

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

GUILHERME SOUSA BORGES

**O CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: uma análise
da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de
implementação dos PMEs**

UBERLÂNDIA-MG

2022

GUILHERME SOUSA BORGES

**O CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: uma análise
da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de
implementação dos PMEs**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como
exigência para obtenção do Título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Trabalho, Sociedade e Educação

Orientador: Professor Dr. Antonio Bosco de Lima

UBERLÂNDIA-MG

2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

B732 Borges, Guilherme Sousa, 1990-
2022 O CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
[recurso eletrônico] : uma análise da participação de
Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de
implementação dos PMEs / Guilherme Sousa Borges. - 2022.

Orientador: Antonio Bosco de Lima.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2022.159>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Educação. I. Lima, Antonio Bosco de, 1960-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 04/2022/308, PPGED				
Data:	Vinte e quatro de fevereiro de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	[8h:00m]	Hora de encerramento:	[11:20m]
Matrícula do Discente:	11813EDU021				
Nome do Discente:	Guilherme Sousa Borges				
Título do Trabalho:	"O CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PMEs"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Trabalho, Sociedade e Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Conselhos Municipais e Planos Municipais de Educação no Brasil: um estudo sobre o controle social a partir do caso de Uberlândia/MG (2015-2019)"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Ari Raimann - UFJ; Camila Alberto Vicente de Oliveira - UFJ; Robson Luiz de França - UFU; Sérgio Paulo Morais - UFU e Antonio Bosco de Lima - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Antonio Bosco de Lima, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Bosco de Lima, Professor(a) do Magistério Superior**, em 24/02/2022, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Alberto Vicente de Oliveira, Usuário Externo**, em 25/02/2022, às 08:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ari Raimann, Usuário Externo**, em 25/02/2022, às 09:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Paulo Moraes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/02/2022, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robson Luiz de França, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/02/2022, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3396937** e o código CRC **55A653E4**.

Dedico este trabalho a todas as pessoas que lutam pela educação enquanto instrumento de transformação social, na esperança de que esse hoje 'privilégio' de se tornar Doutor, seja um 'direito' oportunizado a todos, independente da classe social.

AGRADECIMENTOS

Muitos dizem que o ato da escrita é solitário. E que a produção do conhecimento depende, antes de tudo, da capacidade de leitura e compreensão da realidade por parte do pesquisador.

Posso até concordar que a capacidade cognitiva tenha muita relevância nesse processo. Mas, depois de passar por quase todos os segmentos da educação formal (básica, graduação, pós-graduação *lato sensu e stricto sensu* – mestrado e doutorado) e por diversas experiências educativas em espaços não formais, tenho condições de afirmar com certa margem de certeza que ninguém faz nada sozinho. Por isso, gostaria de agradecer àquelas pessoas que também fizeram parte da escrita desta tese.

Ao meu orientador, professor Antonio Bosco de Lima, devo a acolhida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Agradeço imensamente sua paciência e orientação extremamente respeitosa (e ao mesmo tempo agradável e muito divertida). Depois de alguns anos de convivência – desde meados de 2015, quando ingressei no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil, ainda durante o mestrado –, tenho como certo que sua orientação foi fundamental para a minha formação acadêmica e humana.

Por falar nisso, agradeço de coração aos membros do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: Ari (eterno orientador), Elizabeth, Egeslaine, Camila, Jeovandir, Ralph, Maria Alice, Fabio, e outros. Fazer parte desse grupo me fez perceber como a colaboração é importante para o processo de produção do conhecimento, e também para manter a sanidade em tempos tão difíceis. Espero que nossos encontros pelo Brasil afora continuem.

Agradeço aos colegas de orientação, Cecília, Claudia, Wilson e Juliene, que compartilharam desta árdua luta pela conclusão do curso. E também aos colegas que cursaram junto comigo as disciplinas do Programa, que acabaram se mostrando muito mais do que créditos a serem cumpridos.

Manifesto minha gratidão ao colegiado de professores que fazem parte do Programa, alguns com quem tive contato nas disciplinas e outros por mim procurados nesse percurso e que também tiveram papel determinante nos rumos de minha reflexão acadêmica. Aos professores Ari Raimann e Robson Luiz de França, agradeço a leitura atenta e as cruciais observações no exame de qualificação, sua colaboração trouxe ainda mais elementos para a feitura deste texto.

Meu agradecimento, ainda, aos Conselhos Municipais de Educação e Secretarias de Educação dos municípios de Mineiros e Jataí, ambos no estado de Goiás, que possibilitaram o acesso aos dados aqui analisados sem maiores complicações – a despeito das dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19. Que esta pesquisa possa auxiliar os Colegiados e Secretarias de Educação na busca por uma participação ativa e transformadora no âmbito dos Sistemas Municipais de Ensino.

Agradeço também ao apoio da Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior de Mineiros, Instituição onde iniciei meus trabalhos como professor, e que me ajudou a viabilizar a manutenção das despesas com o doutorado, mediante auxílio financeiro. Nunca é demais ressaltar que o dispêndio de recursos com a educação é um investimento necessário para a construção de uma sociedade justa e solidária. Espero fazer jus ao apoio que me foi concedido.

Por fim, com amor, quero também manifestar minha profunda gratidão à minha família. Aos meus pais, Doró e Teley, referências em todos os aspectos de minha vida, agradeço à paciência e apoio incondicional. Aos meus irmãos, Murilo, Cayque e Maria Letícia, não posso deixar de agradecer pelos momentos de descontração e pela inspiração para a conclusão desta tese. À Polyana, agradeço por me aguentar nos momentos de ódio ao texto, e por proporcionar momentos de procrastinação sempre proveitosos. Espero que com o fim desse custoso trabalho possamos maximizar nossos momentos de convívio.

*“Instruí-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa inteligência.
Agitai-vos, porque teremos necessidade de todo o nosso entusiasmo.
Organizai-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa força.”*

Antonio Gramsci

RESUMO

Esta tese tem por objeto analisar a participação dos Conselhos Municipais de Educação – compreendidos enquanto espaços de representação social na esfera de controle político do Estado – nos processos de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, sustentando a tese de que o nível e a qualidade da participação dos conselhos de educação nesses processos constitui fator determinante das ações futuras de controle social na implementação dos planos de educação. Para tanto, inicialmente foi realizada uma revisão de literatura suficiente à compreensão do objeto proposto, e então, foi executada uma pesquisa documental e empírica de cunho qualitativo, com a finalidade de investigar a atuação dos conselhos de educação a partir dos documentos públicos disponíveis para consulta e com fundamento no aporte teórico destacado, utilizando-se a metodologia de Análise Crítica do Discurso para a construção do texto. Depois de percorrido o caminho metodológico traçado, percebeu-se que os Conselhos Municipais de Educação pesquisados fizeram parte tanto do processo de elaboração quanto de implementação dos Planos Municipais de Educação. Entretanto, essa participação ocorreu de forma isolada em membros dos conselhos, faltando indícios concretos para se evidenciar se houve participação numa perspectiva coletiva e institucional dos colegiados nesses processos. Tal situação traz à tona a conclusão de que a presença dos conselhos na elaboração, acompanhamento e fiscalização dos planos de educação ocorreu apenas a nível de pseudoparticipação, havendo necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social por parte desses colegiados. Assim, a tese sustentada indica que a falta de participação numa perspectiva coletiva e institucional por parte dos conselhos de educação nos processos de elaboração dos planos de educação, acaba esvaziando as próprias ações de acompanhamento e fiscalização no momento de implementação desses planos, uma vez não haver, internamente nos conselhos pesquisados, elementos que demonstrem uma relação entre sua participação nos momentos anterior e posterior à aprovação dos planos.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Participação. Conselho Municipal de Educação. Controle social.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the participation of Municipal Councils of Education – understood as places of social representation in the sphere of political control of the State - in the processes of elaboration and approval of Municipal Education Plans, supporting the thesis that the level and quality of the participation of education councils in this processes is a determining factor for future actions of social control in the implementation of education plans. So, initially, a literature review sufficient to comprehend the proposed object was performed, and then a documentary and empirical research of a qualitative nature was carried out, in order to investigate the performance of education councils on the basis of public documents available for consultation and based on the highlighted theoretical contribution, using the Critical Discourse Analysis methodology for the construction of the text. After following the methodological path mapped out, it was realized that the Municipal Councils of Education investigated were part of both the elaboration and implementation process of Municipal Education Plans. However, this participation took place in an isolated way among members of the councils, and concrete evidence was missing to show whether there was participation in a collective and institutional perspective of the collegiate bodies in these processes. Such situation brings to light the conclusion that the presence of councils in the elaboration, monitoring and supervision of education plans took place only at the level of pseudo-participation, thus there's the need for improvement of mechanisms for mobilization and social control by these collegiate bodies. Therefore, the supported thesis indicates that the lack of participation in a collective and institutional perspective on the part of education councils in the processes of elaboration of education plans ends up emptying their own actions of monitoring and supervision at the time of implementation of these plans, since there's no, internally in the investigated councils, elements that demonstrate a relationship between their participation in the moments before and after the approval of the plans.

Keywords: Municipal Education Plan. Participation. Municipal Council of Education. Social control.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACD	Análise Crítica do Discurso
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
EC	Emenda Constitucional
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEP-CMEBr	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano por município
IFG	Instituto Federal de Goiás
IF Goiano	Instituto Federal Goiano
IMB	Instituto Mauro Borges de Estatísticas de Estudos Socioeconômicos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC	Ministério da Educação
NuFOPE	Núcleo de Formação de Formação de Professores e Práticas Educativas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produtor Interno Bruto
PIB per capita	Produto Interno Bruto por pessoa
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNRD	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SINTEGO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SME	Sistema Municipal de Ensino
UCG	Universidade Católica de Goiás
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNCME	União dos Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFIMES	Centro Universitário de Mineiros

UNIRv

Universidade de Rio Verde

VAAF

Valor Anual por Aluno

VAAT

Valor Anual Total por Aluno

LISTA DE IMAGENS E QUADROS

IMAGENS

Imagem 1 – Destaque da microrregião do sudoeste goiano no mapa do estado de Goiás.....	24
Imagem 2 – Destaque do município de Mineiros no mapa do estado de Goiás.....	75
Imagem 3 – Demonstrativo de matrículas nas redes municipal e estadual (Mineiros).....	76
Imagem 4 – Destaque do município de Jataí no mapa do estado de Goiás.....	83
Imagem 5 – Demonstrativo de matrículas nas redes municipal, estadual e federal (Jataí).....	84
Imagem 6 – Orientação do fluxo de monitoramento dos Planos Municipais de Educação.....	114
Imagem 7 – Modelo de Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação.....	115
Imagem 8 – Orientação do fluxo de avaliação dos Planos Municipais de Educação.....	116

QUADROS

Quadro 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do sudoeste goiano (2010).....	25
Quadro 2 – Indicadores da Educação Básica Pública dos municípios do sudoeste goiano.....	26
Quadro 3 – Quadro comparativo entre os conselhos municipais de educação pesquisados.....	52
Quadro 4 – Quadro comparativo entre os municípios pesquisados.....	88
Quadro 5 – Destaque das metas e estratégias que tratam de assuntos de competência municipal constantes no PNE atual.....	91
Quadro 6 – Indicadores de atendimento às metas estabelecidas no PNE a nível municipal.....	96
Quadro 7 – Agenda de Trabalho da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Mineiros.....	120
Quadro 8 – Agenda de Trabalho da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Jataí.....	129

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
1.1. Proposição do objeto de investigação	18
1.2. Problemática e objetivos de análise	23
1.2.1. Objetivo Geral	27
1.2.2. Objetivos específicos.....	27
1.3. Reflexões sobre a perspectiva teórico-metodológica adotada	27
1.4. A pandemia da Covid-19 e as inevitáveis variáveis causadas na construção desta pesquisa	32
1.5. Estrutura e organização da Tese	35
2. OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E SEU PAPEL SOCIAL NO ÂMBITO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO.....	37
2.1 A configuração dos conselhos de educação na realidade brasileira: funções e papel social	37
2.2. Constituição organizacional e estrutural dos conselhos de educação pesquisados.....	43
2.2.1. O CME de Mineiros	44
2.2.2. O CME de Jataí	49
2.2.3. Características comuns aos conselhos pesquisados	51
2.3. Gestão democrática e a potencialidade dos conselhos institucionalizados na formulação de políticas públicas	52
3. OS PLANOS DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	56
3.1. Os Planos Municipais de Educação a partir da política macronacional	56
3.2. Participação política e participações: o papel dos conselhos de educação no processo de elaboração e aprovação dos PMEs.....	70
3.2.1. O município de Mineiros e o processo de construção de seu PME	75
3.2.2. O município de Jataí e o processo de construção de seu PME	83
3.2.3. Características comuns aos municípios pesquisados	88
4. A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	89
4.1. O pacto federativo na implementação dos planos de educação	89
4.1.1. O Plano Nacional de Educação nos municípios: principais metas e estratégias	90
4.1.2. Mecanismos de articulação entre os entes federados	100
4.2. Controle social e o papel dos Conselhos Municipais de Educação no processo de implementação dos PMEs.....	104
4.3. O processo de implementação dos PMEs nos municípios pesquisados	109
4.3.1. Procedimentos formais de monitoramento e avaliação	112

4.3.2. Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME de Mineiros	118
4.3.3. Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME de Jataí	127
4.3.4. Características comuns às Comissões de Monitoramento e Avaliação pesquisadas	136
5. PLANOS: DE QUEM? PARA QUEM? PARA QUANDO? PARA QUE?	138
5.1. A contradição entre a gestão democrática e o controle social mediado pelo Estado ...	140
5.2. Os desdobramentos da (falta de) participação nos processos de elaboração de políticas públicas educacionais	144
5.3. Os conselhos de educação e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social	149
6. CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS	158
APÊNDICE I	167
MEMORIAL GUILHERME SOUSA BORGES	167

1. INTRODUÇÃO

1.1. Proposição do objeto de investigação

A problemática desta pesquisa situa-se no contexto da participação da sociedade nos processos de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), por determinação da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

De acordo com o artigo 8º, §2º, do PNE:

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

[...]

§2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

A Lei 13.005/2014 prevê, ainda, que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas (artigo 5º), e os entes da federação deverão atuar de forma colaborativa visando o alcance das metas e implementação das estratégias objeto do plano (artigo 7º).

Ou seja, a partir da publicação do Plano Nacional de Educação é dever dos Municípios brasileiros elaborar ou adequar seus respectivos Planos Municipais de Educação, em consonância com as metas e estratégias estabelecidas no documento federal. Mais, esse processo de elaboração ou adequação deve ser conduzido com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil; e, após a elaboração ou adequação dos planos, os municípios deverão atuar de forma colaborativa com os outros entes da federação com o objetivo de implementar as estratégias traçadas, executando mecanismos de monitoramento e avaliação durante todo esse processo.

Sabe-se que o Plano Nacional de Educação é a norma referência que estabelece as diretrizes a serem observadas na formulação e execução de políticas públicas educacionais durante um período de 10 anos. Já os Planos Municipais de Educação contribuem para a regionalização das metas e estratégias consolidadas no PNE, constituindo ferramenta imprescindível para o sucesso do próprio plano nacional.

Até o fechamento deste trabalho (fevereiro de 2022), dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 3 ainda não possuíam um Plano Municipal de Educação sancionado pelo Poder Executivo (de acordo com levantamento realizado pelo Ministério da Educação, disponível no portal PNE em Movimento - <https://pne.mec.gov.br/>). Portanto, dado a magnitude de implantação dos PNEs, mostra-se relevante a análise a respeito da implementação desses planos, bem como das possibilidades de controle social por parte dos órgãos de representação da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, esta pesquisa tem por objeto analisar a participação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) – enquanto espaços de representação social na esfera de controle político do Estado – no processo de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, sustentando a tese de que o nível e a qualidade da participação dos conselhos nesse processo constitui fator determinante das ações futuras de controle social na implementação dos PMEs.

Para tanto, propôs-se investigar, a princípio, quatro Conselhos Municipais de Educação de municípios do estado de Goiás – sendo dois deles localizados em municípios de médio porte (Jataí e Mineiros) e os outros dois em municípios de pequeno porte (Portelândia e Perolândia)¹² –, de modo a angariar elementos diversificados (ou não) sobre a participação desses colegiados no processo de elaboração dos PMEs, e os desdobramentos dessa participação nas ações de controle social no processo de implementação dos PMEs.

A opção por investigar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação nesse contexto foi tomada pela continuidade de pesquisa que teve início durante o Mestrado em Educação³ (2015-2017), em que foram analisados os reflexos da atuação de um Conselho Municipal de Educação em prol de uma educação de qualidade socialmente referenciada no âmbito da municipalidade.

¹ Foi feita a opção por estes municípios em razão da logística da pesquisa, por serem municípios localizados em uma mesma microrregião (sudoeste goiano), e também para analisar eventuais diferenças na estruturação e comportamento dos conselhos, considerando as particularidades de cada municipalidade. Foi primada, ainda, a escolha de municípios de porte diferenciado, levando-se em conta critérios adotados pelo IBGE e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), tais como tamanho da população, densidade demográfica e composição do Produto Interno Bruto (PIB), com a finalidade de analisar a relação entre os fatores socioeconômicos de cada município e a atuação dos colegiados de educação.

² Considerando o contexto da pandemia da Covid-19, algumas alterações foram realizadas na construção da pesquisa. Entre elas, está a retirada dos conselhos dos municípios de Portelândia e Perolândia do objeto de análise, conforme será explicado no item 4.1 desta Introdução. Optou-se por manter a redação inicial para explicitar como se desenvolveu a pesquisa, inclusive com a necessidade de adaptação em razão das variáveis encontradas ao longo do processo.

³ Mestrado concluído pela Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí (hoje Universidade Federal de Jataí), com pesquisa intitulada “O Direito à Educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino: atuação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros/GO”, sob orientação do Professor Dr. Ari Raimann.

Na pesquisa realizada, constatou-se que os CMEs são constituídos como órgãos estatais de representação social, que possuem caráter deliberativo, consultivo, mobilizador e de controle social das políticas públicas educacionais do município. Em outras palavras, os Conselhos Municipais de Educação são espaços políticos importantes no processo de desconcentração das atribuições do Estado, e, ao mesmo tempo, são ambientes de mobilização social com potencial transformador e desalienante.

Mas, considerando que esses colegiados de educação se inserem no aparato administrativo do Estado, sua atuação acaba sofrendo influências por parte das estruturas de controle socioeconômico da máquina pública, situação que condiciona o nível e a qualidade da participação dos conselhos, como foi possível observar no CME investigado, chegando-se à conclusão de que esse conselho se enquadrava em um contexto de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social, justamente pelo fato de sua atuação sofrer restrições por parte das estruturas de domínio político e socioeconômico.

Assim, observa-se que os Conselhos de Educação são parte integrante dos processos de elaboração das políticas públicas educacionais; são “mecanismos voltados para a interferência da população nas tomadas de decisões no âmbito do cotidiano da administração pública” (CALDERÓN e MARIM, 2002, p. 3). E, no interior desses colegiados, existem disputas ideológicas que muitas vezes evidenciam o confronto entre interesses sociais e econômicos, de modo que o paradigma dominante nas discussões acerca da elaboração dos PME, tem relação direta com as futuras ações de controle social na implementação desses planos.

Daí a importância científica e social desta pesquisa, na medida em que pretende evidenciar a relação existente entre o processo de elaboração e a futura execução das políticas públicas educacionais, demonstrando, assim, a imprescindibilidade da participação da sociedade em todas as etapas desse processo.

A proposição desta pesquisa se torna relevante também em razão dos desdobramentos do cenário político brasileiro no âmbito social nos últimos anos, sendo possível observar uma redução dos mecanismos de participação da sociedade nas estruturas de controle político do Estado, assim como a desarticulação dos entes federados na formulação e execução de políticas públicas, em especial no campo da educação.

Tratando especificamente da temática abordada nesta pesquisa, desde o início de 2019, o Governo Federal extinguiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE⁴, órgão do Ministério da Educação responsável pela comunicação com estados e municípios, e

⁴ O órgão foi extinto pelo Decreto 9.665/2019, que repassou as atribuições da SASE para a Secretaria de Educação Básica.

assessoramento na elaboração e implementação dos Planos de Educação em consonância com o que previsto no PNE.

Essa iniciativa, além de prejudicar sobremaneira a continuidade da implementação dos Planos de Educação em todo o território nacional de forma articulada, também evidencia uma mudança na perspectiva do governo para a educação pública nos próximos anos, distanciando o foco das políticas públicas do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas no PNE.

Tal situação afeta diretamente o objeto aqui debatido, uma vez que o recrudescimento de políticas liberais no campo educacional acaba diminuindo (ou até anulando) as possibilidades de participação em uma perspectiva de transformação social no âmbito dos conselhos institucionalizados.

Em outras palavras, com a falta de interesse do Governo Federal na execução das metas constantes do PNE, e a desarticulação do Ministério da Educação com os níveis estadual e municipal da gestão pública educacional, não só os Planos Municipais de Educação têm sua implementação incerta, como a atuação dos Conselhos Municipais de Educação nesse processo fica completamente enfraquecida.

Entretanto, isso não deslegitima o processo de investigação proposto, pois compreende-se que o estudo de diferentes conselhos localizados em uma mesma microrregião, mas sujeitos a realidades distintas que condicionam suas atuações na esfera social, pode contribuir para a construção de potenciais redes de colaboração regionais, reforçando o caráter de mobilização social desses colegiados, e conseqüentemente fomentando a importância da elaboração e implementação de políticas públicas educacionais com a participação da sociedade, buscando o desenvolvimento qualitativo dos sistemas municipais de ensino.

Assim, mesmo que em determinado contexto político a participação por meio de conselhos institucionalizados tenha seu impacto social reduzido, não se pode ignorar a potencialidade do caráter mobilizador desses colegiados.

Com efeito, a participação social na gestão pública sob a forma de conselho não é nova na história. No Brasil, desde o Império há notícia da formação de conselhos na estrutura organizacional da Administração Pública, surgindo como espaços de participação criados pelo próprio aparato público, integrantes de sua estrutura administrativa sob a forma de uma participação concedida e limitada.

Enquanto órgãos de Estado, a atuação dos colegiados de educação é pautada por dois fatores condicionantes: a) forma de instituição (aparato legal); e b) modo de operação (participação social). O primeiro fator determina a posição do conselho na estrutura administrativa do Estado e os limites de atuação e colaboração com os demais níveis de gestão

educacional, enquanto o segundo determina a natureza do conselho como órgão de Estado ou de Governo a partir do grau de relevância da participação da sociedade em sua condução.

É no segundo fator de condicionamento que este trabalho é focado, uma vez que é o nível e a qualidade da participação da sociedade que estabelecem até que ponto esses órgãos têm real influência na concretização da gestão democrática da educação brasileira. Portanto, o estudo das categorias ‘participação’ e ‘controle social’ no âmbito de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, principalmente por meio de sua função de mobilização social, é de fundamental importância, como ressalta Bordignon (2010):

O caráter de mobilização e controle social constitui novo desafio atribuído aos conselhos de educação. O novo espírito e desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas atribui aos conselhos essas novas funções, que não faziam parte da sua tradição. Essas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. A função mobilizadora situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação. A função de controle social coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade. (BORDIGNON, 2010, p. 19).

Contudo, partindo-se da premissa de que a própria constituição dos Conselhos Municipais de Educação é condicionada ao aparato público, em razão de sua posição na estrutura jurídico-administrativa do Estado Democrático de Direito, há que se reconhecer que a atuação mobilizadora dos colegiados, ao mesmo tempo em que oportuniza a participação da sociedade no meio educacional, é diretamente influenciada pelas estruturas de controle político do Estado.

Nesse ponto, compreende-se que a participação nestes colegiados se insere no contexto de luta por melhorias no cenário educacional, em contraponto ao controle exercido pelo Estado por meio da ordem jurídico-administrativa. Ou seja, a participação da sociedade por meio dos CMEs deve ser compreendida a partir da potencialidade dos movimentos sociais, uma participação política.

Na abordagem marxista, o conceito de participação não é encontrado de forma isolada, mas sim articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais. A análise dos movimentos sociais, sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural. Não se trata do estudo das revoluções em si, mas do processo de luta histórica das classes e camadas sociais em situação de subordinação. As revoluções são pontos desse processo, quando há ruptura da ‘ordem’ dominante, quebra da hegemonia do poder das elites e confrontações das forças sociopolíticas em luta, ofensivas ou defensivas. (GOHN, 2011, p. 27-28).

No cenário de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação, os CMEs devem seguir essa mesma perspectiva de participação, buscando construir diretrizes que se adequem aos interesses sociais, conforme defende Marcelino (2013, p. 57):

A efetiva participação dos membros do CME em todos os níveis e modalidades de ensino deve estar vinculada a um pensamento que eleja a educação de qualidade como direito de todos. Essa construção está relacionada com a superação e a busca de soluções para os problemas e dificuldades. O fazer na educação acompanha as inquietações na luta pelos direitos e anseios coletivos. Neste sentido, os conselhos de educação são espaços importantes para impulsionar as discussões e alimentar as mudanças nas relações de poder.

Isso porque, de acordo com Bordignon (2010, p. 92) o “[...] plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação.”. De modo que, sem a participação da sociedade, a elaboração e a implementação dos planos será pautada nos interesses governamentais das estruturas de controle político do Estado. Em outras palavras:

[...] o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. (BRASIL/MEC, 2014a, p. 8).

Portanto, a pesquisa em torno da atuação do Conselho Municipal de Educação apresenta relevância política e social, uma vez que, ao mesmo tempo em que os conselhos constituem espaços políticos importantes no processo de desconcentração das atribuições do Estado, constituem, também, ambientes de mobilização social com potencial transformador e desalienante, capazes de promover verdadeiras mudanças nas estruturas de controle ideológico da sociedade, contribuindo para a melhoria da gestão educacional.

1.2. Problemática e objetivos de análise

Considerando a necessidade de situar o objeto de investigação no plano da realidade concreta para a compreensão do tema sob um contexto político, histórico e socioeconômico, foi estabelecido um recorte temporal a partir da vigência da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação. Isso porque, foi essa lei que estabeleceu as diretrizes e metas para a educação pública até o ano de 2024, definindo inclusive a obrigação dos municípios em elaborar ou adequar seus Planos Municipais de Educação.

agroindustrial, em especial pela produção de cana-de-açúcar e empreendimentos sucroalcooleiros, contando com uma área total de 56.111,874 km² (cinquenta e seis mil cento e onze vírgula oitocentos e setenta e quatro quilômetros quadrados), e aproximadamente 446.583 (quatrocentos e quarenta e seis mil, quinhentos e oitenta e três) habitantes – segundo dados do censo demográfico de 2010 do IBGE –, distribuídos em 18 (dezoito) municípios⁶⁷.

A população é distribuída na proporção de 89,71% na área urbana, e 10,29% na área rural, sendo que 39,52% dos habitantes se concentram no município mais populoso, Rio Verde. Segundo classificação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNRD, a microrregião do sudoeste goiano é caracterizada como de alta renda, levando-se em conta indicadores de evolução do PIB total e renda *per capita*; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de seus municípios pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do sudoeste goiano (2010)					
Municípios	2010				
	IDH-M			IDH-M	Ranking estadual
	Longevidade	Educação	Renda		
Aparecida do Rio Doce	0,814	0,583	0,700	0,693	134°
Aporé	0,823	0,584	0,692	0,693	134°
Caiapônia	0,808	0,588	0,701	0,693	134°
Castelândia	0,823	0,578	0,724	0,701	104°
Chapadão do Céu	0,837	0,652	0,748	0,742	17°
Doverlândia	0,840	0,518	0,684	0,668	198°
Jataí	0,856	0,656	0,774	0,757	5°
Maurilândia	0,823	0,554	0,682	0,677	184°
Mineiros	0,840	0,584	0,753	0,718	59°
Montividiu	0,827	0,644	0,738	0,733	27°
Palestina de Goiás	0,837	0,660	0,656	0,713	73°
Perolândia	0,832	0,538	0,691	0,676	187°
Portelândia	0,803	0,513	0,680	0,654	217°
Rio Verde	0,853	0,656	0,765	0,754	6°
Santa Helena de Goiás	0,823	0,627	0,734	0,724	45°
Santa Rita do Araguaia	0,842	0,616	0,703	0,714	71°
Santo Antônio da Barra	0,835	0,593	0,665	0,691	145°
Serranópolis	0,804	0,551	0,713	0,681	177°

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IMB e do IBGE, 2020.

⁶ Aparecida do Rio Doce, Perolândia, Castelândia, Palestina de Goiás, Portelândia, Aporé, Santo Antônio da Barra, Doverlândia, Serranópolis, Santa Rita do Araguaia, Chapadão do Céu, Montividiu, Caiapônia, Santa Helena de Goiás, Jataí, Rio Verde, Maurilândia e Mineiros.

⁷ Deste *locus* de pesquisa, foram selecionados para análise, a princípio, os Conselhos de Educação dos municípios de Mineiros, Jataí, Perolândia e Portelândia, que serão contextualizados de forma mais detalhada ao longo do texto.

No âmbito educacional, segundo informações constantes dos relatórios estatísticos elaborados pelo IMB (<https://www.imb.go.gov.br>) e pelo IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br>), a microrregião conta com unidades de Instituições de Ensino Superior de natureza federal (Universidade Federal de Jataí – UFG, Instituto Federal Goiano – IF Goiano e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG), estadual (Universidade Estadual de Goiás – UEG) e municipal (Universidade de Rio Verde – UNIRv e Centro Universitário de Mineiros – UNIFIMES).

