal e não um Plano abrangente.

Com certeza existem outras variantes, mas essa já é um importante alerta quanto à necessidade de se construir órgãos educacionais autônomos e abrangentes em sua composição, dentro da esfera municipal. Esta é mais uma ação que não precisa aguardar a exigência de um novo PME para ser tomada, por isso se encaixa nesse momento de preparação.

Seja o Conselho Municipal de Educação – CME, seja o Fórum Municipal de Educação – FME, é imprescindível que o município organize essas estruturas e garanta a elas autonomia, poder decisório e representatividade de todos os setores educacionais que existam no município. Não ficando circunscrito à rede municipal, é importante que a rede estadual (também a federal quando houver) e a rede privada também estejam presentes, sejam elas referente ao âmbito do Ensino Básico, ou referente ao âmbito do ensino superior.

Dessa forma, independente da eminência de um novo processo de elaboração, ou não, a cultura da participação vai se tornando um hábito e não fica limitada à SME.

- **Atenção à composição e à formação dos participantes**

Após definir a estrutura que deve conduzir os trabalhos, fundamental que se proceda com

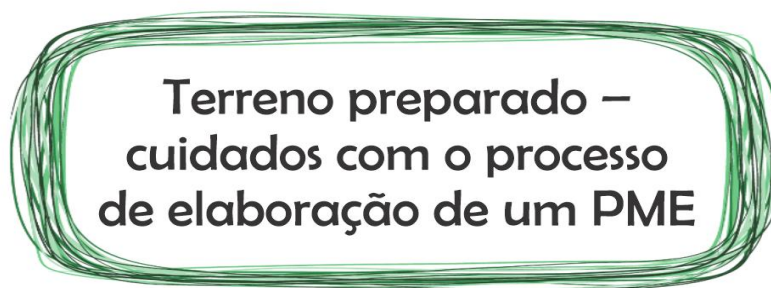
a organização de uma composição que realmente reflita a educação naquele município, de forma abrangente, e que os membros/representantes tenham acesso e trânsito junto à categoria e/ou segmento ao qual representam. Faz diferença quando a comunidade escolar se sente representada no processo e, geralmente, as eleições são um bom indicativo. Membros eleitos garantem maior legitimidade para o órgão em questão.

Além do zelo pela composição, a formação é a melhor forma de dar autonomia e propriedade aos representantes e membros destes conselhos. Seja a contratação de cursos, a parceria com universidades públicas, ou a busca pelas instituições governamentais da área, é importante que os participantes saibam o significado de integrar um colegiado, o que podem fazer e como devem estar em constante contato com os seus representados.

- **Atenção às possibilidades de parceria com outros órgãos públicos e universidades**

Além da esfera municipal, muitas dessas estruturas (como os Conselhos e Fóruns) possuem correspondentes estaduais (Conselho Estadual de Educação - CEE e Fórum Estadual Permanente de Educação - FEPEMG) e nacionais (Conselho Nacional de Educação - CNE e Fórum Nacional de Educação - FNE). Além destes correspondentes, muitas organizações e setores governamentais podem auxiliar no processo (a Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino – Sase; a União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação – UNCME; dentre outros). Essas estruturas podem ser acessadas e tem como uma das prerrogativas apoiar a instância municipal.

As Universidades públicas também podem ser importantes parceiros nessa jornada, uma vez que possuem a extensão como um de seus pilares, sendo um de seus deveres estarem presentes na sociedade e abertas ao contato e parceria com os municípios. Estes podem ser importantes aliados no processo de elaboração, implementação e monitoramento de um Plano.



- **Atenção à organização do processo de elaboração**

Feita as preparações, fundamental que o processo de elaboração esteja bem organizado e que contemple diversos momentos de participação da sociedade. Seja iniciado com uma Conferência Municipal de Educação, seja todo o processo uma Conferência em si, importante que ocorram várias reuniões, plenárias e audiências públicas, nas quais a comunidade escolar e a população como um todo possam participar e contribuir ativamente com a construção desse novo planejamento decenal da educação daquele município.

Igual atenção deve ser dada à continuidade das propostas, afastando rupturas. Outro problema relatado foi a descontinuidade de ações, uma vez que decisões sejam tomadas nestes espaços coletivos é imprescindível que sejam mantidas durante o restante do processo. Tanto no documento final do evento, quanto no texto da lei que será enviada para trâmite legislativo.

Fundamental, portanto, que se respeite as decisões coletivas e que se tenha em mente como serão os momentos dessa elaboração e quais serão as estratégias para envolver a população, como veremos no tópico a seguir.