Especificamente na Educação Básica, os principais indicadores consolidados para a microrregião evidenciam as seguintes informações:

Quadro 2 – Indicadores da Educação Básica Pública dos municípios do sudoeste goiano						
Municípios	Número de docentes 2018	Número de escolas 2018	Número de matrículas 2018	IDEB 2017 – anos iniciais	IDEB 2017 – anos finais	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade 2010 (%)
Aparecida do Rio Doce	26	2	606	5,6	4,7	93,3
Aporé	58	4	665	7,1	5,7	99,1
Caiapônia	153	16	2.287	6,1	5,4	97,2
Castelândia	43	3	603	5,2	5,1	92,8
Chapadão do Céu	107	5	2.239	6,7	5,8	93,3
Doverlândia	106	10	1.049	5,5	5,6	96,4
Jataí	866	62	16.824	5,8	5,5	97,5
Maurilândia	91	7	1.900	6,3	5,1	97,5
Mineiros	524	39	11.043	6,5	5,7	97,3
Montividiu	105	10	2.066	6,1	4,6	98,4
Palestina de Goiás	42	3	555	6,0	5,0	98,6
Perolândia	41	4	591	6,6	6,2	99,2
Portelândia	45	3	704	5,1	5,4	97,7
Rio Verde	1.483	104	34.908	7,1	5,5	97
Santa Helena de Goiás	297	20	6.207	6,1	5,1	97,3
Santa Rita do Araguaia	51	4	1.049	6,0	5,7	94,3
Santo Antônio da Barra	57	4	842	6,4	5,1	96
Serranópolis	65	9	1.301	5,5	6,0	97,1

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IMB e do IBGE, 2020.

Definido o cenário da pesquisa, e levando-se em conta o marco teórico inicial utilizado para a compreensão do tema proposto, o qual insere a participação por meio dos colegiados de educação em um contexto de luta por melhorias no cenário educacional, a pesquisa será desenvolvida com base no seguinte problema: A participação dos Conselhos Municipais de Educação no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação influencia, em alguma medida, as ações futuras de controle social, por parte dos CMEs, no processo de implementação dos PMEs?

E, partindo deste problema de pesquisa, foram elaborados os objetivos geral e específicos que serão desenvolvidos no curso do texto.

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar a relação entre a participação dos Conselhos Municipais de Educação no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação, e a sua posterior participação nas ações de controle social quando da implementação dos PMEs.

1.2.2. Objetivos específicos

- a) Analisar a constituição organizacional e estrutural dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, evidenciando semelhanças e diferenças.
- b) Investigar o processo de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, e a participação da sociedade nesse processo, explicitando as ações dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, as possíveis tensões e os embates.
- c) Estudar o processo de acompanhamento e fiscalização da implementação dos Planos Municipais de Educação, evidenciando as possibilidades de participação dos Conselhos Municipais de Educação nesse processo.
- d) Avaliar os limites e possibilidades das ações de controle social no processo de implementação dos Planos Municipais de Educação pelos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, a partir do exame de sua participação no processo de elaboração e aprovação dos PMEs.

1.3. Reflexões sobre a perspectiva teórico-metodológica adotada

A pesquisa é documental e empírica de cunho qualitativo, e foi desenvolvida a partir de uma perspectiva crítica de análise, com a finalidade de evidenciar e compreender a essência do objeto investigado. Ou seja, partindo de um objeto específico, refletiu-se a respeito das condições políticas, históricas, sociais e econômicas que permearam o desenvolvimento deste objeto, no sentido de alcançar uma compreensão teórica sobre as tensões existentes entre os planos ideal e real analisados – considerando-se como plano ideal a realidade aparente observada a partir da estrutura jurídico-política do Estado, e como plano real a realidade concreta observada a partir do confronto dos dados de pesquisa (documentos oficiais) com a

estrutura jurídico-política do Estado. Tudo isso com o auxílio de diferentes técnicas de coleta, sistematização e análise de dados⁸.

Netto (2011), ao analisar o método na obra de Marx, afirma que o desenvolvimento de uma pesquisa científica que propicia o conhecimento teórico a respeito do objeto não tem outro objetivo senão conhecer esse objeto tal como ele é, na sua existência real e efetiva, para além da pseudoconcreticidade (KOSIK, 1986).

[...] para Marx, o objeto da pesquisa (no caso, a sociedade burguesa) tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. (NETTO, 2011, p. 20-22).

De fato, o conhecimento científico não consiste simplesmente na reunião de informações ou fatos. Na verdade, a concepção de totalidade na perspectiva do materialismo histórico e dialético demanda um trabalho de interpretação dialética das informações ou fatos reunidos. “Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1986, p. 35).

Em outras palavras, o movimento crítico-dialético da pesquisa científica consiste na ação do sujeito sobre o objeto investigado – por meio do método investigativo – para compreendê-lo além de sua aparência fenomênica e, então, produzir o conhecimento teórico – por meio do método expositivo – evidenciando a essência do objeto de pesquisa. Trata-se, pois, de um esforço contínuo do pesquisador em abstrair a aparência imediata do objeto e (re)interpretá-lo a partir de seus fatores políticos, históricos e socioeconômicos condicionantes. Por esta razão, Marx (apud KOSIK, 1986, p. 13) afirma que toda “ciência seria supérflua se a forma fenomênica e a essência coincidissem diretamente”.

A construção do conhecimento passa, pois, necessariamente pela transformação da concepção imediata da realidade abstrata (percepção fetichizada do objeto – plano ideal) para a compreensão da totalidade concreta (elucidação dos fatores que condicionam o objeto – plano

⁸ [...] o pensamento dialético parte do pressuposto de que o conhecimento humano se processa num movimento em espiral, do qual cada início é abstrato e relativo. Se a realidade é um todo dialético e estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade. (KOSIK, 1986, p. 41-42).

real). É este movimento crítico-dialético entre o sujeito pesquisador e o objeto a ser estudado, inserido em uma contextualização histórica, que torna possível a construção do conhecimento teórico.

Para alcançar esta perspectiva crítica de análise, foi realizada uma revisão bibliográfica para estabelecer um aporte literário suficiente à compreensão do objeto de investigação, e também uma pesquisa exploratória documental, com o auxílio de técnicas de coleta de dados, para o levantamento de legislações, regulamentações e documentos sobre os Conselhos Municipais de Educação pesquisados.

A revisão bibliográfica consistiu no levantamento das diferentes contribuições científicas já produzidas que abordam o tema proposto nesta pesquisa. Tal procedimento auxilia o pesquisador na definição do problema, determinação dos objetivos, fundamentação da justificativa da escolha do tema e elaboração do referencial teórico que será utilizado como base doutrinária na construção do trabalho, como menciona Trivinos (1987, p. 100):

O processo de avaliação do material bibliográfico que o pesquisador encontra lhe ensinará até onde outros investigadores têm chegado em seus esforços, os métodos empregados, as dificuldades que tiveram de enfrentar, o que pode ser ainda investigado etc. Ao mesmo tempo, irá avaliando seus recursos humanos e materiais, as possibilidades de realização de seu trabalho, a utilidade que os resultados alcançados podem emprestar a determinada área do saber e da ação. E como dizem Selltiz et alii, a revisão permitirá descobrir as ligações do assunto que lhe interessa com outros problemas, o que, sem dúvida alguma, ampliará a visão sobre o tópico que se pretende estudar.

Já o levantamento documental, neste trabalho, foi de fundamental importância para o resgate histórico e a compreensão das condições de implantação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, bem como para a reflexão a respeito da atuação destes conselhos nos processos de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação. Ainda de acordo com Trivinos (1987, p. 109):

Os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema. O pesquisador parte de uma hipótese e aprofunda seu estudo nos limites de uma realidade específica, buscando antecedentes, maiores conhecimentos para, em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental.

Além da pesquisa bibliográfica e exploratória documental, outro tipo de pesquisa que comporia a metodologia do trabalho de investigação seria a pesquisa de campo, que consistiria na observação ativa do pesquisador sobre o *locus* de pesquisa, especialmente por meio do uso do instrumento de entrevista semiestruturada junto aos conselheiros de educação que

participaram do processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação e que compõem a Comissão de Monitoramento e Avaliação dos PMEs de cada municipalidade.

Entretanto, em razão das variáveis impostas pela pandemia da Covid-19, não foi possível concretizar a realização das entrevistas para a inserção dos dados na construção deste texto, conforme será explicado no item 4.1 desta Introdução. Ressalta-se, todavia, que optou-se por manter a redação inicial da Introdução para explicitar como se desenvolveu a pesquisa, inclusive com a necessidade de adaptação em razão das variáveis encontradas ao longo do processo.

A inserção da pesquisa de campo no processo de construção desta tese era uma escolha de caráter preventivo, no sentido de resguardar os critérios de cientificidade da análise dos dados, na possibilidade da ocorrência de alteração na composição dos Conselhos Municipais de Educação durante o período investigado.

Isso porque, havendo alteração na composição dos CMEs no interstício entre a elaboração e a implementação dos PMEs, a simples análise documental seria insuficiente para atingir uma compreensão apurada do problema de pesquisa, pois um cenário possível seria uma Comissão de Monitoramento e Avaliação dos PMEs composta sem a presença de pessoas que fizeram parte do processo de elaboração dos planos de educação. Assim, a pesquisa de campo supriria uma eventual lacuna de informações, possibilitando a coleta de dados de todos os elementos relacionados com o objeto analisado.

Nesse sentido, Trivinos (1987, p. 146) ressalta que a técnica de entrevista semiestruturada é:

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Assim, a realização de entrevistas com os sujeitos envolvidos no processo de pesquisa teria tanto a finalidade de suprir eventuais lacunas de informação presentes nos documentos levantados por meio da pesquisa exploratória documental, como também teria o objetivo de revelar possíveis informações ocultas nos documentos, que acabariam sendo desveladas a partir do discurso dos indivíduos entrevistados.

Concluída a fase de coleta e sistematização dos dados obtidos das diversas fontes de pesquisa (bibliografia e documentos), foram iniciados os procedimentos de análise qualitativa,

no intuito de construir um texto organizado e pautado na estruturação esquematizada e argumentação coerente dos dados coletados, atingindo, assim, o objetivo geral.

A análise dos documentos foi baseada nos procedimentos metodológicos da Análise Crítica do Discurso (ACD), com fundamento na abordagem transdisciplinar da linguagem na vida social de Fairclough (2001). Em síntese, essa forma de análise passa por diferentes procedimentos no processo de construção do conhecimento, com o objetivo de desvelar a tensão entre aquilo que está posto nos textos e discursos e a realidade socialmente contextualizada.

Segundo Fairclough (2001, p. 22):

Os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as ‘constituem’; diferentes discursos constituem entidades-chave de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais, e são esses efeitos sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso. Outro foco importante localiza-se na mudança histórica: como diferentes discursos se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso.

Isso porque, o discurso pode ser utilizado como prática política ou ideológica, sendo que o discurso como prática política “estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22), e o discurso como prática ideológica “constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder” (Ibidem).

Assim, a Análise Crítica do Discurso busca ressaltar as relações e contradições entre discurso e prática social, privilegiando uma leitura ampla dos fatores que condicionam o movimento da sociedade, e evidenciando como as relações de poder influenciam o comportamento social.

Quanto à análise específica de documentos oficiais, de acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), trata-se de inserir no campo de análise, primeiramente, as influências que permeiam a elaboração do documento, a composição ideologicamente hegemônica no campo político de produção dos textos; após, deve-se analisar o contexto de produção dos textos, a intencionalidade presente na linguagem adotada, bem como a elaboração de textos acessórios (explicativos) que estabelecem o viés interpretativo do documento oficial às massas; por fim, não se pode perder de vista o contexto da prática, a implementação dos documentos elaborados, aliada à interpretação preestabelecida pelos mecanismos de controle ideológico das classes dominantes.

A opção pela Análise Crítica do Discurso se fez justamente para evidenciar as tensões existentes entre a realidade aparente e a realidade concreta no âmbito de atuação dos Conselhos Municipais de Educação. Nesse ponto, mostrou-se imprescindível uma análise aprofundada da documentação levantada, não se limitando à superfície do conteúdo das legislações, regulamentações e demais documentos analisados.

Concluído o processo de análise, constatou-se que a ausência dos potenciais dados das entrevistas não constituiu um fator impeditivo da comprovação da tese, restando suficientes os dados bibliográficos e documentais, muito embora reconheça-se que a realização das entrevistas poderia enriquecer sobremaneira o contexto de análise, corroborando de forma ainda mais satisfatória o problema de pesquisa.

Por fim, com supedâneo neste caminho teórico-metodológico, espera-se contribuir para uma melhor compreensão do objeto investigado.

1.4. A pandemia da Covid-19 e as inevitáveis variáveis causadas na construção desta pesquisa

A pandemia da Covid-19 já é, e ainda o será por muito tempo, um assunto recorrente no campo da produção científica em qualquer área do conhecimento. As consequências provocadas pela rápida proliferação desse vírus no meio social – potencializadas pela severidade do desenvolvimento dos sintomas clínicos nas pessoas infectadas – foram tão graves que impuseram uma verdadeira necessidade de mudança de comportamento por parte dos indivíduos, das organizações político-sociais e também dos meios de produção.

Trata-se, pois, de um evento histórico que impôs mudanças na rotina social.

No âmbito acadêmico, para além da interrupção das aulas presenciais, da demasiada insistência na utilização de tecnologias digitais de aprendizagem para manter o ritmo e a produtividade, e das dificuldades na implementação do famigerado “Regime de aulas não presenciais”, diversos foram os efeitos imediatos provocados pela pandemia, como, por exemplo: a necessidade de aceleração do processo de produção científica em determinadas áreas tidas como fundamentais no enfrentamento do cenário de urgência vivenciado; a mudança de foco em determinadas produções em andamento, na intenção de se inserir o novo contexto no processo de análise; a postergação de produções, em razão da impossibilidade de coleta de dados ou realização de experimentos etc.

Essas mudanças na rotina social também provocaram seus efeitos na condução desta pesquisa, especificamente com relação à coleta de dados.

De fato, a partir de meados de março de 2020, diversas medidas de restrição de circulação de pessoas em espaços públicos foram implementadas em nosso país, como iniciativas para frear o avanço da pandemia da Covid-19. Muito embora não tenha havido uma uniformidade na adoção dessas medidas, muito em razão da omissão do Poder Executivo federal⁹, diversos estados e municípios aplicaram algumas iniciativas semelhantes, como o fechamento das escolas e do atendimento físico presencial nos órgãos públicos.

O estado de Goiás, *locus* desta pesquisa, foi um dos entes federados que adotou medidas de restrição de circulação de pessoas por meio do fechamento das escolas e do atendimento ao público nos órgãos públicos.

Tal medida, invariavelmente, impactou a coleta de dados para a construção desta pesquisa, uma vez que até o momento da implementação das medidas de restrição de circulação, grande parte dos dados dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados ainda não havia sido coletada.

A princípio, buscou-se alternativas para suprir a visita *in loco* nos CMEs e Secretarias de Educação, como o contato telefônico e por e-mail com os responsáveis, a ampliação da busca de dados no meio virtual, e ainda a tentativa de se realizar a pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas em formulário digital.

Entretanto, dada a dificuldade de acesso aos dados de algumas localidades, e ainda a manutenção da necessidade de isolamento social como medida de prevenção à proliferação do vírus, a solução encontrada para o prosseguimento da pesquisa foi a inserção do contexto de pandemia como uma variável que demandou a adaptação do processo de investigação científica.

Assim, foram necessárias duas alterações substanciais na construção do trabalho, para possibilitar a manutenção do escopo da tese:

⁹ Aqui, chama-se a atenção ao posicionamento do Governo Federal no enfrentamento à pandemia, caracterizado pelo negacionismo às orientações científicas e evidente desserviço às medidas destinadas à prevenção do contágio (como a restrição de circulação, o distanciamento social e o uso obrigatório de máscaras faciais), e ao tratamento preventivo por meio da vacinação em massa da população. O próprio Chefe do Poder Executivo Federal, em diversas ocasiões, declarou expressamente ser contrário a essas medidas, incentivando o “tratamento precoce” por meio de medicamentos sem eficácia comprovada, e ainda desencorajando a vacinação. Recentemente, inclusive, o Presidente da República “aconselhou” a população a não vacinar as crianças, colocando em xeque a campanha de vacinação com base em argumentos sem qualquer fundamento científico, contribuindo assim para o desenvolvimento de um movimento anti-vacina em todo o país. Esse posicionamento de negação às orientações científicas certamente contribuiu para o agravamento dos desdobramentos sociais da pandemia no Brasil, havendo a necessidade de intervenção judicial para que os demais entes federados pudessem implementar medidas de enfrentamento de forma autônoma (a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, os estados e municípios passaram a adotar medidas autônomas destinadas ao combate à pandemia).

- a) Considerando a dificuldade de contato com os responsáveis pelos Conselhos Municipais de Educação e/ou Secretarias de Educação dos municípios de Portelândia e Perolândia, somada à escassez de dados disponíveis em meio virtual – situação que indica a inatividade desses conselhos –, optou-se pela retirada desses dois conselhos do objeto de investigação, mantendo-se apenas os conselhos dos municípios de Mineiros e Jataí.

Tal alteração, embora tenha diminuído a amostragem e retirado do contexto de análise as eventuais diferenças entre os conselhos de municípios de pequeno porte (Portelândia e Perolândia) e municípios de médio porte (Mineiros e Jataí), não interferiu de modo significativo no alcance do objetivo geral do trabalho, ainda mais considerando a falta de informações disponíveis sobre a atuação desses conselhos em domínios públicos.

- b) Considerando a manutenção das medidas de isolamento social como iniciativa para frear o avanço da pandemia, somada à dificuldade de contato com os membros dos Conselhos Municipais de Educação de Mineiros e Jataí, e ainda à falta de confiabilidade no processo de entrevista por meio de formulário digital¹⁰ para a finalidade a que se propunha neste trabalho, optou-se por não utilizar a pesquisa de campo como procedimento metodológico, mantendo-se apenas a coleta de dados bibliográficos e documentais.

Tal alteração, embora tenha restringido o acesso a eventuais dados relevantes que se poderia obter por meio do depoimento pessoal dos conselheiros, também não interferiu de modo significativo no alcance do objetivo geral do trabalho, uma vez que os dados bibliográficos e documentais levantados foram suficientes para se realizar a análise pretendida.

Essas duas alterações, importante ressaltar, estão intimamente relacionadas, uma vez que o impedimento da realização de uma pesquisa *in loco*, em razão das limitações impostas pela pandemia, foi um fator que, em conjunto com a escassez de dados no meio virtual, impossibilitou a inserção dos municípios de Portelândia e Perolândia no objeto de pesquisa. Por

¹⁰ Ressalta-se que a falta de confiabilidade não se relaciona com a ferramenta digital em si, mas sim com processo de resposta dos entrevistados. Como uma entrevista por formulário digital não seria realizada “ao vivo”, haveria dificuldade em se identificar elementos contextuais e da individualidade de cada entrevistado, que poderiam se mostrar fundamentais para a análise apurada de seus discursos. Além disso, feita a tentativa de se coletar as respostas dos conselheiros do conselho do município de Mineiros, obteve-se apenas 3 respostas de 9 conselheiros membros. Ou seja, além da precariedade da análise, haveria também uma precariedade de amostra das respostas.

outro lado, embora a falta de uma pesquisa *in loco* também tenha afetado a coleta de dados nos municípios de Mineiros e Jataí, foi a disponibilidade de dados em meio virtual, e também o acesso aos responsáveis pelos conselhos de educação e Secretarias de Educação desses municípios, que possibilitaram a continuidade da pesquisa nessas localidades.

Nesse ponto, a escassez de dados abertos sobre a atuação dos conselhos de educação de Portelândia e Perolândia indica, em si mesma, um dado relevante, no sentido de uma falta de transparência – ou até mesmo uma falta de atividade por parte desses conselhos – que poderiam não ser supridas por uma pesquisa *in loco*.

Desse modo, essas alterações nos rumos da pesquisa se mostraram acertadas para o momento, possibilitando a continuidade e conclusão do trabalho com a manutenção de critérios de cientificidade metodológicos bem estabelecidos.

1.5. Estrutura e organização da Tese

A proposta de pesquisa exigiu um movimento interessante quando da estruturação da tese, para que o texto trouxesse uma organização coerente e descomplicada para o leitor. De fato, considerando a necessidade de se abordar três elementos distintos de cada conselho de educação investigado para possibilitar uma análise apurada do problema de pesquisa (constituição organizacional e estrutural; processo de elaboração e aprovação dos PMEs; e processo de implementação dos PMEs), optou-se por inserir tanto a descrição quanto a análise dos dados já desde o primeiro capítulo.

Isso fez com que o texto apresentasse em sua própria estrutura um movimento dialético entre o marco teórico e a realidade concreta, uma vez que antes e durante o desenvolvimento da análise no texto, foi imprescindível estabelecer o contexto político, histórico e socioeconômico do objeto investigado.

Desse modo, seguindo uma ordem sistematizada de construção do conhecimento, a tese foi dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, após discorrer sobre a natureza e o papel social dos Conselhos Municipais de Educação no campo teórico, foi priorizado o conhecimento sobre a constituição organizacional e estrutural dos conselhos objeto de análise, evidenciando as semelhanças e diferenças entre eles. Nesse ponto, foram utilizadas as concepções de descentralização e desconcentração a partir da obra de Cassassus (1990, 1995a e 1995b), para observar em que medida os conselhos pesquisados possuem autonomia de atuação em sua constituição jurídico-política.

O segundo capítulo trouxe o marco legal dos Planos Municipais de Educação, explicitando os procedimentos para a sua elaboração e aprovação, e também para a articulação com as políticas educacionais estaduais e nacionais. Delineado esse contexto, foi apresentada a análise sobre a participação dos conselhos pesquisados no processo de elaboração e aprovação dos PMEs de cada municipalidade. Para tanto, recorreu-se às concepções de participação, autonomia e democratização, a partir das obras de Bordenave (1994), Dallari (1999), e Motta (1982 e 2003), com o objetivo de compreender o nível e a qualidade da participação dos conselhos nesse processo.

No terceiro capítulo, foi feita uma contextualização a respeito do processo de implementação dos Planos Municipais de Educação, de acordo com a legislação nacional, para então passar ao exame da participação de cada conselho nesse processo, evidenciando as ações de controle social – a partir da concepção presente nas obras de Lima (2010) e Meszáros (1987) – exercidas por esses conselhos durante as etapas de acompanhamento e avaliação por parte das Comissões de Monitoramento e Avaliação instituídas nas municipalidades.

Por fim, no quarto capítulo, foi feita uma análise mais específica do problema de pesquisa, unindo informações dos três primeiros capítulos para refletir a respeito da potencialidade da participação dos Conselhos Municipais de Educação no processo de implementação dos Planos Municipais de Educação, com o intuito de compreender os desdobramentos do nível e qualidade da participação dos conselhos no processo de elaboração e aprovação dos PMEs, em suas ações de controle social no processo de implementação desses planos.

2. OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E SEU PAPEL SOCIAL NO ÂMBITO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

Este capítulo tem por objetivo analisar a constituição organizacional e estrutural dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, evidenciando semelhanças e diferenças entre eles. Para atingir este objetivo, foi realizada uma pesquisa exploratória documental, utilizando como fontes de dados a rede mundial de computadores e os arquivos físicos e digitais institucionais das Secretarias de Educação e dos conselhos de educação objeto deste estudo.

Este objetivo específico foi traçado com a finalidade de auxiliar na compreensão dos limites legais e estruturais impostos à atuação de cada conselho, a partir do exame de sua natureza jurídico-política e de sua organização estrutural.

Mas, antes de delinear as particularidades de cada colegiado, é importante estabelecer um marco teórico a respeito da natureza e do papel social dos conselhos de educação, bem como seu lugar no cenário da Educação brasileira. Por isso, a primeira seção do capítulo é dedicada à construção desse contexto teórico.

2.1 A configuração dos conselhos de educação na realidade brasileira: funções e papel social

São inúmeros os estudos já existentes a respeito da participação por meio de conselhos no âmbito político¹¹ – seja conselhos populares ou institucionalizados¹² –, bem como já são fartos os trabalhos sobre a formação histórica e a atuação dos conselhos institucionalizados na esfera educacional brasileira¹³, e também sobre o processo de municipalização da gestão educacional, que está diretamente associado à criação dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios brasileiros¹⁴. De modo que não é necessário discorrer em detalhes sobre a

¹¹ Destacamos aqui o trabalho da socióloga Maria da Glória Gohn (2011).

¹² Os conselhos populares são caracterizados por serem constituídos de forma autônoma por movimentos populares ou setores organizados da sociedade, enquanto os conselhos institucionalizados são caracterizados por serem instituídos por Lei como órgãos participativos integrantes da estrutura estatal, com a finalidade de auxiliar na gestão de certos segmentos do Estado.

¹³ Destacamos aqui o trabalho do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil (GEP-CMEBr), composto por pesquisadores da UFU, UFJ, UFMT e UFGD, que vem desenvolvendo estudos, pesquisas, eventos científicos e uma diversidade de produções bibliográficas sobre conselhos de educação desde 2015 (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8204058859890013).

¹⁴ Destacamos aqui o trabalho de Genuíno Bordignon (2009 e 2010), de Cleiton de Oliveira et al (1999) e de Antonio Bosco de Lima (2001).

origem e o desenvolvimento histórico dos conselhos na realidade da organização política da educação do nosso país¹⁵.

A intenção aqui é realizar uma leitura sobre o exercício da autonomia por parte dos conselhos de educação, a partir do exame de sua natureza jurídico-política, e contrastar essa leitura com o papel social desses colegiados, a partir das obras de Casassus (1990) e Antônio Bosco de Lima (2020).

Os conselhos de educação brasileiros possuem uma natureza jurídico-política institucional. Ou seja, são espaços de participação criados pelo próprio aparato público, integrantes de sua estrutura administrativa. Isso implica dizer que a atuação desses colegiados é pautada pela legislação que normatiza a estrutura administrativa de cada ente da federação.

Assim, como órgãos institucionalizados que são, para que os conselhos de educação tenham autonomia no exercício de suas atribuições, é necessário tanto uma previsão legal para isso, como também a ausência de controle decisório por parte da hierarquia do serviço público, como afirma Bordignon:

As condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino. A autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades. Sem condições de exercer suas funções com autonomia, dependentes da boa vontade do executivo para funcionar, os conselhos ficariam desprovidos de sua natureza de órgãos de Estado. (BORDIGNON, 2010, p. 22).

Em outras palavras, a forma de constituição legal dos conselhos de educação tem relação direta com o grau de autonomia de sua atuação.

Em se tratando especificamente dos municípios, a massificação da criação dos Conselhos Municipais de Educação representou um esforço político no processo de municipalização da gestão da educação brasileira ao longo da década de 1990.

Para Lima (2001), esse processo foi caracterizado pelo descompromisso do Governo Federal em relação à manutenção do Ensino Fundamental, mas na mesma medida pelo estabelecimento do controle governamental sobre as políticas pedagógicas e de financiamento.

Ou seja, o processo de municipalização não permitiu uma democratização do sistema de ensino, mas sim uma centralização da elaboração das políticas macro, e a responsabilização dos municípios quanto à implantação e implementação dessas políticas. E, como os municípios

¹⁵ Vale ressaltar que na pesquisa realizada no curso do Mestrado em Educação, foi feita uma contextualização histórica sobre o desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Educação na realidade educacional brasileira (<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6896>).

não possuíam estrutura para assumir essa tarefa, os conselhos de educação surgiram como órgãos de auxílio burocrático.

Nesse ponto, é interessante observar uma característica comum na criação dos conselhos de educação institucionalizados na estrutura de controle político do Estado brasileiro: esses colegiados foram constituídos a partir de um processo de *desconcentração* do poder público.

Essa característica é fundamental na análise do exercício da autonomia por parte dos conselhos de educação, uma vez que o processo de desconcentração do poder trata de uma mera delegação de competência, que mantém o controle decisório nas mãos do agente político outorgante. Mas o curioso é que essa delegação do poder, no caso da criação dos conselhos de educação no âmbito do processo de municipalização da gestão educacional, foi feita com ares de democratização, transmitindo uma ideia de *descentralização*.

Essa aparente contradição foi analisada por Casassus (1990), ao realizar um estudo sobre o processo de democratização da gestão educacional em países da América Latina nas décadas de 1980 e 1990. No curso do trabalho, o autor observou uma recorrência de discussões a respeito da necessidade de regionalização da gestão educacional, com o objetivo de ou promover uma maior eficácia às decisões centrais dos governos, por meio da delegação de competências a atores políticos alinhados com as orientações dos mandatários – desconcentração do poder –, ou trazer heterogeneidade às discussões sobre a estrutura educacional de cada localidade, por meio da transferência de competências para atores sociais diversificados e politicamente autônomos – descentralização do poder.

Dando seguimento à sua pesquisa, o autor percebeu a formação de um consenso quase universal em torno da ideia de descentralização:

Uma representação cultural hegemônica em inúmeras regiões do planeta, incluindo a nossa, vincula diversidade com democracia. Por esta vinculação, o conceito de descentralização aparece hoje comumente associado ao de democratização. Assim, um Estado será tanto mais democrático quanto mais descentralizado. Na medida em que o pensamento sobre a descentralização traz implícita uma idéia democrática de autonomia dos atores sociais, compreende-se porque todas as correntes de pensamento que aspiram a uma democracia na região chegam rapidamente a um acordo sobre suas benesses. (CASASSUS, 1990, p. 12).

Entretanto, na medida em que passou a examinar com cuidado as particularidades dos processos de democratização da gestão educacional em cada país, percebeu que esse consenso apresentava “[...] ambiguidades quanto ao significado de seus conteúdos.” (CASASSUS, 1990, p. 12).

O primeiro ponto observado por Casassus ao evidenciar essas ambiguidades foi que o processo de “descentralização” era conduzido pelos próprios governos, situação que o levou à elaboração de três teses: a) o processo de descentralização foi um processo legítimo de autocrítica do governo; b) o processo de descentralização na verdade foi apenas uma estratégia política do governo central, para delegar competências a aliados como forma de enfraquecer oposições regionais; e c) o processo de descentralização foi uma consequência da “incapacidade” do governo central de operacionalizar por conta própria todo o aparato estatal (característica das reformas gerenciais perpetradas pelo Governo brasileiro na década de 1990).

O segundo ponto observado pelo autor foi que o processo de “descentralização” foi conduzido quase de forma simultânea e com características muito semelhantes em diversos países da América Latina. A partir desta observação, Casassus elaborou duas teses: a) o consenso na implementação dos processos de descentralização na verdade foi apenas aparente, uma vez que em cada país o conteúdo das reformas era distinto; e b) o consenso na implementação dos processos de descentralização foi uma consequência das reformas neoliberais iniciadas na década de 1970, que tiveram como características em países da América Latina – a exemplo do Brasil com suas reformas gerenciais –, conforme Matos (2008), a liberalização de comércio e a desregulamentação de mercado, a desestatização de serviços públicos, a privatização de empresas públicas, e a reorientação dos gastos públicos em áreas como a educação.

Concluindo sua análise, Casassus afirmou que alguns processos de “descentralização” perpetrados por países da América Latina na verdade se trataram de desconcentração do poder político, uma vez que se limitaram à delegar competências majoritariamente de caráter burocrático às regiões/municípios, mantendo o controle sobre o planejamento das políticas macro centralizado. Exemplificando suas conclusões, retratou a situação brasileira, que caracterizou como um processo de desconcentração da gestão educacional, por meio do modelo de implementação do tipo municipalização, em que prevalece a separação entre funções de decisão (resguardadas pelo poder central) e de execução (atribuídas aos municípios).

Importante ressaltar que a análise de Casassus (1990) tomou como referência o processo de municipalização educacional brasileiro perpetrado ao longo da década de 1970, no contexto do Regime Militar. Entretanto, a partir dos estudos de Cleiton et al (1999) e Lima (2001), nota-se que o processo de municipalização perpetrado ao longo da década de 1990, no contexto da redemocratização, não trouxe modificações expressivas a ponto de romper o caráter centralizador das políticas educacionais.

Portanto, o que se observa é que a criação dos conselhos de educação na esfera de atuação dos municípios brasileiros apenas se revestiu como um processo democrático, como bem atesta Lima (2001):

Dessa forma, a municipalização atrela-se aos Conselhos, não como forma de democratização, mas como obrigação burocrática, na qual o Conselho não é criado para efetivar um Controle Social sobre o Estado, mas para ser usado para implementação das políticas do Estado. (LIMA, 2001, p. 230).

Mas essa evidência a respeito da natureza jurídico-política dos conselhos de educação brasileiros – no sentido de que são órgãos institucionalizados, provenientes de políticas de desconcentração do poder, com autonomia legal reduzida e controlada – é contrastada com a potencialidade do papel social desses colegiados.

Como grande parte dos Conselhos Municipais de Educação foram criados durante o movimento de municipalização da gestão educacional ao longo da década de 1990, os atos legais de sua constituição são bastante semelhantes, comumente prevendo como atribuições dos colegiados as seguintes funções:

- a) Normativa/fiscalizadora, no sentido de estabelecer normas sobre o funcionamento da rede municipal de ensino, e credenciar e acompanhar as unidades escolares no cumprimento dessas normas;
- b) Deliberativa, no sentido de deter poder de decisão em matérias definidas em lei como de sua competência;
- c) Consultiva/propositiva, no sentido de assessorar/propor ações do governo na esfera educacional, tanto no planejamento como na implementação e fiscalização das políticas públicas; e
- d) Mobilizadora e de controle social, no sentido de fomentar a participação no âmbito educacional e fiscalizar a gestão pública da educação.

Marcelino (2013), ao realizar pesquisa sobre os conselhos de educação e o ensino escolar, ressalta que as funções de deliberação, mobilização e controle social, são uma característica desses colegiados criados ao longo da década de 1990 também em razão dos desdobramentos do processo de redemocratização social do país, com uma maior reivindicação da população por espaço e participação nas decisões políticas. Com isso, “[...] os conselhos passaram a desempenhar um papel de mediador entre os governos e os anseios e necessidades da sociedade civil.” (MARCELINO, 2013, p. 81).

Isso quer dizer que os conselhos de educação, ao mesmo tempo em que possuem uma atuação limitada por sua natureza jurídico-política, também apresentam uma real possibilidade de participação na tomada de decisões políticas no âmbito educacional.

É claro que o nível e a qualidade dessa participação dependem diretamente da forma de constituição de cada conselho, uma vez que é preciso levar em consideração fatores como composição e representatividade para se analisar o real alcance do colegiado nos cenários social e educacional.

Mas para além dos aspectos legais, é preciso reconhecer que cada conselho de educação é formado por indivíduos distintos, com suas histórias, experiências de vida, representatividade e formação educacional. E esse fato nos faz pensar a respeito da diferença entre função e papel social no interior desses colegiados.

Antonio Bosco de Lima (2020), ao propor algumas teses sobre a educação municipal e os Conselhos Municipais de Educação no Brasil, traz uma importante reflexão sobre o papel dos conselhos, ao afirmar que “[...] papel não é algo prescrito. Ele foge à racionalidade burocrática e meritocrática. Tem a ver com a história de cada conselheiro e a história de cada conselho.” (A. B. de LIMA, 2020, p. 836). É esse conjunto de diferentes histórias que condiciona o movimento dos conselhos, seu modo de operação. “Daí imperioso o caráter de questionamento, de reivindicação, de formulação de proposta e o mais impactante, de mobilizador.” (Ibidem).

Os conselhos se constituem como espaços de conflito, onde mesmo com as limitações impostas pela natureza jurídico-política, existe verdadeiro potencial para a democratização das políticas públicas educacionais. Esse contraste é bem colocado por Lima:

Se a canalização participativa e a institucionalização destes órgãos servem como forma de atrelamento comunitário às decisões de cúpula, sendo suas decisões de controle do dirigente, tal atrelamento pode ser rompido, por ser o colegiado um espaço de contradição que pode questionar o controle dos Diretores de Escola. Os Conselhos podem assumir um papel de referendar as políticas autoritárias atuais, bem como podem se tornar um espaço de resistência e de contra-hegemonia, espaço de luta coletiva. Entre outras formas de luta e de mobilização popular, os Conselhos podem ter um papel determinante neste processo histórico. (LIMA, 2001, p. 11).

Portanto, o que se observa é que a simples existência de conselhos no cenário da gestão educacional não representa um processo de democratização, já que esses colegiados possuem uma natureza jurídico-política institucionalizada, sujeita às amarras do controle político. “Democracia não é produto acabado, mas relação de poder processual, tendo como principal aspecto os elementos de disputas, o vai e vem dos avanços participativos, as conquistas ou

perdas sociais, o fortalecimento ou o enfraquecimento das políticas sociais públicas.” (A. B. de LIMA, 2020, p. 832).

E, na mesma linha de raciocínio, nota-se que não se pode tomar o processo de participação observado no interior dos conselhos de educação como valor universal de democratização, uma vez que os colegiados são espaços de conflito ideológico, cujos embates oscilam entre o mero exercício de suas funções legais e a tentativa de exercício de seu papel social. Pois como afirma Lima:

[...] a participação se constitui em processo de democratização que por sua vez forma os contornos da democracia, oscilando entre um modelo instrumental e conservador ou renovador e transformador. Portanto, não se constitui em modos de aplicabilidade infalíveis para a resolução de problemas da classe trabalhadora, sejam conflitos e menos ainda contradições. (A. B. de LIMA, 2020, p. 833).

Ou seja, a mera formalidade não constitui por si só um regime democrático, tanto quanto a simples presença de representantes dos segmentos sociais no interior dos conselhos institucionalizados não constitui por si só um processo de democratização.

Isso implica dizer que o papel social de cada conselho é definido a partir do nível e da qualidade da participação de seus componentes, para além das amarras legais de sua natureza jurídico-política, já que são compostos não só por atores politicamente cooptados, mas também por atores politicamente autônomos (representatividade social).

A construção deste marco teórico a respeito do papel social dos conselhos de educação é de grande relevância para o desenvolvimento da tese, na medida em que ao analisar a participação dos conselhos pesquisados nos processos de elaboração, aprovação e implementação dos Planos Municipais de Educação, foi preciso ir além do exame das funções legais e burocráticas definidas a partir sua natureza jurídico-política, buscando aprofundar a análise por meio da observação das experiências dos conselheiros no curso desses processos.

2.2. Constituição organizacional e estrutural dos conselhos de educação pesquisados

Os Conselhos Municipais de Educação pesquisados foram criados no âmbito do movimento de municipalização da gestão educacional incentivado pelo Governo Federal ao longo da década de 1990, a partir da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 (Lei 9.394/96), e, em especial, em razão da entrada em vigor da lei que

instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei 9.424/96)¹⁶.

A instituição do FUNDEF se mostrou um fator condicionante da criação dos conselhos de educação, na medida em que a lei que o instituiu exigia como requisito para a distribuição dos recursos aos municípios a criação de um conselho de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos fundos. E esse conselho previa como um de seus componentes um membro do Conselho Municipal de Educação.

No estado de Goiás, essa previsão legal foi tomada como uma oportunidade tanto pelo Governo como por organizações sociais (a exemplo da União dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNIDIME) para incentivar a criação dos CMEs, compreendidos como órgãos institucionalizados de auxílio à estruturação dos Sistemas Municipais de Ensino, e ao mesmo tempo agentes de democratização da gestão educacional.

Mas, mesmo seguindo um padrão muito específico de criação, cada conselho investigado apresenta algumas particularidades em sua natureza jurídico-política.

2.2.1. O CME de Mineiros

A criação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros/GO foi prevista inicialmente pela Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990, que, em seu artigo 121, dispôs que deveria ser “instituído o Conselho Municipal de Educação na forma da lei, como órgão consultivo e orientador da política educacional do Município [...]”.

Mas apesar da determinação da Lei Orgânica municipal, o Conselho só chegou a ser implantado anos mais tarde, em 02 de julho de 1997, por meio da Lei Municipal 758.

De acordo com a legislação original, o conselho foi concebido como um “órgão político-financeiro-administrativo autônomo, de caráter deliberativo e consultivo acerca dos temas que forem de sua competência” (artigo 1º, da Lei Municipal 758/1997), composto por cinco membros, indicados e nomeados por Decreto pelo Poder Executivo, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.

A composição do conselho era feita na seguinte proporção: a) um representante da Secretaria Municipal de Educação; b) um membro da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Mineiros; c) um representante do Sindicato dos Trabalhadores da Educação; d)

¹⁶ Destacamos aqui o trabalho realizado por Alves (2011), que examina o processo de criação dos Conselhos Municipais de Educação no estado de Goiás.

um representante da Associação de Pais do município; e e) um representante de entidade estudantil existente na cidade, devidamente reconhecida (art. 2º, da Lei Municipal 758/1997).

Embora o CME tenha sido concebido como um órgão político-financeiro-administrativo autônomo, a própria legislação de criação previu, em seus artigos 4º e 7º, a dependência estrutural à Secretaria Municipal de Educação:

Art. 4º - O Conselho Municipal de Educação não terá estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 7º - O Conselho Municipal de Educação contará com infra-estrutura da Secretaria Municipal de Educação e Cultura para o atendimento de seus serviços técnicos e administrativos, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim.

Já as atribuições legais do conselho revelam competências precipuamente consultivas, havendo previsão de deliberação somente quanto à alterações no currículo escolar, conforme redação do artigo 6º, da Lei 758/1997:

Art. 6º - Ao Conselho Municipal de Educação compete:

- I - Elaborar o seu Regimento Interno;
- II - Zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade de ensino no município;
- III - Promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais;
- IV - Estabelecer critérios para a conservação e quando necessário ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo município;
- V - Estudar e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no município;
- VI - Traçar normas para os planos municipais de aplicação de recursos em educação;
- VII - Emitir parecer sobre:
 - a) Assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelo Poder Executivo Municipal;
 - b) Concessão de auxílio e subvenções educacionais;
 - c) Convênios, acordos ou contratos relativos à assuntos educacionais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar.
- VIII - Manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação;
- IX - Exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação;
- X - Traçar as normas para os planos municipais de educação conforme artigo 214, da Constituição Federal, artigo 159, da Constituição Estadual e artigo 11, da Lei 9.394/96;
- XI - Deliberar sobre alterações no currículo escolar respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Conselho Estadual de Educação.

Analisando a natureza jurídico-política do conselho, nota-se que a própria legislação de criação traz uma série de limitações à atuação do colegiado. Primeiro, estabelecendo mecanismos de controle por parte do Governo, a partir do poder de indicação do chefe do Executivo sobre a composição dos membros do conselho, e por meio da fiscalização

orçamentária e administrativa exercida pela Secretaria Municipal de Educação. Segundo, reduzindo as atribuições do colegiado ao campo meramente consultivo, inexistindo uma previsão legal de atuação no âmbito do planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas educacionais.

Esta estrutura legal vigorou até o início de 2010, quando foi introduzido o Sistema Municipal de Ensino no município, por meio da Lei Municipal 1.461, de 20 de janeiro. Após a implementação do Sistema Municipal de Ensino, tanto a estrutura administrativa quanto as atribuições do conselho foram modificadas.

A começar pelo caráter do conselho, o artigo 51, da Lei 1.461/2010, o caracterizou como um órgão “político, colegiado, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, propositivo, normativo, fiscalizador, deliberativo, de controle social das políticas públicas municipais e assessoramento do Sistema Municipal de Ensino.”; o que demonstra clara multiplicação das atribuições legais, principalmente quanto à possibilidade de fiscalização da atuação do Poder Público no meio educacional.

Essa maior possibilidade de atuação é expressada também no artigo 61, da Lei 1.461/2010, que dispõe sobre as competências do conselho:

Art. 61 Compete ao Conselho Municipal de Educação:

- I – elaborar o seu Regimento e reformulá-lo quando necessário;
- II – zelar pela qualidade pedagógica e social da Educação no Sistema Municipal de Ensino;
- III – promover o acompanhamento e avaliação da qualidade do ensino no âmbito municipal, sugerindo medidas que visem a sua expansão e aperfeiçoamento;
- IV – acompanhar e avaliar implementação das políticas e diretrizes municipais de educação, elaborada e desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação;
- V – assessorar o Sistema Municipal de Ensino no diagnóstico dos problemas e propor medidas para solucioná-los;
- VI – baixar normas complementares para o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;
- VII – subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como, acompanhar e fiscalizar sua execução;
- VIII – emitir Pareceres, baixar Resoluções e Instruções Normativas sobre assuntos relativos ao Sistema Municipal de Ensino;
- IX - Zelar pela organização dos estabelecimentos de ensino públicos e privados de seu sistema, bem como supervisionar o cumprimento das Diretrizes Nacionais de Educação Básica;
- X – credenciar, autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento das instituições integrantes do Sistema Municipal de Ensino;
- XI – exercer competência recursal em relação às decisões dos órgãos e das instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino, esgotada a respectivas instâncias;
- XII – manter intercâmbio com os órgãos que compõem os demais Sistemas de Ensino Nacional, Estadual e Municipal visando à consecução de seus objetivos;
- XIII – analisar as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Sistema Municipal de Ensino;
- XIV – acompanhar o recenseamento de matrícula da população em idade escolar para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos – EJA em

todas as suas modalidades, avaliando a chamada escolar, o acesso à educação e os índices de aprovação, reprovação e a evasão escolar e distorção série idade;

XV – Propor encaminhamentos a comunidade do município para garantir a inclusão de pessoas com necessidades especiais, no sistema regular de ensino;

XVI – promover a publicidade e dar informações a respeito do Sistema Municipal de Ensino;

XVII – analisar e aprovar projetos ou planos para a contrapartida do município em convênios com a União, Estado e outros de interesse da educação;

XVIII – manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educativa e pedagógica proposta tanto pelo Poder Executivo, como por outras instâncias da administração municipal;

XIX – acompanhar a elaboração, execução e avaliação da política educacional do município, no âmbito público, pronunciando sobre ampliação de rede de escola e a localização de prédios escolares;

XX – propor políticas de valorização dos profissionais da educação, visando ao seu melhor desempenho pedagógico e buscando a qualidade social da educação;

XXI – aprovar o calendário escolar anual das Instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino;

XXII – acompanhar e ou propor a articulação da área educacional com programas de outras secretarias;

XXIII – sugerir normas especiais para que o Sistema Municipal de Ensino atenda as características regionais e sociais locais, tendo em vista o aperfeiçoamento educativo, respeitando as Diretrizes Nacionais para Educação Básica;

XXIV – acolher e apurar denúncias sobre irregularidades ocorridas em escolas ou órgão do Sistema Municipal de Ensino;

XXV – homologar o Regimento Escolar, a Programação Curricular e o Projeto Político Pedagógico, das instituições escolares, elaborado com a participação efetiva da comunidade escolar;

XXVI – definir, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, os referenciais curriculares mínimos a serem observados, em consonância com as orientações fixadas em nível Nacional e Estadual;

XXVII – Baixar normas que regulamente a gestão democrática do ensino público municipal, quanto à autonomia das instituições educacionais e a participação da comunidade na gestão das mesmas;

XXVIII – acolher, quando julgar necessário, as atribuições que lhe forem delegadas, em regime de parceria, com o Conselho Estadual de Educação.

XXIX – zelar pelo cumprimento do dever do Poder Público para com o ensino no âmbito municipal, em conformidade com a Legislação.

A diversidade de atribuições previstas na lei constitui ponto positivo, na medida em que dá abertura à atuação do conselho naquilo que julgar pertinente no âmbito educacional do município. Mas, como já ressaltado na seção anterior, uma coisa é a natureza jurídico-política dos conselhos, e outra a participação efetiva dos conselheiros. Nos próximos capítulos, ao abordar os processos de elaboração, aprovação e implementação dos Planos Municipais de Educação, será realizada uma análise particular sobre esse contraponto entre as funções e o papel social de cada conselho investigado.

O número de conselheiros e a forma de composição do colegiado também foram modificados pela Lei 1.461/2010, aumentando-se o número de membros para nove, eleitos ou indicados por cada segmento previsto na lei, e nomeados pelo chefe do Poder Executivo, por meio de Decreto. De acordo com o artigo 53, a composição do conselho passou a ser feita na seguinte proporção:

Art. 53 [...]

- a) 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes, representante da Secretaria Municipal de Educação;
- b) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representante dos Trabalhadores da Educação Pública, eleitos entre seus pares, em Assembléia, convocada para esse fim, pela entidade sindical correspondente;
- c) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representantes dos pais e das mães de alunos, eleitos entre seus pares, das instituições educacionais públicas municipais;
- d) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representante dos estudantes das instituições educacionais públicas, eleitos entre seus pares;
- e) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representantes dos diretores das instituições educacionais públicas municipais, eleito entre seus pares;
- f) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representantes dos docentes das instituições educacionais privadas do Município, eleito, entre seus pares, em Assembléia, convocada para esse fim, pela entidade sindical correspondente¹⁷;
- g) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representantes do Poder Legislativo Municipal, indicado pela Mesa Diretora;
- h) 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente, representantes das mantenedoras das instituições de ensino do setor privado.

Destaca-se o fato de que os conselheiros das alíneas ‘a’, ‘b’, ‘e’ e ‘f’ acima transcritas, segundo determinação do artigo 53, §2º, da Lei Municipal 1.461/2010, devem ser funcionários públicos efetivos, com no mínimo três anos no exercício da função e com formação em nível superior. Também é importante a previsão de remuneração aos membros titulares pela participação das atividades do Conselho, conforme previsão do artigo 56, §1º, da mesma lei.

Todavia, a despeito da evolução no número de conselheiros e na diversidade de representação, nota-se uma disparidade na composição das vagas, pois enquanto a Secretaria Municipal de Educação possui dois representantes no colegiado, todos os demais segmentos possuem apenas um representante.

Este dado se mostra relevante na medida em que a possibilidade de controle por parte do Poder Público é potencializada com uma representatividade desigual em um colegiado com apenas nove membros. Assim, mesmo que a Lei Municipal 1.461/2010, tenha inovado com a previsão de eleição ou indicação dos membros do conselho pelos próprios segmentos da sociedade, esta inovação acabou sendo prejudicada pelo número de assentos ocupados pelo Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Por fim, quanto às particularidades da natureza jurídico-política do CME de Mineiros, é oportuno destacar dois fatores que serão importantes para a análise de sua participação nos processos de elaboração, aprovação e implementação do PME: a) a possibilidade legal de

¹⁷ Na verdade, trata-se de representante dos docentes das instituições *públicas*, e não privadas. A legislação foi aprovada com redação equivocada. O erro é percebido quando da análise do regimento interno do Conselho, que prevê a representatividade dos professores da rede pública (art. 4º, do Regimento Interno do CME); e da ata de reunião de número 75, de 10/05/2010, em que o erro é destacado pelos conselheiros.

exercer funções de caráter deliberativo e de mobilização e controle social; e b) a composição desigual de seus membros, com uma representatividade superior do Poder Público.

2.2.2. O CME de Jataí

Seguindo a mesma linha do conselho de Mineiros, a criação do Conselho Municipal de Educação de Jataí foi inicialmente prevista pela Lei Orgânica do município (Lei Orgânica 01, de 05 de abril de 1990), que, em seu artigo 162, estabeleceu como de competência da municipalidade “[...] a criação do Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Municipal de Educação, composto de educadores e entidades de comprovada contribuição para o ensino e de representantes da associação de pais.”.

Entretanto, também da mesma forma como no município de Mineiros, o conselho de Jataí foi implementado apenas no ano de 1997, por meio da Lei Municipal 1.968, que, em seu artigo 2º, o definiu nos mesmos termos da Lei Orgânica municipal, como um órgão normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Municipal de Educação.

A composição inicial do conselho, conforme redação do artigo 3º, da Lei Municipal 1.968/1997, era de sete membros, nomeados pelo Prefeito, com prévia aprovação do Poder Legislativo, e indicados por cada segmento representado, na seguinte proporção: a) dois representantes da Secretaria Municipal de Educação (sendo incompatível o cargo de conselheiro com o de secretário); b) um representante dos professores municipais indicado pela categoria profissional; c) um representante indicado pelas lideranças comunitárias organizadas; d) um representante de pais de alunos integrantes do Conselho Escolar; e) um funcionário administrativo de escolas municipais; e f) um representante de diretores das escolas municipais.

Chama a atenção na composição inicial do conselho a necessidade de prévia aprovação do Poder Legislativo para a nomeação dos membros, bem como a disparidade na representatividade da secretaria de educação, único segmento com dois membros indicados. Esses fatores evidenciam um aparente controle político sobre a atuação do colegiado.

A legislação original ainda estabeleceu, em seu artigo 4º, a autonomia estrutural e administrativa do conselho. E, em seu artigo 6º, as competências gerais do colegiado:

Art. 6º Ao Conselho Municipal de Educação de Jataí compete:

- I – elaborar seu regulamento;
- II – zelar pelo aprimoramento da qualidade do ensino no município e incentivá-lo;
- III – promover debates com a comunidade, na busca de soluções para os problemas educacionais;

- IV – sugerir critérios para a expansão da rede municipal de ensino;
- V – fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à manutenção, ao desenvolvimento e ao custeio do ensino em conformidade com dispositivos de leis vigentes;
- VI – emitir parecer sobre:
 - a) assuntos e questões de natureza educacional, encaminhados pelo Poder Executivo Municipal;
 - b) concessão de auxílio e subvenção educacionais;
 - c) convênios, acordos ou contratos relativos à assuntos educacionais de interesse municipal;
- VII – intercambiar com o Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação;
- VIII – traçar normas para planos municipais de educação, conforme estabelecem o art. 214 da Constituição Federal, art. 159 da Constituição estadual e art. 11 da Lei nº 9.394/96 e seu parágrafo único;
- IX – autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino do sistema municipal: Educação Infantil e Ensino Fundamental, bem como inspecioná-los e reconhecê-los;
- X – aprovar a organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino, com a observância das normas fixadas;
- XI – fiscalizar a oferta de Ensino Especial, fazendo cumprir as diretrizes de apoio especializado, criadas para atender as peculiaridades do educando portador de necessidades especiais; aos em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e aos superdotados;
- XII – zelar pelo cumprimento e fiscalização do recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, bem como a realização da chamada pública e a frequência à escola.

Interessante observar que as competências estabelecidas para o conselho acabam extrapolando seu caráter normativo, consultivo e fiscalizador, uma vez que a própria legislação traz algumas competências com característica propositiva, de mobilização e controle social (como as previstas nos incisos II, III, IV, V e VII).

Também é relevante notar a semelhança da redação legal com a lei de criação do conselho de Mineiros, situação que demonstra a influência exercida pelo Governo do estado de Goiás e por organizações sociais como a UNCME e UNDIME no incentivo e assessoramento às prefeituras para a criação dos conselhos, como bem analisado por Alves (2011).

Mas mesmo com muitas semelhanças, as particularidades são evidentes. No caso do conselho de Jataí, a lei de criação já previu uma maior autonomia e diversidade de representação na composição do colegiado, e também mais liberdade de atuação nos aspectos propositivo, de mobilização e controle social.

Em 2004, a legislação de criação do conselho foi alterada pela Lei Municipal 2.519, que modificou a composição do colegiado, inserindo dois novos segmentos da sociedade: a) um representante das escolas particulares; e b) um representante da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Câmara Municipal de Jataí (art. 1º, da Lei Municipal 2.519/2004).

Essa alteração da composição não evidencia um aprimoramento da representatividade social no âmbito do conselho. Pelo contrário, ao inserir um representante do Poder Legislativo, a legislação denota um reforço à possibilidade de controle político sobre a atuação do colegiado.

Já a inserção de um representante das escolas particulares representa, a priori, a relevância que esse segmento educacional passa a ter no contexto social da municipalidade¹⁸.

Ao analisar as especificidades da natureza jurídico-política do CME de Jataí, o que se nota é uma ausência de previsão legal sobre a estrutura administrativa e orçamentária do conselho, e a necessidade de aprovação dos atos regimentais pelo Chefe do Executivo, conforme previsão do parágrafo único, do artigo 2º, da Lei Municipal 1.968/1997, que traz a seguinte redação: “O Conselho Municipal de Educação de Jataí será regido por esta Lei e terá suas atribuições fixadas por Regimento próprio, aprovado pelo Prefeito Municipal.”.

Essa necessidade de homologação¹⁹ do Poder Executivo é uma característica dos órgãos institucionalizados criados por meio de um processo de desconcentração do poder político, situação que expressa a limitação da autonomia dos conselhos de educação em sua atuação no cenário educacional.

Por fim, é oportuno destacar três fatores que serão importantes para a análise da participação do conselho de Jataí nos processos de elaboração, aprovação e implementação do PME: a) a ausência de previsão legal para o exercício de funções de caráter deliberativo, havendo necessidade de aprovação dos atos por parte do Poder Executivo; b) a possibilidade legal de exercer funções de caráter propositivo e de mobilização e controle social; e c) a composição desigual de seus membros, com uma representatividade superior do Poder Público (dois membros da secretaria de educação e um membro do Poder Legislativo).

2.2.3. Características comuns aos conselhos pesquisados

Como já afirmado, as semelhanças presentes nos conselhos comentados anteriormente não são meras coincidências. Em estudo sobre os processos de criação dos Conselhos Municipais de Educação no estado de Goiás, Alves (2011) ressalta que a partir da instituição do FUNDEF, os municípios brasileiros se viram obrigados a constituir seus próprios conselhos de educação para compor o conselho de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos fundos federais.

¹⁸ Evidência disso é que atualmente existem 15 Instituições privadas de Educação Básica em Jataí, com cerca de 4.661 alunos matriculados, segundo informações extraídas do Censo Escolar de 2019. As informações sobre cada sistema de ensino serão melhor explicitadas no próximo capítulo.

¹⁹ A homologação, formal ou não, corresponde ao ato administrativo que dá efetividade, põe em execução a decisão do conselho. (BORDIGNON, 2010, p. 20).

Ou seja, para que os municípios recebessem os fundos do FUNDEF, era imprescindível a constituição dos conselhos de educação. Por esta razão, todos os conselhos pesquisados têm como característica a origem justamente em 1997, ano anterior à implementação do FUNDEF.

Muito embora isso evidencie que os conselhos de educação foram constituídos em razão de uma obrigação legal, e de forma oportuna pelos municípios, com a intenção de receber verbas orçamentárias da União, é importante observar que no âmbito do estado de Goiás, tanto o Governo quanto organizações sociais como a UNCME e a UNDIME tomaram essa oportunidade para influenciar a redação dos aspectos legais da constituição organizacional e estrutural dos conselhos. Tanto é que outra característica comum aos colegiados pesquisados é o fato de eles se constituírem como órgãos institucionalizados de auxílio à estruturação dos Sistemas Municipais de Ensino, e ao mesmo tempo agentes de democratização da gestão educacional.

Para otimizar a análise sobre as diferentes realidades dos conselhos pesquisados, apresentamos a seguir um quadro comparativo com algumas informações básicas e indicadores de cada *locus* pesquisado:

Quadro 3 – Quadro comparativo entre os conselhos municipais de educação pesquisados			
Conselhos	Constituição	Quantidade de membros	Características
CME de Mineiros	1997	9	Consultivo, propositivo, normativo, fiscalizador, deliberativo, controle social e assessoramento
CME de Jataí	1997	9	Normativo, consultivo, fiscalizador, propositivo, mobilizador e controle social

Fonte: elaboração do autor.

2.3. Gestão democrática e a potencialidade dos conselhos institucionalizados na formulação de políticas públicas

Como observado nas sessões anteriores, a natureza jurídico-política dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados apresenta condições legais limitadoras de sua atuação no âmbito educacional das municipalidades. Nos conselhos de Mineiros e Jataí, há uma permissividade para o exercício de atos de mobilização e controle social; entretanto, ao mesmo tempo notam-se aspectos que denotam um domínio indireto do Poder Público sobre sua atuação, como a disparidade na composição dos membros por segmento social e a dependência estrutural e financeira às Secretarias de Educação.

Essa situação evidencia o postulado de que a legalidade não promove necessariamente um regime democrático, já que embora os conselhos de educação façam parte da estrutura de

controle político da gestão pública educacional, sua autonomia de atuação é mitigada implícita ou explicitamente pela própria legislação que os constitui.