- **Atenção à mobilização das comunidades escolares e da sociedade como um todo**

Se não é um hábito a participação, evidente que a população não irá se dispor a participar naturalmente. Por isso a importância de dedicar esforços para a mobilização dessas comunidades escolares. Deve ser feito um amplo trabalho nas escolas do município (da rede pública e da rede privada), explicando aos profissionais da educação e aos pais o que é um PME, sua importância como documento norteador dos próximos 10 anos de políticas públicas da educação no município e que participar da sua elaboração é ajudar a construir o futuro do município. Evidente que este processo formativo não deve ser enfadonho e nem deve significar mais sobrecarga ao trabalho docente, podem ser utilizadas partes de reuniões pedagógicas e/ou parte da extraclasse para tal, um cumprimento de carga horária que já acontece nas escolas.

Feita essa preparação, cabe ao órgão que irá conduzir os trabalhos avaliar se há o amadurecimento necessário para que os membros das comunidades escolares se desloquem para um espaço onde ocorrerão vários encontros e o trabalho de escrita e seleção de metas e estratégias para o Plano, ou se é necessário partir das escolas e ter esse espaço separado apenas como culminância de todo o processo de elaboração.

Houve um exemplo interessante em um dos municípios analisados pelas pesquisas, no

qual dividiram o município em setores, elencaram uma escola polo para cada setor e nela a Comissão responsável pela elaboração organizava encontros com todas as comunidades escolares daquela região, confeccionando documentos regionais que foram associados em um documento final na assembleia de encerramento dos trabalhos, aí sim com a participação geral. Há várias possibilidades, cabe ao órgão que conduz decidir qual o modelo que melhor dialoga com a realidade do município e que de fato extraia o máximo de participação possível.

- **Atenção à publicidade dos atos e coerência na confecção do Projeto de Lei**

Igualmente importante zelar pela publicidade de todos os atos envolvendo os PMEs. Seja por parte da instância responsável por conduzir os trabalhos (CME, FME e/ou outros), sempre registrando as ações e participando as comunidades escolares e a sociedade dos atos; seja por parte da SME e do Executivo Municipal, na transparência, apoio e atribuição de autonomia à instância responsável pelo PME. É importante que os atos sejam todos divulgados e que a população se sinta realmente envolvida no processo.

Evitando assim que os participantes fiquem sem saber do andamento do processo, que a elaboração seja feita sem a consulta e participação da sociedade, ou ainda que convidem a sociedade apenas para se cientificarem do processo. Importante que a sociedade e os conselhos tenham voz ativa e possam realmente contribuir com a construção do Plano, propondo ideias e expondo possíveis divergências.

Após os momentos de elaboração, é importante que todos os participantes (sejam eles membros dos Conselhos, ou apenas participantes das reuniões e assembleias) recebam um retorno da SME e do Executivo Municipal sobre o término dos trabalhos e a confecção do projeto de lei. Mantendo-se no projeto realmente o que foi debatido e produzido nos espaços anteriores.

- **Atenção ao trâmite legislativo e aos momentos finais**

Por fim, concluindo o processo de elaboração, o documento do PME só terá validade a partir do momento em que for aprovado na Câmara Municipal. Neste momento, tanto o Executivo tem de se comunicar com os movimentos, instâncias e participantes que se envolveram na elaboração, quanto estes têm de ficar atentos ao projeto de lei enviado para a

Câmara Municipal.

Para que este momento final ocorra sem maiores transtornos, importante que dois setores do município participem dos momentos anteriores da elaboração (senão por todo o tempo, ao menos em momentos cruciais). Um deles é o setor jurídico do Executivo, que em alguns municípios fez alterações após o trabalho das comissões e assembleias, não cientificando os mesmos das modificações, o que influi negativamente no senso de participação (despertando o sentimento, nos participantes, de que fora tudo em vão), por isso é importante que façam suas observações durante os trabalhos e não quando estiverem concluídos. E outro setor importante de estar presente é a Câmara Municipal, seja representada por sua Comissão Permanente de Educação (ou correlata), por sua Mesa Diretora e/ou por todos os edis que se dispuserem em participar. Uma vez que serão eles os responsáveis finais pela aprovação, ou recusa do texto, por isso importante que participem da elaboração e estejam cientes de todo o trabalho que fora realizado.

A participação na implementação



Consideramos aqui a etapa da implementação de um PME o momento posterior à aprovação legislativa e que reflita as ações realizadas para efetivar e difundir o planejamento decenal aprovado.