Vê-se, assim, que embora o Estado funcione sob o princípio da gestão democrática, quem define o nível de participação nas estruturas de controle político da gestão pública são os próprios detentores do poder estatal. Tal entendimento leva à compreensão de que a gestão democrática opera simplesmente sob um aspecto formal, induzindo a ideia de democracia direta, uma vez que a participação da sociedade sempre é mediada por estruturas políticas hierarquicamente superiores. Como bem leciona Mascaro (2013, p. 71, 87-88):

O Estado ampliado não se apresenta como ocasionalmente ampliado, como se estivesse em coexistência banal com outros fenômenos e aparatos indiferentes a si. Há um nexo intrínseco entre as instituições estatais e sociais que constituem a grande região política do capitalismo. [...] Por tal razão, o capitalismo é democrático num espaço limitado da liberdade de deliberação. Exatamente como espelho da liberdade jurídica, a liberdade política pode até mesmo tender a ser a máxima possibilidade de escolha, mas dentro dos campos que não alteram as próprias estruturas da reprodução social. A liberdade é apenas a escolha plena da deliberação individual, não a escolha plena da generalidade das condições sociais. O capitalismo está necessariamente resguardado nos mecanismos democráticos das sociedades capitalistas. As deliberações que envolvam um risco sistemático à própria reprodução do sistema fazem levantar um bloqueio advindo das outras forças que mantêm o encadeamento da sociabilidade capitalista. Inexoravelmente, daí, o risco das escolhas democráticas – ao se inclinarem pela alteração da socialização político-econômica – será enfrentado com o bloqueio da própria forma democrática. [...] Historicamente, o espaço mínimo da democracia, no capitalismo, tendeu a ser apenas aquele suficiente para satisfazer à dinâmica da multiplicidade de agentes econômicos burgueses.

De que forma, então, podemos analisar a gestão democrática no cenário educacional a partir da atuação dos Conselhos Municipais de Educação? Lima (2013), ao discutir a gestão democrática no âmbito escolar, contribui de forma significativa para esta análise. A princípio, o autor defende que para examinar os processos de gestão democrática é preciso ir além da formalidade (plano ideal):

[...] decompor o concretizado em termos de gestão democrática significa analisá-la criticamente, problematizá-la, desmistificá-la, o que corresponde a transitar entre suas possibilidades e seus limites. É esse caráter de sujeição/desconfiança de uma potencialidade imutável da gestão democrática que poderá possibilitar uma forma consequente a um conteúdo de construção de processos democratizadores [...] (LIMA, 2013, p. 73-74).

A partir desta premissa metodológica, ele traz outros dois postulados para subsidiar suas discussões: a) a gestão democrática é processual, e oscila entre as possibilidades participativas da sociedade e os limites centralizadores do aparato estatal; e b) a gestão democrática é

construída a partir de três elementos indissociáveis: participação, descentralização e autonomia (Ibidem).

Em outras palavras, a gestão democrática só é possível por meio do exercício da participação de forma autônoma e descentralizada das estruturas de controle político do aparato público. E essa participação é uma construção processual, que sofre interferências tanto legais – a exemplo da estrutura jurídico-política dos conselhos de educação aqui analisados –, como também ideológicas, perpetradas pelos atores políticos cooptados que integram os espaços de participação institucionalizados.

A participação, pois, é um fator de democratização. Por meio da participação se desenvolvem relações verdadeiramente democráticas. E, nesse ponto, compreende-se que os Conselhos Municipais de Educação se inserem nesse contexto como instrumentos de catalisação da mobilização social, uma vez se tratarem de órgãos oficiais de representação social na estrutura de controle político do Estado.

Assim, a atribuição mais importante concedida aos conselhos institucionalizados certamente é a de mobilização da sociedade, pois é a partir dessa mobilização que o colegiado pode se fortalecer para lutar por demandas verdadeiramente sociais. E aqui se coloca a participação no âmbito de formulação e implementação das políticas públicas educacionais, como os Planos de Educação.

De fato, os Conselhos Municipais de Educação ocupam lugar de destaque na elaboração e implementação de políticas públicas locais. Como órgãos institucionalizados que são, a própria legislação que impulsiona os processos de construção das políticas públicas educacionais acaba os trazendo como agentes fundamentais nesses processos, atendendo à necessidade constitucional pela “gestão democrática” no âmbito educacional.

Em se tratando dos Planos Municipais de Educação, a legislação que instituiu o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) traz a previsão inicial sobre a necessidade de representatividade social nos debates a respeito da elaboração e implementação das políticas locais. De acordo com o artigo 8º, §2º, do PNE:

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

[...]

§2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

A Lei 13.005/2014 prevê, ainda, que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas (artigo 5º), e os entes da federação deverão atuar de forma colaborativa visando o alcance das metas e implementação das estratégias objeto do plano (artigo 7º).

Ou seja, a partir da publicação do Plano Nacional de Educação é dever dos Municípios brasileiros elaborar ou adequar seus respectivos Planos Municipais de Educação, em consonância com as metas e estratégias estabelecidas no documento federal. Mais, esse processo de elaboração ou adequação deve ser conduzido com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil; e, após a elaboração ou adequação dos planos, os municípios deverão atuar de forma colaborativa com os outros entes da federação com o objetivo de implementar as estratégias traçadas, executando mecanismos de monitoramento e avaliação durante todo esse processo.

Como se vê, a legislação é clara ao exigir a participação da sociedade em todas as etapas de elaboração e implementação dos planos de educação nos âmbitos estadual e municipal. Nos próximos capítulos, veremos até que ponto os Conselhos Municipais de Educação pesquisados se inserem nesse meio, e em que medida sua atuação os caracteriza como instrumentos legítimos de representação social na esfera de controle político do Estado.

3. OS PLANOS DE EDUCAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo tem por objetivo investigar os processos de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, e a participação da sociedade nesses processos, explicitando as ações dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados, as possíveis tensões e os embates.

Para atingir este objetivo, foi realizada uma pesquisa exploratória documental, utilizando como fontes de dados a rede mundial de computadores e os arquivos físicos e digitais institucionais das Secretarias de Educação e dos conselhos de educação objeto deste estudo. Para otimizar a pesquisa, foi estabelecido um recorte temporal para o levantamento de dados, priorizando a coleta de informações e documentos a partir de junho de 2014, quando entrou em vigor o Plano Nacional de Educação, e começou a correr o prazo para a elaboração/adequação dos planos estaduais e municipais (art. 8º, do PNE de 2014-2024).

Este objetivo específico foi traçado com a finalidade de auxiliar na compreensão do marco legal sobre os planos de educação na esfera municipal; e também no intuito de examinar o nível e a qualidade da participação dos conselhos pesquisados nos processos de elaboração e aprovação dos planos de educação locais.

Antes de examinar a construção dos Planos Municipais de Educação e a participação dos conselhos nesse processo, entretanto, foi necessário conhecer o lugar desses planos a partir do estudo das políticas educacionais macro, analisando o contexto legal, político e teórico sobre o desenvolvimento dos planos de educação na realidade brasileira, até chegar ao PNE atualmente em vigor. Além disso, após construir essa contextualização sobre os PMEs a partir da política macronacional, foi imprescindível estabelecer a concepção de ‘participação’ a ser utilizada para a análise das ações dos CMEs pesquisados nos processos de elaboração e a aprovação dos planos de educação locais. Bem como foi relevante também conhecer um pouco sobre a realidade de cada municipalidade, observando-se aspectos como localização, território, economia, demografia e estrutura dos sistema de ensino.

3.1. Os Planos Municipais de Educação a partir da política macronacional

O estudo sobre os planos de educação no cenário da gestão educacional brasileira passa pelo exame das discussões teóricas e políticas em torno da criação e implementação de um Sistema Nacional de Educação em nosso país, discussões essas que vem sendo travadas desde meados da década de 1930, originadas pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

Segundo Saviani (2010), o desenvolvimento das discussões sobre a implementação de um sistema de educação nacional sempre foi levado em paralelo com a formulação de planos articulados para a gestão educacional, de modo que existe uma relação íntima entre sistemas e planos no contexto da educação brasileira, havendo logicamente a necessidade de um planejamento coerente para embasar a execução de ações coordenadas na esfera educacional. Pode-se dizer, assim, que em uma realidade em que não existe um sistema bem definido de educação, o planejamento das diretrizes que nortearão as políticas públicas por meio de um instrumento específico – no caso os planos de educação – é de fundamental importância para a construção do próprio sistema.

Há, efetivamente, íntima relação entre esses dois conceitos. Como se mostrou, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, planejamento. Ora, se “*sistema* é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Saviani, 2008, p. 80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há estreita relação entre sistema de educação e plano de educação. (SAVIANI, 2010, p. 388).

Ao escrever um texto para subsidiar os debates da Conferência Nacional de Educação realizada em 2010 – cujo tema central foi a articulação entre o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação –, Saviani (Ibidem) fez um breve relato histórico a respeito das tentativas de se implementar um sistema articulado de educação em nosso país, esclarecendo que desde a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e posterior vigência da Constituição Federal de 1934, houveram iniciativas governamentais no sentido de criar um sistema nacional para organizar a oferta e gestão educacional, a partir de planejamentos centralizados no Governo Federal, ou articulados entre os entes da federação.

Nesse percurso histórico, um dos grandes obstáculos ao planejamento articulado de ações no âmbito educacional em todo o país, e à conseqüente concretização de um sistema nacional foi a descontinuidade das políticas públicas, uma vez que a cada reformulação na estrutura estatal brasileira ao longo dos anos, entrava em cena uma nova perspectiva de educação, e, com isso, uma nova concepção sobre a organização da oferta e gestão educacional e uma necessidade de planejamento também diferenciado.

Em suma: na década de 1930 o conceito de plano assumiu o sentido de introdução da racionalidade científica na educação; no Estado Novo, metamorfoseou-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico

exercido pela política educacional; com a LDB de 1961, converteu-se em instrumento de viabilização da racionalidade distributiva dos recursos educacionais; no regime militar, caracterizou-se como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação; na “Nova República”, sua marca foi o democratismo com o que a ideia de introduzir, pelo plano, uma espécie de racionalidade democrática se revestiu de ambiguidade; finalmente, na era FHC, o plano se transmutou em instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. (SAVIANI, 2010, p. 391).

Na percepção de Saviani (Ibidem), essa constante mudança de rumos no planejamento da educação em nível nacional foi causada pela dificuldade em se conceber um sistema nacional articulado entre os entes federados, havendo uma dissociação clara entre os governos federal, estadual e municipal. Em outras palavras, as políticas educacionais brasileiras são historicamente políticas de Governo, e não políticas de Estado, uma vez que, na ausência de uma estrutura organizacional sistematizada que abarque todo o território nacional, cada governo aplica sua própria percepção de educação ao longo do mandato eletivo.

Essa situação começou a ser modificada a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu de forma definitiva o regime de colaboração entre os entes da federação no âmbito educacional, e determinou a elaboração e implementação dos planos de educação, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, conforme redação dos artigos 211 e 214:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

A previsão constitucional foi reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei 9.394/1996), que em seu Título IV regulamenta a organização da educação nacional, estabelecendo as competências de cada ente da federação, dentre elas a elaboração dos planos de educação de forma articulada.

Mas, a despeito dessa previsão constitucional e infraconstitucional, ainda não foi implementado em nosso país um sistema nacional de educação com uma perspectiva teórica que o embase, e com regras bem definidas em todo o território nacional. O que temos, na verdade, são estruturas sistêmicas parcialmente autônomas em cada ente da federação, que são articuladas entre si por meio do regime de colaboração federativo, que de sua vez é executado a partir das diretrizes traçadas pelos planos de educação, e das legislações que regulam os limites da colaboração.

Isso quer dizer que os planos de educação, apesar de sua perspectiva legal articuladora, não são utilizados como instrumento para a construção de um sistema nacional de educação. São, ao contrário, utilizados para direcionar as políticas públicas macro e micro considerando uma estrutura educacional pré-definida, que se mostra centralizada no âmbito federal quanto ao planejamento do currículo, avaliação e distribuição de recursos, e desconcentrada aos estados e municípios quanto à oferta dos segmentos da Educação Básica e gestão das unidades de ensino.

Assim, é possível observar que há uma necessidade de aprimoramento na elaboração e implementação dos planos de educação no contexto das políticas educacionais brasileiras, para que sejam utilizados como instrumento de planejamento coerente no intuito de construir um sistema nacional de educação, conforme leciona Saviani (2014):

[...] a formulação do Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. Caso contrário, ele perderá as características próprias do sistema, reduzindo-se a uma simples estrutura, isto é, um resultado coletivo inintencional de práxis intencionais individuais. Prevalecendo essa tendência, o funcionamento do sistema acabará caindo numa rotina em que as ações se tornam mecânicas, automáticas, rompendo-se o movimento dialético ação-reflexão-ação que é condição *sine qua non* da educação sistematizada e, portanto, da prática educativa própria do sistema educacional. (SAVIANI, 2014, p. 81-82).

De fato, analisando as particularidades legais, a legislação prevê que compete à União estabelecer as diretrizes a serem observadas na formulação e execução de políticas públicas educacionais durante um período de 10 anos, por meio da elaboração e execução de um Plano Nacional de Educação. A partir das diretrizes macronacionais definidas no PNE, os estados e municípios desenvolvem seus próprios planos, contribuindo para a regionalização das metas e estratégias consolidadas no plano nacional.

Após a vigência da CF/88 e implementação da LDB/96, o primeiro Plano Nacional de Educação a ser efetivamente publicado na forma de lei foi o plano referente ao decênio de 2001-2010 (Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001). Entretanto, esse plano foi implementado em meio a uma transição de governos na esfera federal (saída de Fernando Henrique Cardoso e entrada de Luís Inácio Lula da Silva), situação que, levando-se em conta a característica histórica de desenvolvimento de políticas de governo no nosso país, levou o PNE a ser parcamente executado.

De acordo com Paulo Gomes de Lima (2020, p. 707):

Não foram poucas as políticas públicas para a educação elaboradas para a realidade brasileira entre a última década do século XX e a primeira do século XXI, mediante a orientação democrática enfatizada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que culminou na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) No 9394/1996 (Brasil, 1996), e no desdobramento de emendas constitucionais que trataram da ampliação da escolaridade no Brasil (N.º 53/2006 e 59/2009), seguidas da determinação constitucional quanto à elaboração de Planos Nacionais de Educação que garantiriam a continuidade de políticas regulatórias orientadas para o asseguramento de grande metas e estratégias em relação à qualidade de educação, à cobertura de oferta e ampliação do direito para toda a educação básica brasileira.

Ou seja, mesmo com um plano nacional de educação em vigor, o Governo Federal passou a editar normas que sobrepujam as diretrizes traçadas pelo PNE, deixando no esquecimento algumas das metas e objetivos para a educação definidos pela Lei 10.172/2001. Exemplo disso foi o lançamento, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como um desdobramento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PDE, segundo Saviani (2009), representou muito mais um programa de metas a serem cumpridas em determinado prazo do que um planejamento para o desenvolvimento da educação nacional. Com uma formatação em torno dos processos de avaliação em larga escala, esse programa governamental tinha como objetivo implementar políticas educacionais específicas de acordo com os resultados obtidos nas avaliações nacionais (SAEB, Prova Brasil, ENEM e ENADE) condensados nos índices de qualidade adotados pelo Governo (IDEB para a Educação Básica e SINAES para o Ensino Superior).

Ao realizar um balanço do PNE de 2001-2010, Paulo Gomes de Lima (2020) resume que:

Por fim, os objetivos centrais expressos pelo PNE (2001-2010), não atingiram as metas previstas na conjuntura de um novo governo que se instalara. Tais objetivos eram centrados em 4 eixos: a) a elevação global do nível de escolaridade da população; b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e d) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (P. G. de LIMA, 2020, p. 711-712).

Considerando as críticas contundentes feitas pela comunidade acadêmica e pelo meio político ao PNE de 2001-2010, que foi construído a partir de uma perspectiva de “[...] introdução da racionalidade financeira na educação.” (SAVIANI, 2010, p. 391), no ano de 2010, o Governo Federal convocou diversos segmentos da sociedade civil para debater os rumos da educação na Conferência Nacional de Educação (CONAE), com o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”.

O produto final da conferência foi tomado como minuta para a elaboração do PNE de 2011-2020, sendo convertido em Projeto de Lei pela presidenta Dilma Rousseff, e encaminhado ao Congresso Nacional para avaliação. Todavia, o projeto inicial sofreu várias críticas por não se basear em um diagnóstico concreto da realidade da educação no país, situação que motivou um reexame das metas e estratégias constantes na redação inicial do plano, que foi aprovado apenas quatro anos depois, em 2014, por meio da Lei 13.005, de 25 de junho.

O PNE de 2014-2024 foi aprovado com 20 metas e 254 estratégias para a educação nacional, e trouxe em seu bojo dois aspectos que se destacam: a) a previsão de investimento de 10% do PIB nacional na educação até o final do decênio; e b) o estabelecimento de um processo de avaliação oficial sobre o status de implementação do plano, a ser realizado a cada dois anos pelo INEP. Esses são pontos que se destacam em razão do reconhecimento político sobre a necessidade de investimento financeiro para o aprimoramento da qualidade educacional, e também sobre a imprescindibilidade de acompanhamento periódico para que as metas e estratégias traçadas pelo plano não caiam no esquecimento.

Por outro lado, apesar de o atual PNE ter sido elaborado de forma mais democrática, com a participação efetiva de diversos segmentos da sociedade²⁰, é importante anotar que a redação final foi fortemente influenciada pelas “[...] diretrizes estabelecidas por organizações e eventos multilaterais, das quais o Brasil é signatário [...]” (P. G. de LIMA, 2020, p. 713), se alinhando ao projeto global para a educação orquestrado pela Organização das Nações Unidas²¹.

Embora os objetivos colocados pelas organizações internacionais aparentem uma busca pela garantia do direito a educação de qualidade, ao analisar o conteúdo dos documentos, nota-se a presença constante de conceitos ligados ao mercado econômico, principalmente do termo *accountability* (responsabilização) relacionado à diversos elementos que seriam fundamentais na consecução das metas internacionais, denotando a intenção em se criar mecanismos de controle e responsabilização padronizados na esfera educacional em todo o mundo, conforme se depreende dos trechos transcritos abaixo:

No contexto de um mercado de trabalho que muda rapidamente; do desemprego cada vez maior, principalmente entre jovens; do envelhecimento da força de trabalho em alguns países; da migração; e de avanços tecnológicos, todos os países têm enfrentado a necessidade de desenvolver os conhecimentos, as habilidades e as competências das pessoas para um trabalho decente, o empreendedorismo e a vida. Em muitos países, políticas de educação e qualificação precisam lidar também com as necessidades de rápida mudança que jovens e adultos têm de melhorar suas habilidades e aprender outras novas. Consequentemente, é imperativo aumentar e diversificar oportunidades de aprendizagem, com vasta gama de modalidades de educação e formação, para que todos os jovens e adultos, principalmente meninas e mulheres, consigam adquirir conhecimentos, habilidades e competências relevantes para trabalhos decentes e para a vida. (UNESCO, 2015, p. 17).

O sucesso da Educação 2030 dependerá do esforço coletivo. Será necessário estabelecer ou aprimorar marcos legais e políticos para promover a responsabilização e a transparência, bem como governança participativa e parcerias coordenadas em todos os níveis e entre os setores, de forma a preservar o direito de participação de todas as partes interessadas. É imperativo que todos os parceiros abracem a visão comum da Educação 2030 esboçada neste Marco de Ação e que sejam responsabilizados: as organizações multilaterais devem prestar contas a seus Estados-membros, ministérios da Educação e outros ministérios relacionados à educação devem reportar-se a cidadãos, doadores a governos nacionais e cidadãos, e escolas e professores à comunidade educacional e, de forma geral, aos cidadãos. (UNESCO, 2015, p. 28).

²⁰ Saviani (2014) ressalta que grande parte das 2.915 emendas propostas à redação do Projeto de Lei do PNE foram apresentadas por entidades da militância educativa no âmbito da sociedade civil, como ANPED, CEDES, UNCME, CNTE, e PROIFES.

²¹ Em especial, nota-se um alinhamento às diretrizes traçadas pelo Fórum Mundial de Educação de 2000, realizado em Dakar, Senegal, e reestruturadas na declaração firmada no Fórum Mundial de Educação de 2015, realizado em Incheon, República da Coreia (Incheon Declaration – Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all). A declaração de Incheon se insere no contexto das metas estabelecidas em Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em 25 de setembro de 2015, que resultou na Resolução 70/1 (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development), e tem como principal objetivo a construção de uma educação inclusiva, de qualidade equitativa e com durabilidade.

Da análise desses referenciais, é possível notar que o padrão de qualidade educacional defendido, de maneira geral, denota íntima relação com princípios de eficiência, eficácia, produtividade, controle de resultados, meritocracia, flexibilização ideológica, responsabilização e performatividade, em consonância com o modelo gerencialista de governo em implementação ao redor do mundo.

E essa perspectiva educacional é claramente observada na redação do PNE de 2014-2024, em especial no que diz respeito aos aspectos materiais da qualidade educacional, destacando-se as seguintes metas:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: [...]

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Como se vê, embora as metas do PNE atual evidenciem certo avanço no planejamento educacional, com a previsão de ampliação de investimentos, instituição de mecanismos de gestão democrática da educação e fomento à formação e instituição de carreira dos professores; nota-se a relevância concedida a critérios quantitativos de determinação da qualidade, em especial a adoção do IDEB como parâmetro. Isso evidencia que o planejamento é direcionado a um específico modelo de educação de resultados, não uma educação emancipadora.

De tudo isso, é possível extrair que a aparência do PNE revela uma preocupação com a concretização de uma educação equitativa e emancipadora, a partir de investimentos em diversas dimensões materiais, como valorização dos profissionais da educação, insumos, estrutura física, gestão democrática etc. Entretanto, as medidas de execução para se alcançar essa educação de qualidade demonstram um distanciamento dessa perspectiva educacional equitativa e emancipatória. Isso porque, as soluções empregadas para se alcançar esse ideal são baseadas em critérios quantitativos (custo aluno/qualidade), no compartilhamento da gestão (gerencialismo) e na referência em resultados (avaliação universal padronizada).

É possível concluir que, durante as últimas décadas, a qualidade educacional oscilou em meio a múltiplas influências. Os planos incorporaram, com mais ou menos intensidade, o substrato econômico que sustentou os diferentes projetos nacionais de desenvolvimento. A mobilização dos educadores representou um espaço para a construção de propostas mais autônomas e socialmente mais relevantes para a educação brasileira. Essa ambivalência expressou-se nos enunciados humanistas dos planos e do *corpus* legislativo, ressaltando a igualdade de oportunidades para todos, a gestão democrática do sistema e o compromisso ético com a qualidade educacional, conforme requeriam os educadores. Na prática, a ação educativa deu ênfase a programas e projetos orientados pela lógica do campo econômico, dirigindo a ação escolar para as atividades instrumentais do fazer pedagógico e para a administração de meios ou insumos. A qualidade, por sua vez, foi sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas [e internas]. (FONSECA, 2009, p. 172-173).

A despeito de algum avanço na perspectiva educacional presente no PNE atual, o cenário preocupante é que, em grande parte, as metas e estratégias expressas no plano são orientadas no mesmo sentido do que propagado pelas organizações internacionais multilaterais, que trazem em seu bojo uma defesa da educação pública como instrumento de formação de mão de obra para o mercado.

Saviani (2014) compartilha desta visão, ao apontar que:

[...] não posso furtar-me de manifestar a impressão de que nessa matéria nos confrontamos ainda no nível do diagnóstico traduzido na frase do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (Manifesto..., 1984, p. 407): “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda

criar um sistema de organização escolar” à altura das necessidades do país. (SAVIANI, 2014, p. 95).

Mas, apesar do diagnóstico preocupante, este é o Plano Nacional de Educação que temos em vigor. E, a partir da previsão legal sobre a implementação das metas e estratégias contidas no plano, existem mecanismos que preveem a regionalização das ações estatais, especificamente por meio da elaboração de planos estaduais e municipais de educação em consonância com as diretrizes nacionais.

A própria redação do PNE de 2014-2024 traz a obrigação de todos os estados e municípios quanto ao acompanhamento das diretrizes nacionais, e também quanto à construção de planos de educação específicos para cada região e localidade. Traz, ainda, a forma como essa regionalização será feita, com o auxílio do Governo Federal, e mediante um sistema de colaboração permanente entre todos os entes federados:

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

[...]

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em

consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Da leitura dos artigos acima transcritos, nota-se que o PNE de 2014-2024 é incisivo a respeito da necessidade de comunicação entre os entes federados, para que as metas e estratégias estabelecidas em âmbito nacional sejam efetivamente implementadas em todo o território nacional.

A lei traz a responsabilidade do Governo Federal quanto à organização da articulação entre os entes federados, por meio da realização de fóruns nacionais, estaduais e municipais (artigo 6º), e também quanto à implementação de uma instância permanente de negociação (artigo 7º, §§ 5º e 6º). Já a responsabilidade dos Governos estaduais e municipais diz respeito à elaboração de seus respectivos planos de educação, respeitando as diretrizes nacionais (artigo 8º), e também à implementação de seus respectivos sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática no âmbito de cada região/localidade (artigo 9º). Por fim, a lei apresenta a obrigação de todos os entes federados em elaborar seus instrumentos de planejamento de gestão financeira (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual) de modo a assegurar o cumprimento das metas e estratégias constantes do PNE e dos planos regionais e locais.

O regime de colaboração entre os entes federados no âmbito educacional tem seu marco inicial na instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio do Decreto 6.094/2007. O PAR foi uma estratégia de assistência técnica e financeira fundamentada no Plano de

Desenvolvimento da Educação, com a finalidade de oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de políticas educacionais, de forma alinhada às políticas macronacionais, com base em quatro indicadores: a) gestão educacional; b) formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; c) práticas pedagógicas e de avaliação; e d) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Após o fim da vigência do PDE, o PAR passou a ser regulado pela Lei 12.695/2012, que vinculou a elaboração dos planos de ações articuladas às diretrizes traçadas pelo PNE, conforme disposição do artigo 1º:

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR. Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

A partir desta Lei, o PAR se tornou o instrumento de execução do regime de colaboração, inclusive com a previsão de repasses financeiros de forma direta da União aos estados e municípios, utilizando o orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Mas, no contexto do atual PNE, além da utilização do PAR como instrumento de planejamento colaborativo, o Ministério da Educação criou uma assistência técnica específica para auxiliar os estados e municípios na elaboração, implementação e acompanhamento dos planos de educação, por meio da atuação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), órgão criado em 2011 especificamente para fomentar a articulação entre os entes federados na implementação de políticas educacionais.

Desde a vigência do PNE atual, a assistência técnica do MEC, via SASE, em conjunto com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), tem articulado programas e ações para a discussão, elaboração, implementação e acompanhamento dos PEEs e PMEs em cada estado e município.

Particularmente com relação aos municípios, a assistência técnica da SASE publicou, em 2014, uma série de cartilhas para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais de Educação²². Além das cartilhas, foi disponibilizada aos municípios a adesão voluntária à

²² Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação; Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação; e O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações. Todas disponíveis no site de acompanhamento do PNE (<http://pne.mec.gov.br/#onepage>).

assistência técnica da SASE, para orientar as comissões responsáveis pela elaboração dos planos. Essa rede de assistência teve papel fundamental na articulação dos planos regionais e locais com as diretrizes estabelecidas no PNE, além de oportunizar ao Governo Federal um conhecimento mais apurado do contexto educacional de todo o território nacional.

Entretanto, essa rede colaborativa acabou sofrendo um duro golpe no ano de 2019, com a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, por meio do Decreto 9.665/2019. Após a extinção da SASE, as atribuições de articulação com os estados e municípios passaram a integrar o grupo de competências da Secretaria de Educação Básica; e, após a edição do Decreto 10.195/2019, que trouxe uma nova reformulação à estrutura administrativa do MEC, essas atribuições foram divididas entre a Secretaria de Educação Básica e a Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica, nos termos dos artigos 11 e 14, do Decreto 10.195/2019:

Art. 11. À Secretaria de Educação Básica compete:

[...]

III - fomentar a implementação das políticas para a educação básica, por meio de cooperação didático-pedagógica, tecnológica, técnica e financeira junto aos entes federativos;

[...]

IX - estimular o regime de colaboração entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação do Sistema Nacional de Educação;

X - propor e aperfeiçoar as normas para fortalecer o regime de colaboração entre os entes federativos no âmbito da educação básica;

XI - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação técnica de seus planos de educação, de acordo com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação - PNE, e promover a articulação e a pactuação entre os sistemas de ensino;

XII - monitorar continuamente e avaliar periodicamente as diretrizes, as metas e as estratégias relacionadas à educação básica constantes do PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

XIII - promover a articulação entre os entes federativos dos programas relacionados à área da educação de jovens e adultos, com os programas direcionados às áreas de saúde, de trabalho e emprego, de desenvolvimento social e de esporte e cultura; e

XIV - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na promoção de políticas de valorização dos profissionais da educação básica e propor programas e ações em articulação com outros órgãos e entidades públicas e privadas.

[...]

Art. 14. À Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica compete:

[...]

IX - propor e implementar estratégias e instrumentos para o monitoramento e a avaliação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Interessante anotar, por oportuno, que a Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica integra a estrutura da Secretaria de Educação Básica, não havendo, pois, sentido lógico nessa divisão de competências dentro de uma mesma estrutura jurídico-administrativa. Mais que isso, ao analisar a redação do Decreto 10.195/2019, é possível

observar diferenças conceituais relevantes entre as competências da secretaria e da diretoria. Enquanto o artigo 11 trata da articulação da secretaria com os ‘sistemas de ensino’, o artigo 14 trata da articulação da diretoria com as ‘redes de ensino’.

Isso mostra que os processos de reestruturação na organização jurídico-administrativa do Estado perpetradas pelo governo atual, trazem consigo incoerências com as políticas públicas já em andamento e que necessitam de continuidade, e também inconsistências em relação à própria perspectiva de gestão executada pelo governo.

Na verdade, o que se observa é que a conjuntura política desde as transições do Governo Federal entre o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a presidência interina de Michel Temer, e entre esta e o atual período de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, gerou um recrudescimento das políticas neoliberais na esfera de organização jurídico-administrativa da máquina pública, e, com isso, uma descontinuidade mais acentuada de algumas políticas públicas gestadas ao longo do “Governo Petista”, a exemplo do Plano Nacional de Educação.

Com efeito, o atual Governo tem implementado uma série de reestruturações na organização jurídico-administrativa dos órgãos ministeriais, ao argumento de promover uma limpeza ideológica no quadro de servidores, tornar a máquina estatal mais enxuta, efetiva e racional, trazendo assim economia ao erário, e ainda implementar sua própria visão de gestão pública. Entretanto, esse movimento acabou prejudicando sobremaneira alguns processos que já se encontravam em andamento ao longo dos governos anteriores, em especial no cenário educacional.

A própria extinção da SASE trouxe um impacto extremamente negativo na implementação dos planos de educação em todas as esferas governamentais – nacional, estadual e municipal – pois o nível e a qualidade da comunicação entre o Ministério da Educação e os estados, municípios e entidades organizadas da sociedade civil tem diminuído a cada dia²³.

Portanto, no contexto do atual PNE, os PMEs foram elaborados de forma autônoma por cada município, seguindo as diretrizes constantes do planejamento macronacional, e com o auxílio e acompanhamento contínuo da rede de assistência técnica do Ministério da Educação – uma vez que a grande maioria dos municípios aprovou seu respectivo PME dentro do prazo estabelecido pelo PNE (artigo 8º), ainda enquanto a rede colaborativa gerida pela SASE estava ativa, segundo levantamento realizado no portal PNE em Movimento. Todavia, essa rede

²³ Essa situação é ressaltada pelo portal *De Olho nos Planos*, iniciativa composta pelas organizações: Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNCME, UNDIME, com apoio do Instituto C&A e da UNICEF; e que tem como objetivo monitorar a implementação dos planos de educação em todo o país - <http://www.deolhonosplanos.org.br/mec-extingue-sase/>

colaborativa acabou sendo praticamente extinta no ano de 2019, situação que já mostra desdobramentos nos processos de implementação e acompanhamento dos planos de educação em vigor.

3.2. Participação política e participações: o papel dos conselhos de educação no processo de elaboração e aprovação dos PMEs

Feita uma breve contextualização sobre os Planos Municipais de Educação a partir da política macronacional, é preciso agora analisar qual o lugar dos Conselhos Municipais de Educação nos processos de elaboração e aprovação desses planos locais, e, para além disso, que tipo de participação caracteriza as ações dos conselhos pesquisados nesses processos.

Conforme estabelece o artigo 8º, §2º, do PNE atual, os processos de elaboração e adequação dos planos regionais e locais de educação “[...] serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil”. Esse aspecto da legislação busca dar concretude ao princípio constitucional de gestão educacional democrática, buscando introduzir procedimentos de democratização no contexto de construção dos planos, de modo que:

[...] pelo menos em tese, (os planos) passam a ser tratados pela literatura pertinente como instrumentos estratégicos de gestão democrática da educação, uma vez que além de terem de prever a necessária participação sociopolítica, agora, na implantação, no acompanhamento e na avaliação do plano, também devem implicar explicitação de princípios, de competências e de políticas públicas relativas não apenas à esfera federal, mas às esferas estadual, do Distrito Federal e municipal, a ser atestada na diagnose dessas múltiplas realidades educacionais e, a um só tempo, na elaboração de diretrizes a elas coesas, consubstanciadas por meio da definição de metas, objetivos e prazos. (DE SOUZA e MARTINS, 2014, p. 13).

Entretanto, a redação do PNE não entra em detalhes a respeito da forma como essa participação da sociedade será concretizada. E, embora os conselhos de educação sejam compreendidos como instâncias oficiais de representação social na esfera de controle político do Estado, não há, na legislação, qualquer menção à obrigatoriedade de participação dos conselhos nos processos de elaboração e aprovação dos planos de educação locais.

Nesse ponto, a legislação acabou trazendo uma redação genérica a respeito dos mecanismos de participação da sociedade na construção dos planos, colocando a responsabilidade dos rumos da gestão democrática nas mãos dos governos de cada município, a partir das particularidades locais da organização jurídico-administrativa do cenário educacional. Em outras palavras, se a legislação da municipalidade não traz como competência

do conselho de educação a participação efetiva nos processos de construção das políticas públicas educacionais, o governo municipal tem toda a autonomia de excluir o conselho da elaboração do PME.

Apesar disso, os documentos de referência do regime de colaboração elaborados pela SASE reforçam a importância da presença dos CMEs em todas as etapas de elaboração e aprovação dos PMEs. A cartilha “O Plano Municipal de Educação: Caderno de orientações” (BRASIL/MEC, 2014a), traz um passo a passo a ser seguido pelos municípios para a estruturação dos planos, ressaltando que o primeiro passo é:

[...] verificar se existe, no município, legislação ou norma que atribua a competência de coordenação ou elaboração do Plano Municipal de Educação a uma determinada instância além da Secretaria de Educação, como o Conselho ou Fórum Municipal de Educação.

Em qualquer situação, é indispensável que uma Comissão representativa da sociedade assuma o compromisso de realizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta de PME. Em muitos municípios, o Fórum ou o Conselho Municipal de Educação já tem assumido essa tarefa, mas, caso não estejam instituídos, as representações dos diversos segmentos devem ser garantidas através da nomeação de uma Comissão Coordenadora. Além de representantes da Secretaria Municipal, devem estar presentes representantes das escolas, de outros setores da Prefeitura, da Secretaria de Estado de Educação, dos Conselhos de Educação, das Universidades e de setores da sociedade do município. E é sempre bom contar com a participação de representantes da Câmara de Vereadores desde o princípio do processo. (BRASIL/MEC, 2014a, p. 09).

Além dessa instrução sobre a verificação da existência de conselho no âmbito do município, e da análise das competências do conselho, se existente, para a formação da equipe coordenadora do processo de elaboração do PME, o documento ainda reforça, mais à frente, a imprescindibilidade da promoção de amplo debate social sobre o conteúdo do plano, afirmando que:

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o Plano de Educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

O Documento-Base, validado pela Comissão Coordenadora, será o texto de referência para a consulta pública. Para isso, a Comissão Coordenadora do processo terá de organizar, da maneira mais participativa possível, o processo de debate e aperfeiçoamento do Documento-Base.

Cabe aos gestores dos sistemas e das redes de ensino, sobretudo às Secretarias de Educação ou órgãos específicos, em colaboração com os Conselhos e Fóruns de Educação, a adoção de mecanismos, processos e ações para estruturar uma metodologia e uma agenda de trabalho que favoreçam os processos de participação e de decisão coletivos. (BRASIL/MEC, 2014a, p. 12).

Como se vê, desde a composição da equipe coordenadora, até a promoção de debates com a sociedade, o Conselho Municipal de Educação é mencionado como parte importante no processo de concretização da democratização da elaboração do PME.

Considerando que a SASE foi o órgão da esfera federal de governo a conduzir toda a articulação do regime de colaboração com os demais entes federados, as instruções constantes da cartilha foram tomadas pelos municípios como norte para a construção de seus planos, de modo que, mesmo não havendo previsão na legislação federal a respeito da participação dos conselhos de educação na elaboração dos PMEs, as instruções da secretaria de articulação são relevantes para se analisar o contexto particular de cada município.

Assim, nota-se que o lugar dos conselhos de educação nos processos de elaboração de aprovação dos planos de educação vai depender das particularidades de cada municipalidade, dado a ausência de previsão da legislação federal a respeito. Mas há um incentivo extralegal para que os conselhos participem desses processos, no esforço em se concretizar a gestão democrática no âmbito educacional, conforme atesta Oliveira (2017, p. 183):

A gestão democrática da educação implica, necessariamente, na existência de instâncias coletivas decisórias. Daí que o envolvimento dos municípios com a questão educacional impõe a imprescindibilidade do Conselho Municipal de Educação autônomo, compreendendo os segmentos sociais representativos, tendo como objetivo a oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino público com qualidade socialmente referenciada para todos. A importância do colegiado cresce pelo papel que pode desempenhar na construção do Sistema Nacional de Educação, objetivo acautelado pelos educadores e inscrito no atual Plano Nacional de Educação. A singularidade do município brasileiro quanto às suas prerrogativas e atribuições evidencia a importância dos órgãos municipais de educação, dentre estes o Conselho Municipal de Educação.

Agora, para além da previsão legal sobre a presença dos conselhos na construção dos PMEs, de que tipo de participação estamos falando?

Já discorremos aqui que a democracia não é um produto acabado, e que seus limites são delineados a partir do nível e da qualidade dos processos de democratização das decisões políticas, sendo a participação direta da população nas estruturas de controle político do aparato estatal uma das formas de se concretizar essa democratização. Ou seja, a extensão da participação no cenário político evidencia o quão democrático é determinado corpo social.

Explicitando melhor, podemos ter participação sem ter relações democráticas, mas não podemos ter relação democrática sem participação. Isso nos leva a compreender que não existe democracia sem que as pessoas se envolvam em projetos transformadores, de forma substantiva, atuando nos campos decisórios, o que remete ao campo do controle social. A participação é, assim, o elemento central da

democracia, é como se fosse o termômetro que medisse a ‘temperatura’ da democracia. (LIMA, 2010, p. 30-31).

Também já tratamos da natureza jurídico-política dos Conselhos Municipais de Educação, que são compreendidos como órgãos institucionalizados de representação social no âmbito educacional, integrantes da estrutura administrativa do Estado a partir da desconcentração de competências por parte do Poder Executivo. Ou seja, a forma de participação por meio dos conselhos de educação caracteriza uma concessão do poder político (BORDENAVE, 1994).

Todavia, a participação na forma de conselho, mesmo que concedida e controlada pelo poder político, deve ser compreendida a partir da potencialidade dos movimentos sociais, conforme ressalta Gohn (2011, p. 16):

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização. (GOHN, 2011, p. 16).

Nesse sentido, é necessário construir uma perspectiva de participação combativa e desveladora das limitações legais da ordem jurídica para que esses conselhos possam realmente atuar de forma transformadora no meio educacional, lutando contra o controle perpetrado pelas estruturas de domínio político. Por esta razão, a participação aqui tratada se insere no contexto de luta dos movimentos sociais contra a contradição de uma gestão democrática meramente formal – uma ‘participação política’.

De modo objetivo, a participação política caracteriza-se por ações de natureza coletiva, de apoio a ações democráticas de interesse social. Tais ações, como apoio ou pressão às políticas governamentais, colocam-se no intuito de influenciar as decisões tomadas por aqueles que estão no poder. Aponta-se para uma participação ativa dos cidadãos, de modo organizado, nos processos políticos e comunitários.

Carole Pateman (1992) observa que a participação na esfera política se inicia com a participação em microsferas da vida social, pois “[...] as pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse sentimento.” (p. 66). Tal argumento aponta para desafios que também os conselhos precisariam enfrentar de modo efetivo, mobilizando a sociedade no sentido da participação nos espaços criados para tal.

De fato, a potencialidade da participação da sociedade por meio dos conselhos institucionalizados somente será concretizada se a própria atuação dos conselheiros for compreendida enquanto espaço de luta para a melhoria das condições da educação no âmbito do município, independente do controle político exercido no interior desses conselhos.

Entende-se a participação como uma categoria histórica construída nas relações sociais, um princípio orientador de ações que precisam ser constantemente aprendidas e apreendidas de modo que o homem possa se constituir em sujeito da história, possa fazer a história, mesmo com a percepção de que nessa estrutura social as condições para esse fazer não lhe são dadas *a priori*, mas precisam ser conquistadas no movimento histórico presente nas relações sociais, políticas, econômicas, ou seja, possibilitadas pelas contradições e mediações presentes numa totalidade social [...] (LIMA, ARANDA, LIMA, 2012, p. 57).

Desse modo, a despeito da polissemia da concepção de participação no cenário político (DALLARI, 1999 e MOTTA, 1982), o ideal de participação a ser analisado no âmbito de atuação dos Conselhos Municipais de Educação é aquele inserto em uma perspectiva de democratização.

Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc. vários foram os teóricos que fundamentaram o sentido atribuído à participação. Podemos analisa-la segundo três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social. [...] O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou lutas para sua obtenção) [...] (GOHN, 2011, p. 16).

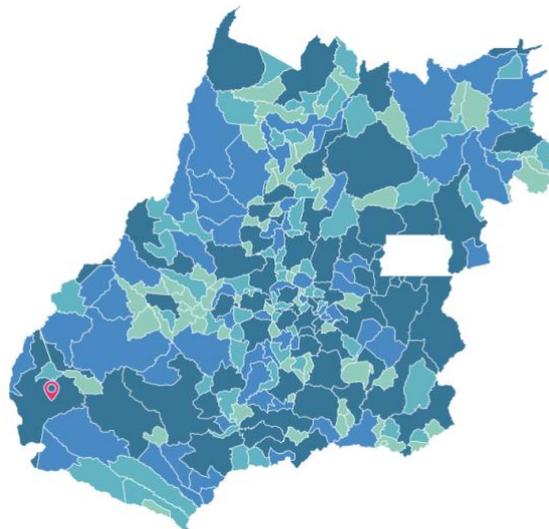
Portanto, se de um lado o lugar dos conselhos nos processos de elaboração e aprovação dos planos de educação é definido a partir das especificidades legais e políticas de cada municipalidade; de outro, o papel social desses colegiados é certamente mobilizar a sociedade no sentido de buscar melhorias para o cenário educacional, a partir de uma participação política concreta. Mas, é importante reconhecer que a depender do contexto, o nível conceitual de participação política “[...] também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade [...]” (GOHN, 2011, p. 16).

Vejam os a seguir a posição de cada conselho investigado nessas diferentes concepções de ‘participação política’ na construção dos Planos Municipais de Educação.

3.2.1. O município de Mineiros e o processo de construção de seu PME

O município de Mineiros/GO encontra-se geograficamente localizado no sudoeste do estado de Goiás, na região Centro-Oeste do país, a aproximadamente 425 km (quatrocentos e vinte e cinco quilômetros) de distância da capital do estado, Goiânia, e a aproximadamente 632 km (seiscentos e trinta e dois quilômetros) de distância da capital federal, Brasília.

Imagem 2 – Destaque do município de Mineiros no mapa do estado de Goiás



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br>

As origens históricas do município datam de 1873, com a chegada dos primeiros habitantes vindos do estado de Minas Gerais. Segundo dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/mineiros/historico>), o povoamento da região é relacionado à atividade mineradora de extração de ouro e diamantes, o que inclusive teria influenciado a adoção do termo “mineiros” para denominar a cidade.

Todavia, segundo narrativa do historiador local Martiniano J. Silva (2019), o povoamento da região teve como motivo a formação de grandes fazendas para o desenvolvimento de atividades agrícolas. O início da exploração mineral só ocorreria anos depois da chegada dos primeiros habitantes. Este pesquisador revela, ainda, a miscelânea étnica e cultural presente na formação do município. Trata-se, pois, de uma região com fortes traços de diversidade cultural, destacando-se as características colonizadoras da oligarquia agrária no processo de desenvolvimento econômico do município.

Atualmente, o município ocupa uma área de 9.038,775 Km² do estado, com uma população oficial de 52.935 habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,718, segundo o censo demográfico realizado pelo IBGE no ano de 2010, e com uma população estimada para o ano de 2020 de 68.154 habitantes.

Economicamente²⁴, predominam as atividades agropecuárias e a indústria de alimentos e sucroalcooleira. O município explora, ainda, mesmo que em menor escala, as atividades de ecoturismo – destacando-se o Parque Nacional das Emas, o morro da Pedra Aparada, as mais de 120 cachoeiras catalogadas e uma diversidade de rios –, e de turismo cultural – destacando-se as comunidades quilombolas do ‘Cedro’ e do ‘Buracão’.

No âmbito educacional, o Sistema Municipal de Ensino, instituído pela Lei Municipal 1.461, de 20 de janeiro de 2010, é composto pelas instituições de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada, bem como pelos órgãos municipais de educação (Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação).

A estrutura da rede municipal abarca 40 (quarenta) Instituições de Ensino, sendo 28 (vinte e oito) públicas, e 12 (doze) privadas. Além da rede municipal, ainda existem 9 (nove) Instituições de Ensino da rede estadual localizadas no município. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2019, as redes municipal e estadual, juntas, possuem 15.553 (quinze mil quinhentos e cinquenta e três) alunos matriculados na Educação Básica.

Imagem 3 – Demonstrativo de matrículas nas redes municipal e estadual (Mineiros)



Fonte: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>

²⁴ Segundo dados do IBGE (2017), o PIB per capita do município é de R\$ 38.452,56, o que o coloca na 655ª posição no país, e 36ª no estado.

Quanto aos investimentos feitos especificamente com a Educação, o portal da transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás registra que, nos últimos quatro anos (2016-2019), o município alcançou um índice médio de 27,53% em despesas com educação, considerando apenas a sua própria arrecadação tributária; e realizou uma média de 39,3% de seu orçamento total com despesas relacionadas à educação – inserida aqui a utilização dos recursos provenientes de repasses da União, estado e demais convênios²⁵.

Sobre o Plano Municipal de Educação, a própria legislação que implementou o sistema de ensino no âmbito municipal traz a previsão a respeito do seu processo de elaboração. Segundo o artigo 71, da Lei Municipal 1.461/2010, o PME “[...] deverá ser um plano para a educação do Município [...] abrangendo todos os níveis e modalidades do ensino, articulado com as prioridades, diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação.”.

Embora essa orientação tenha sido elaborada ainda durante a vigência do PNE de 2001-2010, a construção do PME somente foi realizada no ano de 2015, já na vigência do PNE de 2014-2024.

Acerca dos procedimentos a serem seguidos na elaboração do plano, os artigos 47, 72 e 73, trazem a seguinte previsão:

Art. 47 [...]

Parágrafo único. O Plano Municipal de Educação, com duração de 10 (dez) anos, será elaborado em conformidade com as orientações do Fórum Municipal de Educação e em consonância com Plano Nacional e Estadual de Educação.

Art. 72 O plano a que se refere o artigo anterior será elaborado pelo Fórum Municipal de Educação, aprovado em Conferência Municipal de Educação e encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal para a devida aprovação e transformação em Lei Municipal.

Art. 73 A Conferência Municipal de Educação, instância de representação social e deliberação das políticas públicas educacionais, cuja regulamentação será feita pelo Conselho Municipal de Educação e convocada pela Secretaria Municipal de Educação e/ou pelo Fórum Municipal de Educação, para deliberar sobre o Plano Municipal de Educação e outros assuntos educacionais.

Disso, nota-se que o protagonismo sobre a construção do PME, pelo menos a nível legal, não coube ao Conselho Municipal de Educação, mas sim ao Fórum Municipal de Educação.

No contexto do sistema de ensino de Mineiros, o fórum de educação é compreendido como um órgão de “[...] articulação com a sociedade com intuito de estudar, discutir e propor

²⁵ Apenas os repasses da União, por meio do FUNDEB/FUNDEF, representaram uma quantia de R\$ 110.242.298,72 (cento e dez milhões, duzentos e quarenta e dois mil, duzentos e noventa e oito reais e setenta e dois centavos) repassada ao município nos últimos quatro anos (<https://www.tcmgo.tc.br/pentaho/api/repos/cidadao/app/index.html>).

soluções alternativas para o desenvolvimento da educação, cultura, ciência e tecnologia [...]” (artigo 62), atuando de forma cooperativa com os órgãos de administração geral do sistema de ensino.

Na verdade, a legislação do sistema municipal de ensino é enfática ao conceder protagonismo ao fórum de educação não só nos processos de elaboração, mas também de acompanhamento do PME, conforme descrição de suas atribuições (artigo 62):

Art. 62 [...]

I – propor ações e/ ou metas ao Poder Público Municipal com o objetivo de alcançar uma Educação de qualidade para o Sistema Municipal de Ensino;

II - Examinar as demandas existentes na sociedade propondo novos empreendimentos e atividades a serem desenvolvidas com os diversos setores o Poder Público e da sociedade civil;

III – conhecer a Proposta Político-Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, a fim de discutir e sugerir propostas para elaboração do Plano Municipal de Educação;

IV – pesquisar, estudar e aprofundar uma proposta de política educacional que seja libertadora, transformadora e criadora, capaz de tornar o educando pessoa consciente, crítica e responsável pela sua própria história e construtor de uma sociedade mais solidária, justa e eqüitativa;

V – acompanhar e discutir sistematicamente a implantação do Plano Municipal de Educação;

VI – verificar, sistematicamente, o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação;

VII - diagnosticar as demandas da sociedade local, a fim de subsidiar a definição de políticas públicas para educação, cultura, ciência e tecnologia;

VIII - estabelecer co-participação na elaboração do Plano Municipal de Educação e demais programas educacionais e acompanhamento da execução do Plano de Gestão da Secretaria Municipal de Educação, suas políticas e estratégias, colaborando na divulgação de seus resultados.

No campo legal, além de compor com um membro o Fórum Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação só aparece no contexto do PME como responsável por “[...] subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como, acompanhar e fiscalizar sua execução” (artigo 61, inciso VII). É de ver-se, pois, que na esfera legislativa, a possibilidade de participação por parte do conselho de educação, nos processos de construção do plano de educação, é bastante limitada.

A elaboração do plano de educação teve início com a instituição de uma Comissão Técnica, por parte do Fórum Municipal de Educação, composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Comunidade Escolar, Docentes, Regional do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás, e do próprio fórum. A apresentação da proposta final do plano, submetida à análise do Poder Executivo, ressaltou que:

Este PME é a proposta de ação da educação no município de Mineiros-GO, para a década de 2015-2024, e caracterizada pela elaboração coletiva da sociedade

mineirense, além de se constituir um projeto de educação para o município. [...] O desafio é estabelecer um PME flexível e aberto às inovações, e possibilite a unidade na diversidade das concepções e práticas educacionais. (Trecho do Projeto de Lei 39/2015, p. 2).

Apesar da previsão legal sobre a presença do conselho de educação na construção do plano, entretanto, não há registros oficiais da efetivação dessa participação. Sabe-se que o conselho fez parte da Comissão Técnica, mas ao analisar o processo de elaboração do plano, não foi possível vislumbrar o posicionamento do colegiado, enquanto um órgão coletivo, nas discussões.

Para além da legislação, esta pesquisa também buscou analisar documentos produzidos pelo conselho (em especial as atas das reuniões).

Do exame das atas das reuniões realizadas a partir de junho de 2014 (publicação do atual PNE) até novembro de 2015 (publicação do PME), a única menção que se fez ao processo de construção do Plano Municipal de Educação foi em uma reunião realizada no dia 29 de abril de 2015, ocasião em que a presidente do conselho, ao final da reunião e após a conclusão dos assuntos previstos na pauta do dia, ressaltou que:

Ata. 129. [...] Tendo chegado a uma conclusão a presidente encerrou a reunião **reafirmando que o Plano Municipal de Educação está em fase de construção e que assim que ficar definida a data para a audiência pública ela comunicará a todos**. Afirmou também que não houve a participação da rede particular de ensino, mais ainda assim foram elaboradas as metas para a mesma. [...] (grifo nosso).

Tal situação evidencia que o plano de educação do município foi aprovado pelo Poder Legislativo sem nunca ter sido discutido no interior do conselho. Ou, se tal discussão chegou a ser feita entre os conselheiros, nunca foi registrada oficialmente nas atas das reuniões ou em outro tipo de documento.

Ao ampliar o escopo da pesquisa exploratória documental, buscando vestígios da presença do conselho de educação no processo de construção do plano de educação, foram analisados desde o Projeto de Lei que originou o PME (Pl 39 de 23 de junho de 2015), encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa, até as Atas das Sessões Legislativas em que o projeto foi colocado em discussão e votação (Sessões Ordinárias 586, 587, 589 e 591, realizadas entre o fim de setembro e ao longo do mês de outubro de 2015). Destes documentos, também não foi possível vislumbrar uma participação propositiva, deliberativa ou de cunho mobilizador por parte do Conselho Municipal de Educação.

O que se notou nestes documentos, entretanto, em especial na redação do Projeto de Lei e no teor atas das sessões legislativas 589 e 591, é que o Poder Executivo acabou interferindo

de maneira determinante na redação final do plano de educação, contrariando o trabalho coletivo feito pelo Fórum Municipal de Educação por meio da Comissão Técnica responsável pela condução dos trabalhos sobre o PME.

De fato, na mensagem inicial de apresentação do Projeto de Lei, o Prefeito municipal ressaltou que:

O documento orientador foi apreciado e votado na Conferência Municipal de Educação e gerou uma proposta de projeto de lei encaminhada ao Poder Executivo. Após esse trabalho, **riquíssimo**, o Projeto de Lei foi objeto de **apreciação técnico-jurídica e pedagógica**. dessa forma, foi necessário fazer ajustes para adequar as estratégias e metas à realidade da Educação Municipal, fazer adequação do texto proposto à legislação educacional do país, **alinhar o projeto ao Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Esse procedimento, no entanto, **respeitou profundamente o que foi produzido pela comunidade de Mineiros**. (PI 35/2015, p. 6 – grifo nosso).

Interessante chamar a atenção aos trechos grifados, uma vez que o discurso aparentemente respeitoso constante do documento acaba escondendo informações cruciais no contexto da construção dos planos de educação.

Primeiro, se a legislação determina que o plano de educação seja construído por uma Comissão Técnica, sob a supervisão do Fórum Municipal de Educação – que tem entre seus membros uma representação de todos os órgãos responsáveis pela educação municipal e também de segmentos da sociedade (artigo 63, da Lei Municipal 1.461/2010) –, qual a necessidade de uma revisão técnico-jurídica e pedagógica a ser feita exclusivamente pelo Poder Executivo? Ainda mais em se considerando que essa revisão não passou pelo crivo da sociedade? Conforme evidencia a mensagem inicial do projeto.

Segundo, não é o Plano Municipal de Educação quem deve ser adequado aos instrumentos de planejamento político e orçamentário da gestão pública, mas sim o contrário, segundo determina o próprio Plano Nacional de Educação²⁶.

Essa interferência também ficou evidente ao longo das discussões no interior da Câmara Legislativa. Durante as sessões, os vereadores debateram de forma acalorada sobre o projeto do plano de educação, introduzindo emendas e tecendo críticas à atuação do Poder Executivo, que, segundo eles, não teria atendido plenamente aos anseios da população.

²⁶ Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Destacam-se, nesse sentido, alguns trechos da Ata da Sessão 591, em um momento em que estava posta em discussão uma emenda que dispunha sobre o piso salarial dos professores. Ao defender a emenda, o vereador proponente afirmou que sua proposição se enquadrava na redação original do plano de educação, aprovada pela Conferência Municipal de Educação. Posta em votação, alguns vereadores foram enfáticos em suas justificativas de voto, um deles afirmando “[...] sua indignação com o prefeito municipal que mais uma vez está dando golpe na educação [...]”, e outro mencionando que “[...] acabamos de votar uma emenda importantíssima e aí no mês que vem vai vir veto do senhor prefeito [...]”.

Para além do ar evidentemente político das manifestações, é relevante observar que o processo de construção do plano foi perpassado por sérios embates políticos, e por uma tensão entre o projeto de educação gestado pela sociedade, por meio da Conferência Municipal de Educação, e um outro projeto gestado pelo Poder Executivo, prevalecendo a visão governamental, uma vez que, a despeito das discussões no âmbito do Poder Legislativo, as emendas propostas e aprovadas não modificaram de forma relevante a perspectiva educacional presente no texto final.

Mas, de tudo isso, não há registros documentais da participação do conselho de educação na construção do plano de educação.

Assim, o que se percebe do conjunto de dados coletados é que, de fato, alguns dos conselheiros de educação fizeram parte da construção do PME, seja por meio de sua participação em reuniões promovidas pelo Fórum Municipal de Educação, pela Secretaria Municipal de Educação, ou na Conferência Municipal de Educação realizada para a aprovação da redação do plano. Todavia, não se pode afirmar que essa participação representou o conselho de educação, uma vez que não há registro de qualquer proposição, deliberação ou mobilização realizada pelo próprio colegiado de educação.

Nesse ponto, é importante compreender que a perspectiva de ‘participação política’ defendida neste trabalho precisa ser analisada a partir do papel social dos conselhos de educação. Com isso, queremos dizer que a participação dos conselheiros nos processos de elaboração, aprovação e futuro controle social dos planos de educação deve ser exercida de forma coletiva, em consonância com as decisões colegiadas do conselho. Caso contrário, o que teremos não é uma participação do conselho de educação, mas sim dos indivíduos conselheiros. Daí a defesa da inserção dos conselhos de educação no contexto de luta dos movimentos sociais, em especial por meio do exercício de sua função mobilizadora.

Se um conselheiro participou do processo de elaboração e aprovação do PME como integrante de outro colegiado – como, por exemplo, como membro de uma Comissão Técnica,

no caso de Mineiros –, essa participação não implica necessariamente o conselho de educação. Apenas podemos evidenciar a ‘participação política’ por parte do CME na construção do plano de educação se esse assunto foi pauta interna do conselho, discutido em reuniões entre todos os conselheiros, com a apresentação de relatórios detalhados do representante do conselho no coletivo responsável pela elaboração do texto do PME, com o posicionamento deste representante do conselho enquanto voz coletiva, e não individual de conselheiro. Ausentes esses pressupostos, a participação não é do conselho.

Portanto, apesar de o PME ter sido elaborado de forma coletiva, com a supervisão do Fórum Municipal de Educação, e validação dos trabalhos pela sociedade, por meio da Conferência Municipal de Educação, essa construção não contou com a participação efetiva do Conselho Municipal de Educação.