Importante que o gestor implemente as normativas e que o faça com a participação da sociedade, dando a mesma o sentimento de se tornar parte do processo, uma vez que nesta etapa poderá observar sendo posto em prática aquilo que ajudaram a elaborar.

Comentários:

- **Atenção à difusão do PME e à continuidade do dinamismo**

As principais observações sobre a participação neste conjunto de ações podem ser sintetizadas no cuidado por não deixar o Plano esquecido ao longo dos 10 anos. Feitas as mobilizações recomendadas na etapa da elaboração, importante que o Executivo Municipal e os órgãos responsáveis pela elaboração continuem difundindo a existência do Plano e seu

cumprimento.

Houve relatos de municípios nos quais não ocorreram menções ao Plano após o trâmite legislativo, nem nas escolas e menos ainda na sociedade como um todo. Importante que façam campanhas de difusão, Conferências de Educação com essa temática, reuniões com as comunidades escolares (aproveitando-se das reuniões pedagógicas, do extraclasse e das reuniões com os pais e responsáveis), dentre diversas outras ações.

A participação no acompanhamento

Consideramos aqui a etapa do acompanhamento de um PME o conjunto de ações que visem monitorar e/ou avaliar a implementação do Plano. Ou seja, se suas metas e estratégias estão sendo cumpridas no decorrer dos prazos previstos e/ou se carecem de ajustes.

Importante que o gestor dê apoio e autonomia para que os órgãos responsáveis pela elaboração do Plano continuem a acompanhar se o mesmo está sendo seguido, ou se não está. Tudo isso, como de praxe neste trabalho, feito com a participação ativa da sociedade e das comunidades escolares, representadas nos órgãos responsáveis (CME, FME e/ou outros correlatos).

Comentários:



- **Atenção à autonomia e continuidade dos fóruns**

Nesta etapa é fundamental que os municípios tenham Fóruns Municipais de Educação e que os mesmo continuem como espaço onde é possível se materializar a participação da sociedade. Junto a todos os outros cuidados anteriores, essas instituições, que anteriormente foram um dos agentes que atuaram na elaboração, agora devem se constituir como principal espaço para propiciar a participação social durante o monitoramento e avaliação dos Planos.

Isso não exclui a possibilidade das SMEs terem equipes técnicas dentro da secretaria para acompanhar e emitir relatórios técnicos sobre o caminhar do Plano, ou que existam outras Comissões correlatas. Mas os Fóruns ainda devem persistir como instância final na aprovação desses relatórios periódicos de monitoramento e avaliação, organizando eventos que aproximem a população e as comunidades escolares deste processo, atuando na difusão do caminhar do Plano, se consolidando como um espaço de aprovação popular.

Para tal, os fóruns devem continuar como um espaço autônomo e que reflita todos os segmentos da educação no município, sendo desaconselhável a forte presença e interferência do Executivo, através de nomeações e cerceamento de discussões. É importante que os membros continuem sendo eleitos periodicamente, pelos seus pares, e que reflitam os integrantes da educação no município, não somente na rede municipal, conforme recomendações anteriores.

- **Atenção à eficácia das discussões e à exigência de monitoramento e avaliações do Plano**

Importante alerta é quanto à organização dos trabalhos, para que ocorra monitoramento e avaliação periodicamente, sejam monitoramentos a cada ano e avaliações a cada dois anos, seja com um lapso temporal mais espaçado, mas importante que esses momentos estejam definidos desde o momento em que a implementação começar, para que sejam cumpridos. Esses momentos serão importantes para manter vivo o planejamento decenal, para que não se torne uma legislação de gaveta das SMEs, mas que se torne algo que várias pessoas anualmente confirmem, que se sintam representadas por terem participado da elaboração e por acompanharem o mesmo se tornando realidade.

Importante que o fruto do trabalho desses fóruns e/ou outras estruturas que se responsabilizem por se debruçar sobre o tema e emitir relatórios não seja em vão, o Executivo Municipal precisa dar autonomia e poder decisório a essas instâncias, para que não aconteça que os relatórios sejam apenas “mais um documento a ser guardado”, precisam se tornar realidade.

- **Atenção ao preparo e formação dos membros**

Igual atenção deve ser despendida na preparação dos membros do FME, importante que eles tenham o entendimento sobre suas atribuições, para que possam ter uma atuação com propriedade e autonomia. O ideal é que tenham atuado na elaboração do Plano, ou que tenham o interesse de se inteirar do processo ocorrido. Fundamental que o Executivo Municipal crie essa cultura, com incentivo, para que cada vez mais as pessoas tenham o desejo de participar.