Examinando a inserção do conselho de educação de Mineiros no desenvolvimento do PME, nota-se que sua participação pode ser caracterizada como uma pseudoparticipação (PATEMAN apud GOHN, 2011), já que ao longo de todo o processo de elaboração e aprovação do plano, não há registros de que o conselho ou seus conselheiros tenham efetivamente contribuído na construção do documento decenal, participando apenas como integrante do Fórum Municipal de Educação.

Muito embora a própria legislação do Sistema Municipal de Ensino preveja como atribuição do conselho “[...] subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação [...]” (artigo 61, inciso VII, da Lei Municipal 1.461/2010), além de o caracterizar como um órgão consultivo, propositivo, normativo, fiscalizador, deliberativo, de controle social e mobilizador da sociedade (artigo 51), os documentos levantados não indicam, por parte do conselho, o cumprimento de suas funções ou mesmo o exercício de seu papel social.

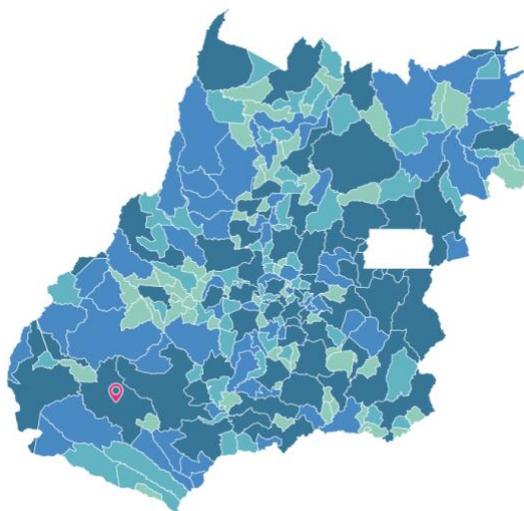
De acordo com Lima (2010), esse estilo de participação é característico da perspectiva neoliberal de gestão democrática, uma vez que opera unicamente no nível formal, da legislação, da natureza jurídico-política do conselho. E Gohn (2012, p. 57), ainda ressalta que o desvirtuamento do caráter deliberativo, de controle e mobilização social dos conselhos é uma ação frequente dos governos “porque, desta forma, legitimam-se os processos de dominação, sem colocar em risco sua estrutura e organização”.

O Plano Municipal de Educação de Mineiros foi elaborado ao longo do ano de 2015, sendo apresentado ao Poder Legislativo em junho, e promulgado²⁷ pelo próprio Legislativo em 27 de novembro, como Lei Municipal 1.746/2015.

3.2.2. O município de Jataí e o processo de construção de seu PME

O município de Jataí/GO encontra-se geograficamente localizado no sudoeste do estado de Goiás, na região Centro-Oeste do país, a aproximadamente 321 km (trezentos e vinte e um quilômetros) de distância da capital do estado, Goiânia, e a aproximadamente 527 km (quinhentos e vinte e sete quilômetros) de distância da capital federal, Brasília.

Imagem 4 – Destaque do município de Jataí no mapa do estado de Goiás



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br>

De acordo com dados extraídos do sítio eletrônico da prefeitura municipal (<https://www.jatai.go.gov.br/cidade-jatai/>) e também das informações condensadas pelo IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/jatai/historico>), as origens históricas do município de Jataí remontam ao movimento migratório de exploração agropecuária do século XIX, que caracterizaram o “desbravamento” do interior do país.

Em meados da década de 1830, firmou-se no território o primeiro núcleo de povoação, com o intuito de desenvolver atividades de criação de gado. Em agosto de 1864, a partir do

²⁷ O ato de promulgação – nesse caso específico de leis ordinárias municipais – ocorre quando o Poder Executivo não se manifesta quanto à sanção de Projeto de Lei aprovado pelo Poder Legislativo. Nesses casos, quem dá efeitos à lei é o próprio Poder Legislativo.

desenvolvimento populacional e econômico da região, foi criado o distrito de Paraíso de Jataí, que cerca de 20 anos depois, foi alçado à categoria de município, recebendo o nome de Jataí.

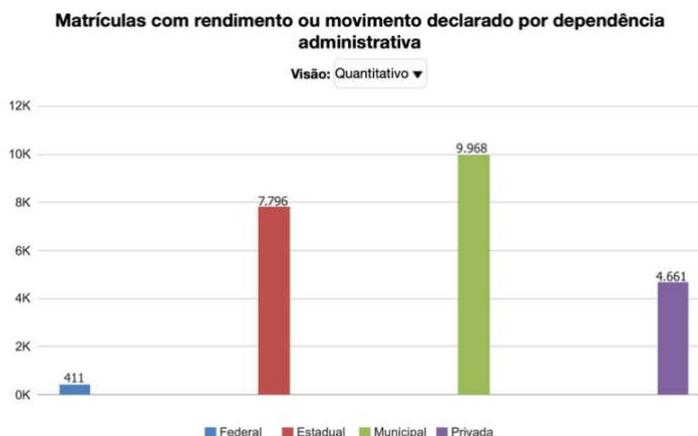
Atualmente, o município ocupa uma área de 7.174,219 Km² do estado, com uma população oficial de 88.006 habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,757, segundo o censo demográfico realizado pelo IBGE no ano de 2010, e com uma população estimada para o ano de 2020 de 102.065 habitantes.

Economicamente²⁸, predominam as atividades agropecuária e sucroalcooleira, além de ser um importante centro de escoamento rodoviário de produção agrícola e industrial, dado a sua posição geográfica e o fato de o município ser cortado por diversas rodovias federais e estaduais. O município ainda explora atividades de turismo com parques de águas termais, rios e cachoeiras.

No âmbito educacional, o Sistema Municipal de Ensino, instituído pela Lei Municipal 2.013, de 11 de maio de 1998, é composto pelos órgãos municipais de Educação (Poder Executivo Municipal, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação – art. 4º), pelas instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, e pelas instituições de Ensino mantidas pelo Poder Público Municipal (art. 3º).

A estrutura da rede municipal abarca 53 (cinquenta e três) Instituições de Ensino, sendo 38 (trinta e oito) públicas, e 15 (quinze) privadas. Além da rede municipal, ainda existem 11 (onze) Instituições de Ensino da rede estadual, e 1 (uma) Instituição de Ensino da rede federal localizadas no município. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2019, as redes municipal, estadual e federal, juntas, possuem 22.836 (vinte e dois mil oitocentos e trinta e seis) alunos matriculados na Educação Básica.

Imagem 5 – Demonstrativo de matrículas nas redes municipal, estadual e federal (Jataí)



Fonte: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>

²⁸ Segundo dados do IBGE (2017), o PIB per capita do município é de R\$ 45.964,21, o que o coloca na 421ª posição no país, e 27ª no estado.

Quanto aos investimentos feitos especificamente com a Educação, o portal da transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás registra que, nos últimos quatro anos (2016-2019), o município alcançou um índice médio de 28,31% em despesas com educação, considerando apenas a sua própria arrecadação tributária; e realizou uma média de 29,27% de seu orçamento total com despesas relacionadas à educação – inserida aqui a utilização dos recursos provenientes de repasses da União, estado e demais convênios²⁹.

Sobre o Plano Municipal de Educação, inicialmente é interessante notar que a própria Lei Orgânica do município (Lei Orgânica 01/1990) já previu, em seu artigo 153, a necessidade de elaboração de um planejamento plurianual para a educação municipal:

Art. 153. – Lei complementar estabelecerá o plano municipal de educação, plurianual, visando ao desenvolvimento do ensino, sem discriminação de sexo em qualquer área ou setor e à integração das ações do Poder Público que conduzam a:
I – erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental;
II – melhoria da qualidade do ensino e formação para o trabalho;
III – promoção humanística, científica, tecnológica, esportiva, formação religiosa e hábito da educação física.

Essa previsão legal foi reforçada em 1997, com a publicação da lei de criação do Conselho Municipal de Educação (Lei Municipal 1.968/97), que, em seu artigo 6º, inciso VIII, estabeleceu como competência do CME “traçar normas para planos municipais de educação [...]”; e também em 1998, com a criação do Sistema Municipal de Ensino por meio da Lei Municipal 2.013, que trouxe como competência do sistema de ensino “elaborar o Plano Municipal de Educação, de acordo com o artigo 153 da Lei Orgânica, obedecendo os parâmetros educacionais estadual e nacional” (artigo 2º, inciso III).

Esses dados preliminares são relevantes para se compreender a dinâmica das políticas públicas no âmbito educacional do município, uma vez que, ao analisar o texto de apresentação do PME atual, foi possível observar algumas inconsistências na contextualização histórica da legislação municipal.

De fato, ao apresentar as metas e estratégias, a Lei que aprovou o Plano Municipal de Educação (Lei Municipal 3.708/2015) dispõe que:

A elaboração do Plano Municipal de Educação de Jataí **constituiu exigência legal desde o ano de 2001**, quando, através da Lei 10.172/01, foi instituído o Plano Nacional de Educação (PNE). [...] Além da exigência legal, a construção do Plano

²⁹ Apenas os repasses da União, por meio do FUNDEB/FUNDEF, representaram uma quantia de R\$ 153.404.155,80 (cento e cinquenta e três milhões, quatrocentos e quatro mil, cento e cinquenta e cinco reais e oitenta centavos) repassada ao município nos últimos quatro anos (<https://www.tcmgo.tc.br/pentaho/api/repos/cidadao/app/index.html>).

Municipal para a cidade de Jataí se justifica também **pela necessidade de conhecimento da amplitude e da dimensão do Sistema Educacional do Município, como elemento inicial** para a posterior análise do contexto e demandas de cada um dos eixos definidos no presente Plano Municipal de Educação, bem como para a elaboração de metas e estratégias de ação compatíveis com a realidade e possíveis de serem concretizadas. [...] (Trecho do texto de apresentação da Lei Municipal 3.708/2015 – grifo nosso).

A legislação ainda traz, em seu artigo 9º, que:

Art. 9º - O município aprovará Lei específica para o seu sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública, no respectivo âmbito de atuação, para cumprimento do previsto no Plano Municipal de Educação, e o disposto na Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

Isso evidencia que o plano já nasceu com incorreções de ordem histórica, uma vez que aparenta ignorar a história do município anterior à instituição do primeiro Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01), prevendo inclusive a criação de um sistema de ensino municipal que já existia legalmente. Esses são dados que confirmam a análise de Saviani (2010), ao afirmar que as políticas educacionais brasileiras possuem uma característica de descontinuidade que acabam prejudicando sobremaneira a construção de planejamentos educacionais coerentes de longo prazo.

Seguindo, a legislação municipal, embora tenha previsto desde 1990 a elaboração do plano de educação, não traz elementos procedimentais sobre como esse plano deve ser construído. Da legislação, as únicas informações que se têm são que a responsabilidade pela elaboração do plano é do Sistema Municipal de Ensino, e que o Conselho Municipal de Educação possui lugar importante nesse processo, uma vez ter como competência “traçar normas para planos municipais de educação [...]” (artigo 6º, inciso VIII, da Lei Municipal 1.968/97).

A construção do PME teve início com a instituição de um Grupo Gestor por parte da Secretaria Municipal de Educação, composto por representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Comunitário, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – Campus Jataí, da Subsecretaria Regional de Educação de Jataí, do SINTEGO – Regional Sindical de Jataí, da Universidade Federal de Goiás – Regional Jataí, das Escolas Privadas, e do Conselho Municipal de Educação.

Essa representatividade chama atenção, uma vez que se mostra díspar no contexto da educação municipal, que abarca prioritariamente a Educação Básica pública, e especificamente a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental. Ou seja, apesar da relevância da participação de segmentos do Ensino Superior, do Sistema Estadual de Ensino e das escolas

privadas, é interessante a falta de representantes das escolas públicas municipais (diretores, professores e pais).

No interior do Grupo Gestor, foi formada uma Equipe Técnica de Elaboração do PME, composta por sete membros. E mais uma vez chama atenção a representatividade, pois na equipe técnica não há representantes do Conselho Municipal de Educação, muito embora este órgão possua lugar relevante na elaboração do plano, conforme prevê a própria legislação municipal. De início, pois, o que se observa é que o conselho de educação não exerceu o protagonismo ao longo dos trabalhos e discussões.

Finalizados os trabalhos coletivos de elaboração do plano de educação e tendo sido o texto aprovado pela Conferência Municipal de Educação, o projeto foi encaminhado ao Poder Executivo, que depois de uma análise interna, o protocolou junto ao Poder Legislativo. É interessante anotar que, da mesma forma como observado no município de Mineiros, o Poder Executivo acabou interferindo sobremaneira na redação final do plano de educação de Jataí, modificando trechos que dispunham particularmente sobre a categoria profissional dos professores.

Essa situação é observada na própria justificativa do Projeto de Lei do plano encaminhado à Câmara Legislativa, onde o prefeito municipal afirma que depois de passar o projeto por uma: “[...] formatação e revisão da secretaria de educação me foi repassado já no mês de junho, **para revisá-lo sob a ótica de torná-lo exequível, levando-se em conta a LRF e a realidade do município.**” (Trecho do Pl 49/2015, p. 4 – grifo nosso).

Mais uma vez é evidenciada uma distorção sobre o lugar do plano de educação na ordem de prioridades das políticas públicas municipais, pois não é o PME quem deve se adequar aos instrumentos de planejamento político e financeiro, e sim o contrário. Essa tensão entre o trabalho coletivo realizado pelo Grupo Gestor do plano e o Poder Executivo ao longo da tramitação do projeto no Poder Legislativo, foi bem abordada por dois trabalhos publicados por integrantes do GEP-CMEBr³⁰, não sendo necessário retomar detalhadamente os pontos de divergência.

Sobre esse aspecto, trazemos à reflexão apenas a ausência do Conselho Municipal de Educação nos embates. Assim como também observado no contexto de elaboração e aprovação do plano de educação de Mineiros, o conselho de Jataí só se fez presente no âmbito da legislação, como integrante do Grupo Gestor do PME. Fora isso, a pesquisa documental não

³⁰ Plano Municipal de Educação e o trabalho docente sob tensões (RAIMANN e FARIAS, 2020); e Tramitação legislativa do Plano Municipal de Educação de Jataí-GO: tensões, embates e perspectivas (OLIVEIRA e SANTOS, 2020).

evidenciou um posicionamento do conselho de educação enquanto um órgão coletivo, no exercício de suas atribuições propositiva, mobilizadora e de controle social.

O Plano Municipal de Educação de Jataí foi elaborado ao longo do ano de 2015, sendo apresentado ao Poder Legislativo em 15 de junho, e sancionado pelo Poder Executivo apenas onze dias depois, em 26 de junho, como Lei Municipal 3.708/2015.

3.2.3. Características comuns aos municípios pesquisados

Para otimizar a análise sobre as diferentes realidades dos municípios pesquisados, apresentamos a seguir um quadro comparativo com algumas informações básicas e indicadores de cada *locus* pesquisado:

Quadro 4 – Quadro comparativo entre os municípios pesquisados								
Municípios	População estimada 2020	PIB per capita 2017 (R\$)	Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2018	IDH 2010	Área km ²	Número de matrículas Ed. Básica 2019	IDEB 2017 – Anos iniciais Ed. Pública	IDEB 2017 – Anos finais Ed. Pública
Mineiros	68.154	38.452,56	2,5 salários mínimos	0,718	9.038,775	15.553	6,5	5,7
Jataí	102.065	45.964,21	2,4 salários mínimos	0,757	7.174,219	22.836	5,8	5,5

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE e do INEP.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

O objetivo deste capítulo é estudar o processo de acompanhamento e fiscalização da implementação dos Planos Municipais de Educação, evidenciando as possibilidades de participação dos Conselhos Municipais de Educação nesse processo.

Para atingir este objetivo, foi realizada uma pesquisa exploratória documental, utilizando como fontes de dados a rede mundial de computadores e os arquivos físicos e digitais institucionais das Secretarias de Educação e dos conselhos de educação objeto deste estudo. Para otimizar a pesquisa, foi estabelecido um recorte temporal para o levantamento de dados, priorizando a coleta de informações e documentos a partir de junho de 2015, quando entrou em vigor o primeiro Plano Municipal de Educação dentre os planos dos municípios pesquisados.

Este objetivo específico foi traçado com a finalidade de compreender a continuidade do processo de implementação dos planos de educação, após o percurso de elaboração e aprovação legal dos documentos; e também no intuito de examinar o nível e a qualidade da participação dos conselhos pesquisados no acompanhamento e fiscalização dos planos.

Mas antes de estudar o processo de acompanhamento e fiscalização dos planos de educação a nível municipal, foi necessário esclarecer a relação entre o PNE e os PMEs, verificando os desdobramentos das metas nacionais no âmbito da competência local dos municípios, inserindo nessa análise as particularidades do pacto federativo brasileiro e do regime de colaboração entre os entes federados. Além disso, foi preciso estabelecer a concepção de ‘controle social’ a ser utilizada para a análise das ações dos CMEs pesquisados no processo de implementação dos planos de educação locais.

4.1. O pacto federativo na implementação dos planos de educação

Como já salientado no capítulo anterior, os Planos Municipais de Educação possuem uma relação intrínseca com o Plano Nacional de Educação, se constituindo como instrumentos de regionalização das metas e estratégias nacionais no meio educacional local.

É certo que essa relação entre o planejamento macro nacional e seus desdobramentos regionais e locais é fundamental, dado a necessidade em se construir políticas públicas compatíveis e articuladas entre a União, estados e municípios, permitindo o desenvolvimento da educação de maneira uniforme em todo o país, situação que demanda o estabelecimento de marcos padronizados a nível nacional. Mas, considerando a descontinuidade das políticas

nacionais, nota-se que essa relação entre o PNE e os PMEs acaba se tornando um fator limitador da potencialidade dos planos de educação dos estados e municípios, reduzindo sua autonomia no processo de elaboração do planejamento a nível regional e local. Em outras palavras, tendo em vista as particularidades do pacto federativo brasileiro, a descontinuidade e incoerência do planejamento educacional nacional terá como consequência a descontinuidade e incoerência do planejamento educacional estadual e municipal.

No nível de execução dos planos, os desdobramentos da política nacional também evidenciam essa limitação da potencialidade regional e local, uma vez que a implementação das metas e estratégias contidas nos planos municipais e estaduais depende, necessariamente, da implementação das metas e estratégias contidas no plano nacional.

Por isso, o esclarecimento das nuances de ordem burocrática do pacto federativo brasileiro e do regime de colaboração entre os entes federados é um aspecto relevante para a construção desta Tese, na medida em que o nível e a qualidade da participação dos Conselhos Municipais de Educação no acompanhamento e fiscalização dos PMEs estarão diretamente relacionados às próprias possibilidades municipais de execução das metas e estratégias contidas nos planos.

Portanto, além de conhecer os desdobramentos do PNE nas metas e estratégias educacionais a nível local, é preciso também conhecer as competências legais atribuídas aos municípios no desenvolvimento da educação, e até que ponto a implementação do plano nacional influencia as ações locais.

4.1.1. O Plano Nacional de Educação nos municípios: principais metas e estratégias

Segundo previsão constitucional, os municípios brasileiros têm como atribuições no âmbito do desenvolvimento da educação: a organização de seus próprios sistemas de ensino, definindo formas de colaboração com os demais entes federados para assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório, atuando prioritariamente nos níveis do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (artigo 211, parágrafos 2º e 4º, da CF/88); e a aplicação de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, da CF/88).

Regulamentando essas disposições constitucionais, a LDB atual (Lei 9.394/1996) prevê, em seu artigo 11, que:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. [\(Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003\)](#)
- Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A partir desses dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, observa-se que, de modo geral, as metas e estratégias constantes do PNE que têm desdobramentos diretos na formulação dos PMEs são aquelas relacionadas aos níveis da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, incluindo-se aí desde a formulação de políticas de estruturação dos níveis, até o acompanhamento dos índices de avaliação nacional, formação de professores e valorização da carreira, distribuição de recursos e transporte escolar.

Ao analisar o PNE atual, nota-se que 12 (doze) das 20 (vinte) metas apresentam conteúdo diretamente relacionado às competências municipais para com o desenvolvimento da educação, havendo no próprio plano nacional algumas estratégias que mencionam de maneira expressa os municípios, conforme quadro demonstrativo abaixo:

Quadro 5 – Destaque das metas e estratégias que tratam de assuntos de competência municipal constantes no PNE atual	
Metas	Estratégias que mencionam expressamente os municípios
Meta 1 - universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	- 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; - 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
Meta 2 - universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	- 2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental;

	- 2.2) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei , a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental;
Meta 4 - universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	- Sem menção expressa aos municípios
Meta 5 - alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	- Sem menção expressa aos municípios
Meta 6 - oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	- Sem menção expressa aos municípios
Meta 7 - fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb.	- 7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino; - 7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; - 7.10) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação; - 7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das Secretarias de Educação; - 7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de

	<p>avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;</p> <p>- 7.34) instituir, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;</p>
<p>Meta 15 - garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>- 15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;</p>
<p>Meta 16 - formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	<p>- 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p>
<p>Meta 17 - valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p>- 17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;</p> <p>- 17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;</p>
<p>Meta 18 - assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>- 18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;</p> <p>- 18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;</p> <p>- 18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;</p>

<p>Meta 19 - assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p>	<p>- 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p> <p>- 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>
<p>Meta 20 - ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.</p>	<p>- 20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;</p> <p>- 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p> <p>- 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p>

Fonte: elaboração do autor a partir do PNE

Ao ler atentamente o quadro, é interessante observar que muito embora o plano nacional traga algumas estratégias que devem ser desdobradas a nível local para garantir a sua execução, existem algumas estratégias que na verdade tratam de competências eminentemente federais, relacionadas ao estabelecimento de condições concretas para que os planejamentos regionais e locais sejam executados.

Com efeito, a União possui algumas atribuições no âmbito educacional que condicionam as ações a nível estadual e municipal, conforme estabelecido no artigo 211, §1º, da CF/88:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996\)](#)

Além de desempenhar um papel de assistente técnico e fomentador dos estados e municípios, a União ainda é responsável pelo repasse de recursos aos demais entes federados, na forma do que estabelecido pelos artigos 212 e 212-A³¹, da CF/88.

Regulamentando os dispositivos constitucionais, a LDB atual (Lei 9.394/1996), ainda dispõe que compete à União:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; [\(Incluído pela Lei nº 13.234, de 2015\)](#)

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. [\(Vide Lei nº 10.870, de 2004\)](#)

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

³¹ Anotação importante é que o artigo 212-A foi inserido na Constituição por meio da EC 108/2020, como uma estratégia de constitucionalização do FUNDEB. Como a emenda ainda é muito recente, tendo sido promulgada em 26 de agosto de 2020, ainda há muitas dúvidas a respeito de seu conteúdo, bem como alguns pontos carecem de regulamentação. Todavia, dois aspectos relevantes observados de imediato são: a) a vinculação constitucional de receitas ao desenvolvimento da educação básica e remuneração dos professores, situação que reduz em certa medida os impactos do “teto dos gastos” imposto pela EC 95/2016 às despesas específicas com investimentos e pessoal no âmbito da educação básica; e b) a vinculação da distribuição dos recursos a nível estadual e municipal a índices quantitativos padronizados, como o CAQ (Custo Aluno Qualidade), VAAF (Valor Anual por Aluno) e VAAT (Valor Anual Total por Aluno), situação que acaba relegando ao segundo plano as desigualdades profundas do cenário educacional brasileiro.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Assim, nota-se que muito embora seja atribuição dos municípios o desenvolvimento dos níveis da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, há uma série de fatores de competência federal que influenciam a concretização das metas e estratégias a nível municipal. Em outras palavras, se a União não executa as estratégias de sua própria competência presentes no PNE, tal situação inviabiliza o cumprimento das metas que envolvem competências de ordem municipal, o que conseqüentemente irá inviabilizar a execução de estratégias e o cumprimento de metas constantes nos PMEs.

Desse modo, é relevante analisar o andamento do processo de implementação do PNE, para então passar ao exame específico dos planos municipais, na intenção de verificar se a eventual falta de execução de uma estratégia específica no âmbito municipal não está relacionada à desídia do Governo Federal.

Nesse sentido, o portal de acompanhamento PNE em Movimento (<https://pne.mec.gov.br/>) traz o desenvolvimento dos indicadores estabelecidos para cada meta do PNE a nível municipal, sendo possível analisar até que ponto as metas relacionadas às competências municipais para com a educação foram cumpridas. No quadro abaixo, destacamos os indicadores das metas comentadas no Quadro 5, para cada município investigado³²:

Quadro 6 – Indicadores de atendimento às metas estabelecidas no PNE a nível municipal			
		Municípios	
Metas	Indicadores	Mineiros	Jataí
1	Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche Meta – 100%	63%	76,3%
	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche Meta – 50%	25,9%	24,9%
2	Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental Meta – 100%	97,3%	97,5%
	Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos Ensino Fundamental concluído Meta – 95%	53%	65,9%
4	Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola Meta – 100%	86,9%	85,4%

³² Anote-se que o detalhamento dos indicadores a nível municipal está atualizado até o 2º Ciclo de Monitoramento do PNE, finalizado em 2018.

	Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TDG e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica Meta – 100%	100%	100%
5	Estudantes com proficiência insuficiente em Leitura (nível 1 da escala de proficiência) Meta – 0%	4,5%	12,1%
	Estudantes com proficiência insuficiente em Escrita (níveis 1, 2 e 3 da escala de proficiência) Meta – 0%	15%	28,3%
	Estudantes com proficiência insuficiente em Matemática (níveis 1 e 2 da escala de proficiência) Meta – 0%	34,7%	51,4%
6	Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral Meta – 25%	16,8%	24,6%
	Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares Meta – 50%	67,6%	83%
7	Média do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental Meta – 6%	6%	5,9%
	Média do Ideb nos anos finais do ensino fundamental Meta – 5,5%	5,3%	4,8%
	Média do Ideb no ensino médio Meta – 5,2%	Indicador nacional – 3,7%	
15	Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica Meta – 100%	53,8%	55%
16	Percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu Meta – 50%	18,1%	23,7%
17	Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente Meta – 100%	Indicador nacional – 76,5%	
18	Sem indicadores		
19			
20			

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos no portal PNE em Movimento (http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php)

Interessante observar que grande parte dos indicadores de metas quantitativas apresenta um resultado já expressivo no segundo ciclo de avaliação, alguns inclusive já superando ou quase alcançando a meta prevista, como o percentual de alunos frequentes na escola por faixa etária e a média do IDEB em cada ciclo da educação básica; enquanto os indicadores demonstrativos de aspectos qualitativos da educação, como a proficiência em habilidades de alfabetização (leitura, escrita e matemática), e a formação básica e superior dos professores, ainda se encontram em níveis abaixo da expectativa.

Além dos indicadores disponíveis no portal PNE em Movimento, o INEP também disponibiliza os relatórios de acompanhamento bienal da implementação das metas previstas no plano nacional.

No último relatório publicado³³, relativo ao biênio 2018-2019, é destacado o avanço nas metas relacionadas à universalização do acesso à educação:

O acesso à educação básica vem avançando ao longo do período de vigência do PNE 2014- 2024, seguindo a tendência histórica do Brasil de ampliação gradual e contínua. Contribuem para isso, de um lado, o esforço dos sistemas de ensino municipais e estaduais na ampliação da oferta de vagas em suas áreas de competência prioritárias, favorecido a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); de outro, a tendência demográfica de redução da população em idade escolar, observada ao longo dos últimos anos na faixa etária de 0 a 17 anos, o que faz acelerar a cobertura escolar e pré-escolar, incluindo o atendimento em creche. Contudo, muitos desafios ainda precisam ser enfrentados para que as metas de ampliação e universalização do acesso às diversas etapas da educação básica previstas no PNE sejam alcançadas. (BRASIL, 2020, p. 6)

Também é destaque a tentativa de manutenção da implementação do plano nacional em articulação com os demais planos regionais e locais. Inclusive, o relatório ressalta o esforço na tentativa de se seguir a perspectiva de continuidade das políticas educacionais, a despeito das transições de governo dos últimos anos:

O PNE apresentou capacidade suficiente para garantir seu prosseguimento como referencial para as políticas educacionais mesmo em duas transições de governo. É fato que o Brasil ainda não alcançou uma articulação robusta em torno de um regime de colaboração entre União, estados e respectivos municípios, por meio de ações coordenadas e integradas dos poderes públicos dessas diferentes esferas federativas, que conduza a esforços compartilhados para assegurar o acesso, a permanência, de forma integral e universal, e a efetividade dos sistemas educacionais. É um processo em curso. Porém, reconhecidamente, há uma convergência de atores em torno do PNE, que lhe confere sustentabilidade, continuidade e reconhecimento da imprescindibilidade do alcance das metas e da implementação de suas estratégias. (BRASIL, 2020, p. 5)

Por outro lado, o relatório destaca diversos pontos negativos na análise da implementação das metas e estratégias do PNE, em especial quanto à qualidade educacional no nível de alfabetização:

As questões mais preocupantes em relação à educação brasileira continuam sendo o baixo nível de aprendizado dos alunos, as grandes desigualdades e a trajetória escolar irregular, que ainda atinge porção significativa dos estudantes das escolas públicas brasileiras. Na alfabetização das crianças, os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) 2016 mostram que, em Leitura, por exemplo, mais de 20% dos alunos do 3o ano do ensino fundamental das escolas públicas encontram-se no nível mais baixo da escala (nível 1) e cerca de 50% deles não ultrapassam o nível 2. Os

³³ Importante ressaltar que o relatório foi obtido no portal PNE em Movimento ainda no início do ano de 2021. Mas quando do fechamento deste trabalho (fevereiro de 2022), notou-se que os arquivos relacionados aos relatórios de acompanhamento do INEP não estavam mais disponíveis para acesso.

resultados da Meta 5 mostram-se ainda maculados por notórias desigualdades em relação aos níveis de Leitura, Escrita e Matemática alcançados pelos alunos do 3o ano, quando consideradas as regiões, os estados, as redes de ensino e a localização das escolas. (BRASIL, 2020, p. 7)

E ainda quanto à dificuldade no atingimento das expectativas traçadas pelo PNE, apesar da melhoria de alguns indicadores:

Ainda que se apontem essas conquistas, é preciso reconhecer que os resultados experimentados estão bastante aquém daqueles que desejamos para a educação nacional. Se considerarmos o esforço educacional necessário para a realização das metas do PNE, em relação aos avanços obtidos nos primeiros seis anos de sua vigência, pode-se calcular um nível de execução do Plano (2014-2024). Entre os 37 indicadores que admitem esse controle, 31 deles apresentaram nível menor do que 60%, valor esperado para o 6º ano de PNE. Nos extremos, 6 indicadores apresentaram retrocesso e 4 já chegaram a 100% de execução (BRASIL, 2020, p. 11).

De modo geral, observa-se que o plano nacional de educação ainda está sendo utilizado como diretriz macronacional para o desenvolvimento dos rumos da educação. Mas isso tem sido feito sem uma orientação técnica por parte do Governo Federal, havendo fortes indícios de descontinuidade do plano decenal a nível nacional.

É oportuno mencionar, nesse sentido, que a partir de 2020, foi encontrada certa dificuldade de acesso aos dados relativos ao acompanhamento da implementação do plano nacional de educação. Essa situação corrobora a análise no sentido de que o Governo Federal tem atuado de maneira desidiosa na implementação das metas e estratégias do plano decenal. Tanto é que o relatório do 3º ciclo de avaliação bienal, que tinha publicação prevista para o início de 2020 – a exemplo dos demais relatórios, publicados no início de 2016, e no início de 2018 – somente foi disponibilizado no final do ano de 2020, e atualmente nem mesmo está disponível para acesso, seja no portal do INEP ou no portal PNE em Movimento³⁴.

A dificuldade de acesso à informações básicas sobre o desenvolvimento da execução das metas e estratégias previstas no plano de educação, somada às medidas de diminuição dos espaços de articulação e colaboração entre a União e os demais entes federados, traz à tona uma realidade em que o planejamento dos rumos da educação brasileira segue uma trilha voltada ao isolamento regional e local, distante da expectativa de construção de um Sistema Nacional de Ensino articulado, coeso e coerente.

³⁴ Outro ponto que corrobora a falta de elementos de análise sobre a implementação do PNE é a própria ausência de dados no último relatório bienal. Enquanto os relatórios do 1º e 2º ciclos de avaliação trazem estatísticas detalhadas e contextualizadas da realidade educacional brasileira, o relatório do 3º ciclo traz uma redação muito mais enxuta, com informações e dados genéricos, que não demonstram um nível de detalhamento necessário para a compreensão do desenvolvimento regional e local da educação.

Em capítulo de livro publicado em 2014, Bordignon ressaltou que:

O contexto é favorável e nos permite sonhar com a retomada do rumo de nossas utopias. A nova lógica de participação social na elaboração do PNE permite alimentar perspectivas otimistas. A expectativa é que o novo PNE e os planos decenais correspondentes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, construídos atendendo às três dimensões de plano de Estado (legal, temporal e participativa) e com concepção estratégica, sintonizados com as aspirações sociais, venham efetivamente orientar as decisões e ações dos gestores educacionais e romper o ciclo de planos abandonados ou feitos para não valer. (BORDIGNON, 2014, p. 50)

Essa expectativa muito se relacionava ao contexto de construção do atual plano nacional de educação, feito a muitas mãos. Todavia, o que a realidade atual nos mostra é, mais uma vez, um conflito entre as políticas federal, estadual e municipal, desarticulando as iniciativas que fizeram parte da construção do PNE em vigor. Nesse sentido, cabe repetir aqui a visão de Saviani sobre os planos de educação brasileiros:

[...] não posso furtar-me de manifestar a impressão de que nessa matéria nos confrontamos ainda no nível do diagnóstico traduzido na frase do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (Manifesto..., 1984, p. 407): “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar” à altura das necessidades do país. (SAVIANI, 2014, p. 95).

Assim, nota-se que as metas e estratégias constantes do PNE se encontram em um estado de obscuridade, já que as iniciativas de implementação e monitoramento por parte do Governo Federal não vem sendo realizadas da forma como previsto na legislação, e muito menos o compartilhamento de informações a respeito do desenvolvimento das metas e estratégias tem sido divulgado a contento.

Resta saber se a partir desse contexto de implementação das metas do PNE, os municípios pesquisados apresentam elementos que indiquem o aprimoramento dessas deficiências a partir da implementação de seus PMEs, e ainda se os mecanismos de articulação com a União têm possibilitado esse aprimoramento.

4.1.2. Mecanismos de articulação entre os entes federados

Para além da previsão constitucional e infraconstitucional sobre o pacto federativo e as competências da União, estados e municípios para com a educação, em se tratando especificamente sobre a implementação dos planos de educação, a articulação entre os entes federados encontra previsão específica nos §§ 5º, 6º e 7º, do artigo 7º do PNE:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

A forma de execução dessa articulação foi descrita na Meta 19 do plano, que traz a previsão a respeito da democratização da gestão educacional, com a adoção de duas estratégias que implicam na necessidade de articulação entre os entes federados no processo de implementação dos planos de educação:

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo

A implementação dessa meta, de sua vez, foi iniciada por meio da criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) pelo Ministério da Educação, que teve papel muito importante na orientação técnica aos estados e municípios durante a fase de elaboração/adaptação dos planos de educação regionais e locais, e também durante o início do processo de implementação dos planos, de acordo com as diretrizes contidas no PNE.

Quanto ao processo de acompanhamento da implementação dos planos, o Ministério da Educação publicou, em 2016, um caderno de orientações denominado “PNE em movimento”, que trouxe uma diversidade de orientações técnicas aos estados e municípios a respeito do monitoramento das metas do plano nacional, e também a respeito da comunicação entre estados e municípios com a União sobre a implementação de suas próprias metas previstas nos planos regionais e locais.

A responsabilidade pela mediação dessa comunicação, inclusive com instruções sobre construção de relatórios e inserção de dados nos sistemas informatizados do MEC, ficou ao encargo da SASE.

Todavia, como já exposto, em 2019 o Governo Federal extinguiu a SASE, por meio do Decreto 9.655/2019. A partir da extinção do principal vínculo comunicacional entre as

comissões responsáveis pelo acompanhamento da implementação dos planos nacional, estaduais e municipais, a articulação entre os entes federados acabou diminuindo, situação que provocou impactos negativos especialmente nos municípios.

Isso porque, todo o processo de monitoramento dos planos passava pelos procedimentos definidos pelo MEC por meio do caderno de orientações “PNE em movimento”, e a execução desse monitoramento era feita com a orientação técnica direta da SASE.

Após a extinção desse órgão de mediação da articulação entre os entes federados, foi instituída uma “Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, por meio da Portaria do MEC 1.716/2019. Esse órgão colegiado foi criado em atendimento ao §5º, do artigo 7º, do PNE, e tem como função a mediação da articulação entre os entes federados na implementação do plano nacional de educação, em conjunto com os planos regionais e locais de educação.

A Portaria de criação da instância permanente de negociação e cooperação prevê a periodicidade de duas reuniões anuais (artigo 8º), e a seguinte composição do colegiado:

Art. 2º A Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios será composta por 18 (dezoito) membros, assim distribuídos:

I - seis representantes do Ministério da Educação - MEC, a saber:

- a) Ministro de Estado da Educação;
- b) Secretário de Educação Básica, que a coordenará;
- c) Secretário de Alfabetização;
- d) Secretário de Modalidades Especializadas de Educação;
- e) Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; e
- f) Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

II - seis representantes dos estados e do Distrito Federal, sendo o Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Educação - Consed e um Secretário Estadual de Educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicados pela instituição;

III - seis representantes dos municípios, sendo o Presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e um Secretário Municipal de Educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicados pela instituição.

Ao buscar o Regimento Interno do colegiado, para verificar quais seriam as competências básicas dessa instância de negociação e cooperação, não foi encontrado documento publicado nos sítios do Ministério da Educação ou no portal PNE em Movimento, de modo que não se sabe ao certo quais são as atribuições ou como o colegiado realizará a articulação entre os entes federados no acompanhamento da implementação dos planos de educação.

Os únicos documentos disponíveis para consulta são as atas das reuniões já realizadas por este colegiado, que trazem alguns elementos importantes para se analisar os pontos de preocupação do Governo para com a educação brasileira.

Desde a instituição da instância permanente, foram realizadas quatro reuniões ordinárias, e uma reunião extraordinária. Do exame das discussões registradas em ata, destaca-se o caráter informativo dos encontros, com pautas definidas de forma unilateral pela coordenação do colegiado – exercida pela Secretaria de Educação Básica do MEC –, trazendo como tópicos comuns assuntos relacionados aos indicadores das metas ainda não atingidas do PNE e às iniciativas do Governo Federal para dar seguimento à implantação do plano, e também assuntos desconexos com o contexto do colegiado, como por exemplo uma apresentação sobre a posição deficitária do Brasil nos rankings do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)³⁵.

Mas, de modo geral, não se extraem das discussões elementos indicativos de deliberações para o aprimoramento dos indicadores do PNE, ou mesmo para a adoção de medidas para o fortalecimento da colaboração entre os entes federados para a implementação dos planos subnacionais. Na verdade, a colaboração entre os entes federados para a implementação das metas e estratégias do plano nacional em articulação com as metas e estratégias dos planos regionais e locais, que deveria ser o foco das discussões, pouco ou nada aparecem nas atas.

Outro ponto interessante é a alta rotatividade dos membros representantes de cada segmento desde a implantação do colegiado. De fato, dos seis representantes do Ministério da Educação, apenas um deles faz parte do colegiado desde o início (Secretário de Alfabetização), sendo que a coordenação da instância permanente foi alterada quatro vezes no interstício das cinco reuniões realizadas.

Essa rotatividade, somada à falta de conexão entre as pautas discutidas nas reuniões da instância permanente, são mais evidências das interferências realizadas pelo Governo Federal nas políticas de gestão educacional, trazendo à tona a falta de continuidade nas ações de implementação e monitoramento do Plano Nacional de Educação.

Desse modo, o que se observa é que após a extinção da SASE, o processo de articulação entre os entes federados foi completamente enfraquecido, passando a encontrar previsão meramente formal, uma vez que as reuniões da instância permanente de negociação e

³⁵ Tópico da reunião realizada em junho de 2020 (2ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios).

colaboração não trazem elementos que evidenciem um real apoio por parte da União aos demais entes federados na implementação de seus planos de educação em articulação com o PNE.

Ou seja, apesar da necessidade legal de articulação entre a União, os estados e os municípios, o que se observa é o abandono da implementação do PNE por parte do Governo Federal, e a ausência de suporte aos estados e municípios na implementação de seus próprios planos, situação que evidencia uma desarticulação na implementação dos planos decenais desde o nível federal até o municipal.

Isso traz impactos negativos também no acompanhamento da implementação dos planos municipais por parte dos Conselhos Municipais de Educação, como se verá na seção a seguir, uma vez que ausente a articulação entre os entes federados, ausente estará o acompanhamento da implementação das metas nacionais e estaduais a nível municipal; e, ausente esse acompanhamento, distante também estará o conhecimento da realidade contextual de cada município por parte dos estados e União. Em outras palavras, a desarticulação na implementação dos planos decenais provoca um abandono do contexto local na construção do planejamento nacional, deixando cada município responsável por sua própria realidade.

4.2. Controle social e o papel dos Conselhos Municipais de Educação no processo de implementação dos PMEs

Considerando a parca articulação entre a União e os municípios na condução dos planos locais de educação, a implementação das políticas educacionais a partir das diretrizes traçadas nas metas e estratégias dos planos acaba ficando à própria sorte das municipalidades.

Nesse contexto, entra em cena a figura da Comissão de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação, órgão técnico responsável pela fiscalização da implementação dos planos de educação no âmbito dos municípios.

Ao contrário do que previsto a respeito do processo de construção dos planos de educação regionais e locais, a redação do PNE não traz expressamente a obrigatoriedade de uma gestão democrática nos mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação dos planos, depois de já aprovados pelo legislativo. De fato, o artigo 7º, §3º, do PNE atual, apenas dispõe que:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
[...]

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

Portanto, cabe a cada município estabelecer os mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do plano nacional e dos planos subnacionais, não havendo uma obrigação legal – pelo menos a nível federal – de se inserir a sociedade nesse meio, seja diretamente ou indiretamente, por meio dos conselhos de educação, por exemplo.

Mas, assim como ocorrido quando do período de elaboração/adequação dos planos municipais de educação, o processo inicial de implementação dos planos contou com o assessoramento direto da SASE, que, a partir do compilado de instruções presente no documento “PNE em Movimento – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação”, elaborado pelo MEC em 2016, auxiliou os estados e municípios na criação de comissões próprias de avaliação e monitoramento, as chamadas Comissões de Avaliação e Monitoramento dos PMEs.

O caderno de orientações para a implementação dos planos, logo em sua introdução, traz a necessidade de mobilizar a sociedade para se alcançar resultados efetivos na condução dos planos de educação:

Inicia-se agora a fase de execução e acompanhamento sistemático dos planos em vigor, o que requer esforço político, financeiro e tomada de decisões. Para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas, a Lei do PNE aponta para a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social. (BRASIL/MEC, 2016, p. 5).

Seguindo, o caderno orienta no sentido de que os planos decenais de educação devem ser compreendidos enquanto políticas públicas, que ultrapassam períodos de governo, e que, pela perspectiva de continuidade que trazem em sua própria natureza, exigem tanto um monitoramento contínuo e constante, por meio da publicação das informações pertinentes a respeito dos indicadores de mensuração das metas e estratégias previstas, como também exigem uma avaliação periódica, que valorize os resultados até então alcançados, e os utilize como dados para o planejamento das ações necessárias para corrigir/adequar/dar seguimento aos objetivos previstos nos planos (BRASIL/MEC, 2016).

E para se atingir essa finalidade de monitoramento contínuo e constante, e avaliação periódica e qualitativa, o caderno de orientações sugere algumas etapas aos municípios para a organização de seus próprios processos de implementação dos PMEs, sendo a primeira delas a instituição das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação.

Nesse ponto, a orientação do MEC, por meio da SASE, é categórica:

Caso o município não tenha definido a quais instâncias cabe o papel de monitorar e avaliar o plano, a sugestão é que a secretaria de educação considere os integrantes da comissão coordenadora que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aprovado e a equipe técnica que a assessorou, de forma a qualificar o processo, considerando o acúmulo de conhecimentos e as articulações institucionais já estabelecidas.

Sugerimos, ainda, que a Secretaria de Educação constitua uma equipe técnica para atuar no levantamento e na sistematização de todos os dados e informações referentes ao plano. Não se trata de uma instância obrigatória na consecução das ações de monitoramento e avaliação, no entanto, o apoio técnico dessa equipe contribuirá para que a comissão possa desencadear suas proposições, respaldada em fontes oficiais e em sintonia com o Poder Executivo.

Independentemente da situação posta no município, torna-se necessário que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) sejam partícipes da comissão, contribuindo assim com a mobilização e a participação social no processo. (BRASIL/MEC, 2016, p. 7).

Ou seja, mesmo sem previsão normativa a respeito, a orientação feita pelo próprio Ministério da Educação aos municípios é que seja possibilitada a participação da sociedade no processo de implementação dos planos de educação, e, mais que isso, que haja uma relação próxima entre os responsáveis pela construção dos planos, e os responsáveis por sua avaliação e monitoramento. Ademais, o caderno de orientações deixa evidente a relevância guardada aos Conselhos Municipais de Educação enquanto órgãos responsáveis pela mobilização da sociedade no processo.

Essa é uma informação muito importante para a análise da tese aqui proposta, pois se a orientação provinda do próprio MEC é no sentido de que a relação entre os partícipes da construção do PME e aqueles que participarão de sua avaliação e monitoramento é imprescindível para qualificar o processo de implementação dos planos, é também fundamental averiguar se essa relação realmente se configurou, e quais foram os desdobramentos disso no âmbito das ações de avaliação e monitoramento.

Resta claro, pois, a importância da participação da sociedade na condução dos mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação dos planos municipais de educação, por meio da instituição das Comissões de Avaliação e Monitoramento dos PMEs em cada municipalidade. E, mesmo que não haja previsão legal a respeito, o papel dos Conselhos Municipais de Educação nesse processo também é colocado como imprescindível nas instruções dos documentos oficiais do Governo Federal.

Sobre a efetiva presença dos CMEs pesquisados nas Comissões de Avaliação e Monitoramento dos municípios objeto desta pesquisa, iremos tratar na próxima seção. Antes

disso, porém, é preciso esclarecer qual a perspectiva de avaliação e monitoramento social perpassa a análise aqui realizada.

Nesse sentido, no capítulo anterior, defendeu-se que o ideal de participação a ser analisado no âmbito de atuação dos Conselhos Municipais de Educação é aquele inserido em uma perspectiva de democratização. Isto é, o papel social dos conselhos de educação é mobilizar a sociedade no sentido de buscar melhorias para o cenário educacional. A participação por meio dos conselhos de educação, pois, deve ser compreendida a partir da potencialidade dos movimentos sociais.

Esse ideal de participação, de sua vez, também deve orientar as ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais, de modo que essas ações, de fato, carreguem as aspirações da sociedade ao nível de execução do planejamento educacional. Dito de outra forma, a necessidade de participação concreta da sociedade não se faz apenas a nível de construção das políticas públicas, mas se torna fundamental principalmente a nível de concretização dessas políticas, justamente para que as reivindicações sociais não se tornem letra morta em uma norma qualquer.

Trata-se, portanto, de se estabelecerem condições concretas de controle das ações políticas por parte da sociedade. Ora, se à sociedade é garantido o direito de participação nas esferas de construção das políticas públicas educacionais, também deve ser garantido o direito de controle social sobre a execução dessas mesmas políticas.

O Controle Social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciem tanto no plano decisório governamental quanto no planejamento e financiamento dos serviços públicos. Isto, na gestão educacional, vai-se traduzir por meio das avaliações institucionais, dos colegiados escolares, dos projetos político-pedagógicos e dos conselhos de educação. (LIMA, 2011, p. 34).

Segundo Teixeira (2001), seria nos conselhos municipais que a participação constituir-se-ia em instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade. Tal participação daria aos cidadãos a possibilidade de atuarem efetivamente, definindo rumos e critérios para a ação pública, *democratizando* as esferas de controle político do Estado.

Todavia, há que se renovar o alerta de que a presença dos conselhos institucionalizados nos processos de monitoramento e avaliação das políticas educacionais não representa, por si só, a democratização desses processos. Isso porque, como já foi ressaltado no curso do capítulo anterior, a democracia não se configura como valor universal.

Meszáros (1987), ao discorrer a respeito da necessidade do controle social, desenvolve a ideia de que a gestão democrática propagada pelo capital guarda uma contradição em seu interior, uma vez que, ao mesmo tempo em que o aspecto formal das estruturas de controle político do Estado concedem espaço para a participação da sociedade, as reais possibilidades de participação são mediadas pela classe política e economicamente dominante.

No decurso do desenvolvimento humano, a função de controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição. (MESZÁROS, 1987, p. 26).

Ou seja, é na disputa ideológica no interior da luta de classes – que toma forma por meio dos mecanismos legais oportunizados pelo Estado –, que as estruturas de domínio socioeconômico atuam no sentido de anular as possibilidades de participação macrossocial das classes dominadas, invertendo o controle social – que deveria pertencer à sociedade e ser exercido sobre o Governo e o Estado –, convertendo-o em uma forma de controle alienada, em que a sociedade labora a serviço das classes dominantes.

No âmbito dos Conselhos Municipais de Educação, essa contradição se revela quando a participação no interior do colegiado é incapaz de exercer as funções de mobilização e controle social sobre as ações do Governo, mesmo que a legislação preveja claramente a autonomia de atuação nesses aspectos.

Considerando isso, entende-se que “o efetivo controle social só será possível a partir do momento em que os conselhos se tornarem verdadeiramente um espaço de democracia participativa [...] de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores” (DIEGUES, 2013, p. 3). O desafio que está posto é se os CMEs, enquanto instâncias de representação da sociedade, de fato atuam em favor dos direitos dessa sociedade, sem posturas que maquiem suas ações, pois, conforme alerta Lima:

Doutra forma, a participação na perspectiva neoliberal não atende aos anseios de liberdade e igualdade, remetendo, no campo do poder, à manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns, o que significa um processo de controle invertido, um modelo de participação instrumental, no qual os “atores” acham que estão participando, mas estão cumprindo “referências”, “orientações”, “ordens”. Os canais legítimos de participação só são legitimados na perspectiva do que é “permitido” [...] (LIMA, 2010, p. 34).

Essa perspectiva de controle social é que possibilitará aos conselhos de educação mobilizar a sociedade para que as etapas de monitoramento e avaliação dos planos de educação

realmente atendam às orientações de democratização desses processos previstas nos documentos oficiais do Governo Federal. O próprio caderno de orientações para a implementação dos planos de educação traz a necessidade de controle social desde a publicização dos dados sobre o monitoramento e a avaliação, até a participação de fato da sociedade na análise dos indicadores, como se vê nos trechos abaixo destacados:

[...] a sociedade precisa saber se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para isso, assegurando a transparência e o controle social do plano. [...] Assim como no processo vivenciado para a elaboração ou adequação dos planos de educação ao PNE, a discussão dos resultados alcançados também deve envolver todas as esferas administrativas e as instituições que atuam ou interferem nas políticas educacionais em cada território municipal. Neste contexto, os documentos oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tratam do monitoramento e avaliação do PNE, podem ser considerados para discussão dos resultados observados. É importante que esses documentos sejam amplamente divulgados, para que a sociedade perceba a relação das ações locais vinculadas às ações estaduais e nacionais durante a execução dos planos. (BRASIL, 2016b, p. 9-10).

Agora, resta saber se os conselhos pesquisados fizeram parte desse processo de monitoramento e avaliação, e quais foram as circunstâncias dessa participação.

4.3. O processo de implementação dos PMEs nos municípios pesquisados

Esta seção tem por objetivo analisar o processo de acompanhamento e fiscalização da implementação dos Planos Municipais de Educação nos municípios objeto da pesquisa, destacando especificamente as ações dos Conselhos Municipais de Educação nesse processo, e ainda sua relação com o percurso de elaboração dos planos de educação.

Entretanto, preliminarmente é oportuno inserir dois “parêntesis” para bem contextualizar a análise.

O primeiro se relaciona com a variável da pandemia da Covid-19 e suas consequências nas ações de avaliação e monitoramento da implementação dos planos de educação nacional e subnacionais.

Na introdução, falamos a respeito de algumas atitudes tomadas para adequar o curso desta pesquisa, em razão das medidas de restrição de circulação de pessoas ao longo do período crítico da pandemia, que afetaram sobremaneira o levantamento de dados dos municípios pesquisados. Mas, para além dos procedimentos metodológicos da pesquisa, a pandemia afetou também o próprio objeto de análise.

De fato, muito embora os processos de implementação dos planos de educação tenham se iniciado em meados de 2015 em todo o país (momento em que grande parte dos planos municipais de educação já estavam aprovados pelo legislativo nas respectivas municipalidades, de acordo com levantamento realizado pelo portal PNE em movimento), a pandemia da Covid-19 foi uma variável importante para o planejamento educacional presente no plano nacional de educação.

A partir da adoção das medidas de restrição de circulação de pessoas em locais públicos em todo o país, situação que impactou de imediato as escolas da rede pública e privada, a continuidade da implementação das estratégias previstas nos planos de educação acabou sendo suspensa, uma vez que as instâncias responsáveis pela execução das políticas educacionais a nível federal, estadual e municipal passaram a destinar seus esforços para o enfrentamento da pandemia no âmbito educacional.

É certo que, de modo geral, esses esforços não se traduziram em ações concretas para a continuidade do processo de ensino e aprendizagem no interior das escolas, havendo relatos distintos pelo território brasileiro a respeito das experiências educacionais mediadas por tecnologias ao longo do período de paralisação das aulas presenciais, sendo maioria desses relatos de experiências negativa, especialmente na rede pública.

Mas, fato é que a pandemia da Covid-19 trouxe um impacto bastante negativo na continuidade das ações de implementação dos planos de educação, seja pela ausência de elementos nos planos de educação que sustentassem as necessidades imediatas do contexto de pandemia, ou pela própria ausência de ações dos poderes públicos a respeito da continuidade dos processos de implementação das metas e estratégias contidas nos planos. E, junto disso, observou-se também uma paralisação das ações de monitoramento e avaliação dos planos por parte das instâncias responsáveis.

Aqui, inserimos o segundo “parêntesis”, relacionado às consequências das transições no governo federal na continuidade da implementação do plano nacional de educação. Com efeito, não bastasse a variável da pandemia da Covid-19 na condução dos planos de educação, as transições no governo federal nos últimos anos também impactaram de maneira bastante negativa a continuidade das políticas educacionais, como já ressaltado na Introdução e nas seções anteriores deste capítulo.

Mas aqui chamamos a atenção para um elemento fundamental para as ações de monitoramento e avaliação a nível local, qual seja o acesso às informações sobre a evolução dos indicadores do PNE. Como já mencionado, a partir de 2020 notou-se uma dificuldade no acesso às informações públicas sobre o monitoramento do plano nacional de educação, situação

que dificulta o encaminhamento das políticas locais, dependentes e articuladas com as metas e estratégias constantes do planejamento nacional.

Tanto é que, ao analisarmos a realidade dos municípios aqui pesquisados, observa-se que o município de Jataí protocolou apenas o relatório de avaliação de seu PME referente ao 1º Ciclo de Avaliação (biênio 2015/2017) no sistema de acompanhamento do Ministério da Educação, e o município de Mineiros nem mesmo publicou seus relatórios de monitoramento ou avaliação do plano de educação local até o momento.

Portanto, o que se nota é que as circunstâncias da pandemia da Covid-19, somadas às circunstâncias do aparente abandono na implementação do plano nacional de educação por parte do Governo Federal, trouxeram como consequência a descontinuidade na implementação dos planos subnacionais, e ainda provocaram o esvaziamento das ações de monitoramento e avaliação dos planos a nível local nos municípios.

Por tudo isso, o contexto de análise desta seção traz muitos poucos dados concretos da realidade investigada, o que nos fez refletir a respeito das implicações da ausência de dados no exame do objeto de pesquisa.

Evangelista (2012), trata da importância da análise de documentos para a compreensão da realidade social, lecionando que o documento se produz no curso da história, por sujeitos que também fazem parte da construção histórico-social, e que por isso o próprio documento constitui história:

Se compreendemos a empiria como “gestada” na história, como manifestação da consciência humana na história, e se a tomamos como passível de conhecimento pelo sujeito histórico podemos considerar que conhecê-la é conhecer a própria consciência do homem. Pelo seu conhecimento é possível articular outras formas de consciência. Em síntese, expressam vida, conflitos, litígios, interesses, projetos políticos – história. Na efervescência dessas determinações se encontram pesquisador, documento e teoria. (EVANGELISTA, 2012, p. 56).

Seguindo seu raciocínio, a autora defende a relevância do papel do pesquisador na condução da investigação dos documentos, expondo que para além dos próprios dados levantados, é fundamental uma construção teórica que embase a análise (EVANGELISTA, 2012, p. 56-57):

Se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta. Esses passos resultam de intencionalidades que, para além da pesquisa, se vinculam aos determinantes mais profundos e fecundos da investigação, qual seja discutir, elucidar, desconstruir compreensões do mundo; discutir, elucidar, construir compreensões do mundo: produzir documentos, produzir conhecimentos é produzir consciências.

E é justamente o pesquisador quem tem a responsabilidade de interpretar teoricamente também a ausência dos dados ao longo da pesquisa documental. Há que se reconhecer, pois, que a ausência de dados também se constitui como um dado no curso da historicidade do objeto de pesquisa, cujos desdobramentos, às vezes, podem tanto suprir a necessidade concreta de um documento, como também podem se revelar ainda mais relevantes do que a existência de um documento. Conforme explica ainda Evangelista (2012):

Entre as tarefas do pesquisador está a de envidar todos os esforços para encontrar fontes significativas. Não se desiste de uma trajetória de pesquisa sem que seja necessário. De outro lado, o pesquisador não pode dar conta de todas as fontes existentes. Escolhas são necessárias e devem obedecer a critérios derivados da intencionalidade da investigação. Sendo impossível ter acesso a todos os documentos que se relacionam ao tema, é fundamental que se possa encontrar e conhecer os que o determinam historicamente e sem os quais a pesquisa não avança em direção ao conhecimento. (EVANGELISTA, 2012, p. 57).

Assim, a despeito da ausência de dados concretos a respeito da participação dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados nos processos de avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação, é preciso reconhecer que essa ausência de dados é fruto da construção histórica do objeto de pesquisa, e se relaciona intrinsecamente com o desenvolvimento da tese defendida.

Isso porque, ao longo dos primeiros capítulos, restou evidenciada a ausência da participação dos conselhos de educação pesquisados nos processos de construção dos PMEs, em uma perspectiva coletiva e institucional. Ou seja, muito embora os conselhos tenham feito parte formalmente dos processos, a pesquisa não encontrou elementos indicativos de uma participação política por parte desses colegiados.

Esse dado, somado às circunstâncias provocadas pela pandemia da Covid-19, e ainda àquelas provocadas pela descontinuidade das ações do Governo Federal no cenário do PNE, indicam o esvaziamento das ações de monitoramento e avaliação da implementação dos planos locais por parte dos conselhos de educação, análise esta que é reforçada pela ausência de elementos documentais sobre essa atuação dos conselhos pesquisados, conforme se verá nas subseções a seguir.