Considerações Finais

Este produto buscou elencar, em forma de comentários, as principais dificuldades e as principais práticas exitosas encontradas em outros municípios, no que tange à participação social em Planos Municipais de Educação.

Dessa forma, buscou estimular a reflexão sobre o que deve ser feito para superar as limitações apontadas (buscando abordagens contrárias e que evitem esses gargalos) e o que deve ser feito para reproduzir e ampliar boas práticas.

Esperamos que ele possa se constituir como importante subsídio para que, com base nesses limites e potenciais levantados, Prefeituras, Secretarias Municipais de Educação, Câmaras Municipais, membros de órgãos municipais relacionados à educação (CME, FME, dentre outros), membros das comunidades escolares e da sociedade civil como um todo possam promover e/ou pleitear que os processos de elaboração, implementação e acompanhamento sejam mais participativos e democráticos em seus municípios.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Raquel Blanco. **Participação do Fórum Municipal de Educação de Dourados na comissão municipal de monitoramento e avaliação do plano municipal de educação**. 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2022.

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

CUNHA, Paula Abrão da. **A Tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025)**: desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2019.

GOMES, Flávia Camila. **Contradições no processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos – SP (2005-2019)**: entre a democratização do planejamento e a participação outorgada. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

LUZ, Angelo Juliano Carneiro. **As implicações da reorganização do Estado brasileiro (a partir dos anos 1990) nos processos de planejamento da educação brasileira e o controle social: o caso do Plano Municipal de Carambeí (PR) /2006**. 2014. 200 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado - Irati) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava – PR, 2014.

MENDES, Maria de Fátima. **Plano municipal de educação**: implementação e participação social. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

OLIVEIRA, Marli Almeida de. **Desafios para a efetivação democrática do Plano Municipal de Educação no município de Toropi/RS**: possíveis (re)construções nas relações teoria-prática. 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – RS, 2020.

PAIVA, Josiane de Souza. **Plano Decenal Municipal de Educação**: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

SILVA, Alex Vieira da. **O Plano Municipal de Educação e sua repercussão em escolas públicas de Recife e Olinda**. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE, 2018.

SILVA, Luciene Amaral da. **A participação da sociedade no planejamento educacional**: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do sertão de Alagoas. 2020. 175 f.

Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

APÊNDICE C - Quadro com as dissertações e teses levantadas em revisão bibliográfica

ANO DE PUBLICAÇÃO	TIPO DE PRODUÇÃO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	BASE DE DADOS	DESCRIPTOR S DE BUSCA	AUTORIA	VÍNCULO INSTITUCIONAL	TÍTULO DO TRABALHO	PALAVRAS-CHAVE DA PRODUÇÃO
2012	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	BDTD	Plano Municipal de Educação (título); Participação da Sociedade (todos)	MENDES, Maria de Fátima	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	Plano municipal de educação: implementação e participação social	Planejamento educacional Gestão democrática Autonomia Participação Education planning Democratic management Autonomy Participation
2019	Tese	Universidade Federal de Alagoas - UFAL	BDTD	Plano Municipal de Educação (título); Participação da Sociedade (todos)	SILVA, Luciene Amaral da	Universidade Federal de Alagoas - UFAL	A participação da sociedade no planejamento educacional: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do sertão de Alagoas	Santana do Ipanema - Alagoas Plano Municipal de Educação Santana do Ipanema Municipal Education Plan Alagoas

2009	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	BDTD	Plano Municipal de Educação (título); Participação da Sociedade (todos)	PAIVA, Josiane de Souza	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	Plano Decenal Municipal de Educação: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração	Planejamento educacional Municipalização Descentralização Democratização Autonomia Participação Educational planning Municipalization Decentralization Democratization Autonomy Participation
2022	Dissertação	Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD	BDTD	Plano Municipal de Educação (título); Participação da Sociedade (todos)	AQUINO, Raquel Blanco	Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD	Participação do Fórum Municipal de Educação de Dourados na comissão municipal de monitoramento e avaliação do plano municipal de educação	Participação Participation Fórum Municipal de Educação Municipal Education Forum Monitoramento e Avaliação Monitoring and Evaluation Plano Municipal de Educação Municipal Education Plan
2021	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos - UFSCar	BDTD	Plano Municipal de Educação (título); Participação da Sociedade (todos)	GOMES, Flávia Camila	Universidade Federal de São Carlos - UFSCar	Contradições no processo de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Carlos – SP(2005-2019): entre a democratização do planejamento e a participação outorgada	Plano Municipal de Educação Descentralização Participação Democracia formal Municipal Education Plan Decentralization Participation Formal Democracy