4.3.1. Procedimentos formais de monitoramento e avaliação

Conforme apresentado na seção anterior, o processo de implementação dos PMEs no âmbito dos municípios foi conduzido a partir das orientações presentes no documento do governo “PNE em Movimento – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos

Planos Municipais de Educação”, sendo que a SASE forneceu o assessoramento técnico para a execução das ações de monitoramento e avaliação aos municípios que aderiram ao “Termo de Adesão à Assistência Técnica para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação/SASE/MEC”³⁶.

Segundo o caderno de orientações, as ações de monitoramento e avaliação, a serem executadas por uma comissão especificamente instituída para tanto, devem seguir um processo organizado em quatro etapas: a) organização do trabalho; b) estudo do plano; c) monitoramento contínuo das metas e estratégias; e d) avaliação do plano periodicamente (BRASIL/MEC, 2016).

A condução desse processo, em cada uma de suas etapas, deve ser registrada e informada pela comissão responsável à SASE, por meio do sistema informatizado do MEC, criado para monitorar a implementação do Plano Nacional de Educação de forma articulada entre os entes da federação (portal PNE em Movimento), seguindo inclusive os modelos de documentos indicados no caderno de orientações.

Após instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação (que pode, a critério do município, ser dividida em uma equipe técnica, responsável pela redação inicial dos documentos, e uma comissão coordenadora, responsável pela aprovação interna e sistematização dos documentos), cabe à essa instância preencher sua Agenda de Trabalho, conforme o modelo fornecido no caderno de orientações.

Definida sua Agenda de Trabalho, as Comissões devem realizar os procedimentos de monitoramento anual, com o objetivo de reunir elementos concretos da implementação das metas e estratégias constantes no plano de educação local, e então dar sequência à avaliação.

As ações de monitoramento devem seguir um fluxo de trabalho definido no próprio caderno de orientações, e cada etapa deve ser minuciosamente registrada no modelo da Ficha de Monitoramento, também disponibilizada no documento de orientações elaborado pelo MEC, conforme retratam as imagens abaixo:

³⁶ Este Termo vincula o município aos procedimentos formais de monitoramento e avaliação estabelecidos pelo MEC, trazendo como atribuições por parte do município: a) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME conforme legislação ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade; b) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC; c) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no portal “PNE em Movimento”; e d) indicar um técnico da Secretaria Municipal de Educação como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da SASE/MEC.

Imagem 6 – Orientação do Fluxo de Monitoramento dos PMEs



Fonte: BRASIL/MEC, 2016, p. 13.

Imagem 7 – Modelo da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação

Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação													
PARTE A	Município											UF	
	Plano Municipal de Educação	(número da lei e data)											
	Períodos de Avaliação previstos	(anos da avaliação)											
	Comissão Coordenadora	(nome)										(Ato legal – nº e ano)	
	Equipe Técnica	(nome)										(Ato legal)	
PARTE B	Metas	Prazo	Estratégias				Prazo	Previsões Orçamentárias					
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
PARTE C	Meta 1: (descrição da meta)												
	INDICADOR 1A	(descrição do indicador)											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	INDICADOR 1B	(descrição do indicador)											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												

Fonte: BRASIL/MEC, 2016, p. 15.

Destaca-se que até aqui, as ações são realizadas unicamente pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, sem indicação de participação da sociedade no processo. Esse ponto se mostra importante porque o relatório de monitoramento indica desde as metas e estratégias constantes no plano de educação, até os indicadores de avaliação, que são definidos pela própria comissão responsável. Ou seja, os pontos avaliados, e sua mensuração, são definidos de forma unilateral pela comissão de monitoramento e avaliação.

Outro ponto de destaque é a necessidade de validação do relatório de monitoramento pelo Secretário de Educação do município, situação que evidencia o controle decisório por parte das estruturas de controle político do Estado no processo de implementação dos planos.

Já a próxima etapa envolve a construção do relatório de avaliação da implementação do plano. Essa avaliação deve ser realizada periodicamente, nos períodos definidos no próprio PME, segundo o fluxo de trabalho retratado abaixo:

Imagem 8 - Orientação do Fluxo de Avaliação dos PMEs



Fonte: BRASIL/MEC, 2016, p. 14.

Também aqui o documento produzido pela comissão responsável pela avaliação deve ser validado pela Secretaria Municipal de Educação, antes de passar por uma consulta pública,

que irá debater a versão preliminar do relatório. Essa necessidade de validação, novamente, evidencia o controle político do processo.

Segundo o caderno de orientações, é a versão preliminar do relatório de avaliação que fornecerá elementos importantes para que a sociedade conheça, de fato, o desenvolvimento das políticas educacionais.

Essa Versão Preliminar será o subsídio mais importante para o debate nas audiências públicas de avaliação dos resultados alcançados, por isso, a avaliação deve ser elaborada e debatida com muito cuidado e seriedade. Dela poderão derivar recomendações para a alteração da lei do plano. Por essa razão, o dirigente municipal, as unidades de ensino, as equipes técnicas da prefeitura, os parlamentares e as representações da sociedade em geral deverão estar muito atentos e preparados para o debate. (BRASIL/MEC, 2016, p. 11).

Entretanto, outro ponto que chama a atenção nesse modelo proposto pelo MEC, é o fato de que o caderno de orientações indica que após percorrido todo o caminho de monitoramento e avaliação, inclusive com as recomendações públicas sobre o relatório preliminar, o Poder Executivo “[...] *poderá* rever políticas, ações e programas e/ou propor possíveis alterações no plano vigente, caso sejam necessárias.” (BRASIL/MEC, 2016, p. 14).

Nota-se que a escolha do verbo na redação acima destacada não é aleatória ou desprovida de significado. De fato, considerando que em todo o documento há indicações de mecanismos de controle político sobre o processo de monitoramento e avaliação, também na implementação das recomendações haveria essa possibilidade de controle, sendo que o documento de orientações abre caminho para que os municípios simplesmente ignorem o trabalho feito pelas Comissões de Monitoramento e Avaliação, *podendo* escolher rever suas políticas ou não.

A relevância dessas instruções está no fato de que muito embora a adesão à assessoria técnica do MEC, via SASE, seja uma faculdade dos municípios, o caderno de orientações estabelece um processo padronizado como política de estado, conforme ressalta Raimann (2020, p. 814):

A descrição do processo de elaboração e implementação do PME até aqui, a partir das orientações do MEC, devem ser compreendidas como parte da política educacional no país, considerando o caráter do PNE ser uma política educacional de estado e não de governo.

Isso quer dizer que o Governo Federal estabeleceu como política educacional em todo o país um processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação perpassado pelo controle decisório por parte dos poderes executivos de cada ente federado. Em outras palavras,

isso implica reconhecer que mesmo que o documento final de avaliação seja construído a partir de uma perspectiva socialmente referenciada, contando com a participação política da sociedade, a execução prática dessa avaliação ficará a critério das estruturas de controle político.

Vejamos, agora, como se deu a concretização desse processo de monitoramento e avaliação em cada município investigado.

4.3.2. Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME de Mineiros

O Plano Municipal de Educação de Mineiros foi elaborado ao longo do ano de 2015, sendo apresentado ao Poder Legislativo em junho, e promulgado pelo próprio Legislativo em 27 de novembro, como Lei Municipal 1.746/2015.

O processo de monitoramento e avaliação da implementação de suas metas e estratégias é previsto nos artigos 3º ao 5º, do plano, nos seguintes termos:

Art. 3º. A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliação periódica, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Secretaria Municipal de Educação;

II – Conselho Municipal de Educação;

III – Fórum Municipal de Educação;

IV – Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores

§1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

I – acompanhar a implementação das estratégias e metas deste PME;

II – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações;

III – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

IV – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação, nos termos da lei;

V – Coordenar as Conferências Municipais de Educação

§2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PME, a Secretaria Municipal de Educação, o Fórum Municipal de Educação – FME e o Conselho Municipal de Educação – CME publicarão estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei.

§3º O investimento público em educação será avaliado no quarto ano de vigência deste PME, podendo ser adequado, por meio de lei, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

Art. 4º O Município de Mineiros realizará conferências municipais de educação, a cada 3 (três) anos até o final do decênio, coordenadas pelos órgãos do Sistema Municipal de Educação.

Art. 5º O Município atuará em regime de colaboração com o Estado e a União, visando o alcance das metas e a implementação das estratégias, objeto deste Plano.

Do excerto acima, extrai-se que o Conselho Municipal de Educação é uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano, estando evidente, pois, a possibilidade legal de sua inserção no processo.

A lei do plano prevê, ainda, a periodicidade de avaliação (bienio) e também já estabelece a necessidade de se possibilitar a participação da sociedade nas ações, por meio da realização de conferências municipais de educação trienais.

Chama a atenção, todavia, a redação a respeito da avaliação quadrienal do investimento público em educação, em descompasso com o ciclo bienal de avaliação estabelecido para as metas e estratégias do plano. Ao que parece, o legislador teve a intenção de desvincular a avaliação das metas e estratégias relacionadas ao investimento público na educação das demais diretrizes presentes no plano, muito embora operacionalmente, não faça sentido se avaliar o financiamento da educação posteriormente às demais metas e estratégias, uma vez que o desenvolvimento das próprias metas e estratégias depende diretamente do investimento público na educação.

O processo de implementação do plano no município teve início com a adesão voluntária à assistência técnica da SASE, em março de 2016. Isso significa que as ações de monitoramento e avaliação do PME de Mineiros foram legalmente vinculadas às orientações do Ministério da Educação, via SASE, devendo pois obedecer aos procedimentos formais descritos na subseção anterior.

Apesar de aderir à assistência técnica do MEC em março de 2016, apenas em setembro foi realizada a nomeação dos primeiros representantes da instância de monitoramento e avaliação. Observa-se, no entanto, que primeiro foi implementada a Equipe Técnica, por meio da Portaria 29/2016, e apenas cerca de sete meses depois, foi implementada a Comissão Coordenadora, por meio da Portaria 15/2017. Ou seja, a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME foi instituída em momentos distintos, por dois atos legais.

A Equipe Técnica foi formada por quatro membros, sendo: a) um representante da Secretaria Municipal de Educação; b) um representante técnico da Secretaria Municipal de Educação; c) um representante dos professores do Ensino Fundamental da rede pública; e d) um representante do Conselho Municipal de Educação.

Já a Comissão Coordenadora, composta por doze membros, teve assim sua representatividade distribuída:

- a) 3 representantes da Secretaria Municipal de Educação.
- b) 3 representantes dos professores da rede pública.

- c) 1 representante dos profissionais da educação inclusiva.
- d) 1 representante do Conselho Municipal de Educação.
- e) 2 representantes dos gestores escolares da rede pública.
- f) 1 representante do SINTEGO.
- g) 1 representante das Instituições de Ensino Superior.

Ao contrário do que observado no processo de construção do PME, a composição da Comissão Coordenadora do monitoramento e avaliação trouxe uma representatividade diversificada e até certo ponto equilibrada, uma vez que o Poder Executivo não ocupou diretamente a maioria dos assentos do colegiado.

Entretanto, cabe observar que, de acordo com a previsão do caderno de orientações organizado pelo MEC, a responsabilidade pelas ações de monitoramento e avaliação, inclusive com a elaboração dos relatórios preliminares, cabe à Equipe Técnica, de modo que a competência da Comissão Coordenadora se limita à análise e discussão sobre o trabalho já realizado.

Após instituir as instâncias responsáveis pelas ações de monitoramento e avaliação, o município elaborou e divulgou sua Agenda de Trabalho no portal PNE em Movimento, prevendo o seguinte fluxo de trabalho:

Quadro 7 – Agenda de Trabalho da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Mineiros		
I Etapa – Organizar o trabalho		
Ação	Responsável	Prazo
Criar Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	Secretário Municipal de Educação	29/09/2016
Criar Agenda de Trabalho	Comissão de Monitoramento e Avaliação e Equipe Técnica	28/10/2016
Realizar reunião com a Comissão de Monitoramento e Avaliação	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	09/12/2016
Preenchimento da Ficha A	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	16/12/2016
II Etapa – Estudar o plano		
Ação	Responsável	Prazo
Levantamento/Verificação de metas e estratégias em ordem cronológica	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	24/02/2017

Elaboração de Notas Técnicas	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	17/03/2017
Preenchimento da Ficha B	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	31/03/2017
III Etapa – Monitorar continuamente as metas e estratégias		
Ação	Responsável	Prazo
Estudo dos indicadores de cada meta e estratégia	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	05/05/2017
Levantar e definir Banco de Dados	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	09/06/2017
Elaborar relatórios anuais, juntamente com as notas técnicas para o Secretário validar	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	11/08/2017
IV Etapa – Avaliar periodicamente o plano		
Ação	Responsável	Prazo
Análise de relatórios anuais e elaboração do relatório preliminar de monitoramento e avaliação	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	25/08/2017
Enviar para o Secretário juntamente com as notas técnicas para validação	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	31/08/2017
Realizar audiência pública para aprovação do relatório preliminar	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	27/09/2017
Construção do relatório final	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	10/11/2017
Enviar para Secretário e publicação do relatório final	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	24/11/2017

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados constantes no portal PNE em Movimento.

Interessante anotar que apesar de a Agenda de Trabalho prever a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME como responsável por ações nas primeira e segunda etapas, o ato legal que completou a composição dessa comissão se deu apenas em abril de 2017 (Portaria 15/2017). Antes disso, apenas a Equipe Técnica existia formalmente, instituída pela Portaria 29/2016. Ou seja, a agenda estabelece tarefas a serem executadas por uma comissão que só seria instituída após o prazo previsto para a conclusão dessas ações, situação que evidencia uma contradição na redação do documento, e que, desde já, indica que a elaboração dos relatórios oficiais no âmbito do processo de acompanhamento do PME se limitou a seguir, literalmente, os modelos disponibilizados pelo caderno de orientações do MEC.

Mas, mesmo com uma agenda definida, a única etapa que teve seu fluxo de trabalho executado, segundo levantamento documental, foi a primeira, relacionada simplesmente com a formalização da implementação da Comissão de Monitoramento e Avaliação e elaboração da agenda de trabalho. De resto, não há notícia de execução das ações de monitoramento e avaliação por parte das instâncias responsáveis, desde o início do processo de implementação do PME até o fechamento desta pesquisa.

Quanto à participação do Conselho Municipal de Educação nesse processo, ao analisar as atas das reuniões ocorridas desde 2016 até 2020, o que se pôde observar foram menções esparsas ao plano de educação, havendo uma discussão específica sobre o processo de monitoramento e avaliação em apenas uma reunião, ocorrida logo no início do período de implementação, ainda em 2016.

Essa reunião foi realizada em caráter extraordinário, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, sendo descrita como um evento educacional denominado “Ciranda pela Educação – Ano III”, que teve como objetivo “[...] discutir a educação do município e acompanhar o Plano Municipal de Educação.” (Trecho da Ata).

A despeito de ser caracterizado como um momento de discussão do PME, cabe ressaltar que a reunião foi realizada antes da instituição oficial das instâncias de monitoramento e avaliação, tratando-se, pois, de um momento extraoficial de diálogo sobre o desenvolvimento da educação no município, como se extrai da redação da ata:

As CIRANDAS PELA EDUCAÇÃO representam a possibilidade de promover um debate com toda a sociedade sobre a importância do acompanhamento, adequação e implementação do que está proposto no Plano Municipal de Educação e neste ano o foco está no tema “Pelo cumprimento dos Planos Municipais de Educação e pela garantia do Direito à Educação”. Inicialmente foram feitos alguns esclarecimentos, entre eles de que este é um período de monitoramento dos PMEs, e que as discussões neste momento serão direcionadas exclusivamente as metas 01, 04, 10 e 20. (Trecho da Ata).

As metas indicadas na ata tratam das seguintes temáticas, conforme redação do PME:

Meta 1 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Meta 4 – Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 10 – Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, até 2017, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Meta 20 – Ampliar o investimento público em educação pública até o 5º (quinto) ano de vigência desta Lei, conforme lei nacional específica.

Mas as discussões registradas trazem informações apenas sobre as Metas 1 e 4 do PME.

Sobre a Meta 1, a princípio são apresentados os indicadores municipais, que evidenciam o avanço da oferta de vagas, mas em contrapartida demonstram um baixo índice de matrículas. A partir dessa apresentação, os integrantes da reunião passam a debater as razões para esse baixo índice de matrículas, apontando-se desde problemas estruturais nas escolas até a recusa de pais em matricular os filhos em unidades escolares distantes de sua moradia, e ainda a necessidade de aperfeiçoamento dos professores, conforme se depreende do trecho abaixo transcrito:

[...] Para concluir a discussão sobre a meta 1, o Secretário de Educação [...] se posicionou informando sobre algumas preocupações com relação a educação no município. [...] Outra preocupação levantada foi com relação a estrutura física das unidades municipais. Segundo ele realmente já tivemos alguns avanços mas é preciso uma reformulação, já que hoje temos escolas que foram construídas há quarenta anos, quando sequer se pensava em acessibilidade. Portanto as mudanças são realmente necessárias, mas não são possíveis em um curto espaço de tempo. É preciso que haja investimento. Quanto aos aperfeiçoamentos também afirma que são necessários, mas precisam ser planejados e também que haja compromisso por parte dos interessados que devem entender que significam uma possibilidade de crescimento pessoal e profissional. [...] (Trechos da Ata).

Entretanto, a diversidade de pontos debatidos não é convertida em um planejamento concreto para o aprimoramento da meta, não havendo indicação clara de providências a serem tomadas a partir da reunião.

Já sobre a Meta 4, a reunião debate a necessidade de aprimoramento do atendimento de inclusão na rede do município, ressaltando-se que a meta, até o momento, foi parcialmente cumprida. Mas, assim, como nas discussões sobre a Meta 1, aqui também não são apresentados elementos concretos a partir dos pontos debatidos, reforçando-se apenas a necessidade de “[...] sensibilizar os participantes e a sociedade em geral sobre a necessidade de criação dos Fóruns Municipais de Educação como espaços ampliados de participação social.” (Trecho da Ata).

Além dessa reunião, ao longo de todo o processo de monitoramento e avaliação previsto na Agenda de Trabalho das instâncias responsáveis, não foram observados outros momentos de discussão sobre a implementação do PME no âmbito do conselho. As menções ao PME dizem respeito à reivindicações esparsas, descontextualizadas com a agenda de acompanhamento. Disso, depreende-se que apesar de fazer parte da Comissão de Monitoramento e Avaliação do

plano de educação, a participação do conselho nesse processo se deu apenas a nível formal, uma vez que as atas das reuniões realizadas desde 2016 até 2020 não trazem elementos concretos de uma participação coletiva e institucional no acompanhamento do plano.

De fato, das 72 (setenta e duas) reuniões realizadas nesse período³⁷, além da reunião ocorrida em 2016 acima descrita, apenas duas outras reuniões mencionam o plano municipal de educação. Em 2018, uma reunião realizada em fevereiro tratou da reivindicação, por parte do SINTEGO, a respeito do acompanhamento do conselho para o cumprimento do plano municipal de educação no âmbito do município:

Ata 160. Aos vinte e um dias do mês de fevereiro de dois mil e dezoito às treze horas e trinta minutos reuniu-se [...] pauta do dia: Ofícios recebidos do SINTEGO e continuação do estudo da Lei do Sistema. [...] O Conselho de Educação tem acompanhado e orientado as Instituições de Educação Infantil e a Secretaria Municipal de Educação para o cumprimento da Resolução 031/2014³⁸ e do Plano Municipal de Educação? [...] (Trechos da Ata).

E em 2019, uma reunião realizada em fevereiro trata do encaminhamento de um Ofício à Secretaria Municipal de Educação exigindo o cumprimento de dispositivos do PME, abordando, aparentemente, o mesmo assunto reivindicado pelo SINTEGO no ano anterior:

Ata. 176. [...] Após análise dos balancetes, a Presidente leu o Of. N° 02/2019, com assunto: Monitor para Maternal II. Ficou decidido que o Conselho Municipal de Educação enviará ofício ao Sr. Secretário de Educação orientando que atenda a Resolução 031/2014 e a Lei n° 1.746/2015 – Plano Municipal de Educação e Art. 8° da Lei Federal n° 13.005/2015. [...] (Trechos da Ata).

Todavia, não há elementos que explicitem qual foi a reivindicação realizada. De modo geral, as discussões postas em pauta nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, trataram da análise de relatórios do Fundo Municipal de Educação, estudos sobre alterações na legislação do Sistema de Ensino, fiscalização burocrática das unidades escolares e reivindicações esparsas sobre o desenvolvimento educacional do município. Já no ano de 2020, predominaram as discussões sobre o enfrentamento à pandemia, sem qualquer menção ao processo de monitoramento e avaliação do PME.

Portanto, a análise documental não evidenciou a presença do Conselho Municipal de Educação numa perspectiva coletiva e institucional nas ações de monitoramento e avaliação do PME. Na verdade, o levantamento de dados sequer trouxe evidências de que o

³⁷ 2016 – 8 reuniões / 2017 – 16 reuniões / 2018 – 16 reuniões / 2019 – 16 reuniões / 2020 – 16 reuniões.

³⁸ Altera a Resolução CME 001/2010 e fixa normas para atendimento e funcionamento da Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino do Município de Mineiros – Goiás.

acompanhamento do plano de educação foi feito pela municipalidade, uma vez que, apesar de ter aderido à Assistência Técnica do MEC, o município de Mineiros não apresentou os relatórios de monitoramento e avaliação no portal oficial PNE em Movimento, e esses relatórios, se de fato foram produzidos, também não foram publicados em nenhuma base de dados oficial do município.

Ou seja, não se tem notícias a respeito do desenvolvimento das metas e estratégias previstas no Plano Municipal de Educação de Mineiros. Tal situação, conforme atesta a construção desta pesquisa, é uma consequência do caráter de pseudoparticipação da sociedade, e ainda do controle decisório por parte das estruturas de domínio político, presentes no processo de elaboração do PME.

De fato, como já ressaltado ao longo do capítulo anterior deste trabalho, o plano de educação de Mineiros passou por um processo de elaboração formalmente democrático, sendo conduzido inicialmente pelo Fórum Municipal de Educação. Entretanto, após a *validação* da redação inicial pela sociedade, por meio da Conferência Municipal de Educação, restou demonstrado que o Poder Executivo interviu decisivamente no processo, alterando diversos pontos da redação inicial de forma unilateral.

A ingerência do poder público nas deliberações da sociedade, segundo Bordenave (1994), interfere sobremaneira na dinâmica participativa, ainda mais em se considerando a construção sociocultural de uma sociedade pautada na democracia liberal, que funciona sob a ótica da democracia representativa. Segundo este autor, a participação é uma necessidade básica do ser humano, mas que envolve demandas de prática e aperfeiçoamento para a produção de significado em sua realidade social. Nesse sentido, afirma que:

A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas. (BORDENAVE, 1994, p. 46).

A princípio, todo indivíduo percebe e exercita a participação nos limites de sua formação sociocultural, sendo característico de nossa sociedade uma delegação da responsabilidade de se participar dos processos político-sociais.

[...] O homem é um ser essencialmente institucionalizado, isto é, seu comportamento é fortemente influenciado pela família, a educação, a religião, a economia, a segurança, instituições sociais que têm seus próprios dogmas e normas. Estes dogmas e normas vêm canalizados e organizados pela tradição, pela cultura. Nossa tradição latino-americana, por exemplo, é menos participativa [...] nós costumamos deixar que uns poucos se encarreguem das decisões e das atividades, reservando-nos apenas o direito de criticar seu desempenho. (BORDENAVE, 1994, p. 48).

Seguindo essa linha de raciocínio, o autor indica que no processo educativo de construção da ação participativa do indivíduo, ele precisa enxergar a potencialidade dos resultados de sua participação, para então compreender que é mais interessante tomar parte dos processos decisórios de sua própria realidade, do que delegar essa responsabilidade para alguém (Ibidem).

Uma força atuante sobre a participação é um bom mecanismo de realimentação, no sentido de os membros reconhecerem – de maneira rápida e efetiva – as consequências de seus atos e os resultados da ação coletiva. Isto é particularmente importante dado o caráter imediatista de nossa cultura: o povo deseja ver resultados concretos de seu esforço e não está acostumado a esperar recompensas tardias. (BORDENAVE, 1994, p. 50).

A partir das contribuições de Bordenave (1994), compreende-se que caso um indivíduo não vislumbre os resultados concretos de sua participação ao longo de um processo do qual tomou parte, essa situação representa uma frustração que o condiciona a um estado de conformismo e submissão aos mecanismos de representatividade formais já existentes. Em palavras diretas, seria como dizer “para que perder tempo participando, se no final quem decidirá será a vontade política do dirigente?”.

Os dados aqui levantados e analisados confirmam essa perspectiva, uma vez que foi possível observar uma maior participação da sociedade nos processos de elaboração do plano de educação, e, após a sua aprovação com intervenções unilaterais por parte do Poder Executivo, as ações de monitoramento e avaliação tiveram pouca presença da sociedade, havendo evidências dessa representatividade dos segmentos da sociedade apenas no nível formal (atos de instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação).

E ao se analisar especificamente a participação do Conselho Municipal de Educação, isso fica ainda mais evidente, uma vez que ao longo de cinco anos (2016-2020), o plano de educação foi pauta principal em apenas uma reunião, e foi mencionado de forma secundária em apenas outras duas reuniões.

Bordenave (1994, p. 30), nesse ponto, novamente leciona que no “[...] caso do controle, evidentemente não é igual os membros participarem de atividades decididas pelo próprio grupo e participarem duma atividade controlada por outro ou outros”, de modo que, uma política decidida de maneira centralizada pelo poder público, terá sua implementação monitorada e avaliada a partir de um processo que conseqüentemente terá uma participação esvaziada da sociedade, sendo conduzida também de forma centralizada, normalmente pautada em modelos

pré-definidos (como o é o caso do acompanhamento dos PMEs, a partir das instruções do MEC), e não raro sem resistências.

4.3.3. Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME de Jataí

O Plano Municipal de Educação de Jataí foi elaborado ao longo do ano de 2015, sendo apresentado ao Poder Legislativo em 15 de junho, e sancionado pelo Poder Executivo apenas onze dias depois, em 26 de junho, como Lei Municipal 3.708/2105.

Ao contrário do que observado no município de Mineiros, o município de Jataí completou seu primeiro ciclo de avaliação do plano de educação, publicando no portal PNE em Movimento seu Relatório Final de Avaliação do biênio 2015/2017. Mas após isso, somente foi possível encontrar registro oficial da continuidade do processo de acompanhamento até o ano de 2018, quando foi publicado no portal oficial da prefeitura do município o relatório de monitoramento desse ano.

Em termos legais, o processo de monitoramento e avaliação da implementação das metas e estratégias é previsto no artigo 7º do plano de educação, nos seguintes termos:

Art. 7º - A execução do PME e o seu cumprimento serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Secretaria Municipal de Educação;

II – Comissão de Educação do Legislativo Municipal;

III – Conselho Municipal de Educação;

IV – Fórum Municipal de Educação;

V – Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

§1º - Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sites institucionais;

II – analisar e propor políticas públicas, para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III – analisar e propor revisão do percentual de investimento público em educação.

§2º - A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PME, acompanhar e verificar as publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, sem prejuízo de outras fontes de informações relevantes para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no anexo desta Lei, propondo novas políticas públicas no município.

Do excerto acima, extrai-se que o Conselho Municipal de Educação é uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano, estando evidente, pois, a possibilidade legal de sua inserção no processo, assim como observado na realidade do município de Mineiros. Entretanto, uma diferença marcante entre as duas municipalidades é o fato de o PME de Jataí prever a criação de um órgão exclusivo para o acompanhamento do plano, conforme redação do artigo 5º:

Art. 5º - Fica criado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, representativo da Sociedade Civil Organizada, eleito na forma democrática. E que será regulamentado por Lei Municipal.

§1º - O Conselho de e Acompanhamento e Controle Social tem caráter fiscalizador e propositivo para o cumprimento das metas deste PME.

§2º - Competirá a este Conselho propor critérios de avaliação para as escolas públicas municipais, bem como para seus servidores, avaliar o custo/benefício da qualidade de cada escola e seus servidores e propor regras de cobrança de resultados que melhorem este custo/benefício, regras estas que se transformarão em lei após deliberação do legislativo municipal.

Pela redação do plano, pois, cabe ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social a definição das diretrizes de avaliação, enquanto as demais instâncias têm como responsabilidade conduzir o monitoramento e a avaliação de acordo com essas diretrizes. Esse ponto, desde já, indica uma limitação da atuação do conselho de educação no processo, uma vez que a definição dos critérios e indicadores de avaliação, de acordo com a legislação, cabe a uma única instância.

A despeito da previsão legal, todavia, não foi possível encontrar o ato legal de instituição desse Conselho de Acompanhamento e Controle Social, de modo que as ações de monitoramento e avaliação do plano foram executadas por uma comissão instituída pelo Poder Executivo, contando com representantes de todos os segmentos sociais previstos na legislação do PME.

Nesse ponto, é interessante observar que da análise dos processos de monitoramento e avaliação do plano de educação do município de Jataí foi possível vislumbrar uma série de incongruências entre a previsão legal e a concretização das ações. De fato, desde a elaboração do plano, até sua implementação, várias foram as iniciativas de intervenção por parte do poder público na condução dos processos, situação que indica o enfraquecimento da perspectiva de gestão democrática presente nos documentos oficiais, e esvaziamento dos movimentos de mobilização social³⁹.

Com efeito, o processo de implementação do plano no município teve início com a adesão voluntária à assistência técnica da SASE, em março de 2016. Da mesma forma como ocorreu no município de Mineiros, pois, isso significa que as ações de monitoramento e avaliação do PME de Jataí foram legalmente vinculadas às orientações do Ministério da Educação, via SASE, devendo pois obedecer aos procedimentos formais descritos na subseção ‘4.3.1’ deste texto.

³⁹ Nesse sentido, são importantes as contribuições dos estudos publicados por integrantes do GEP-CMEBr sobre a realidade da implementação do PME do município de Jataí: Avaliando o Plano Municipal de Educação: monitoramento e controle social (RAIMANN, 2020); e Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação (RAIMANN e FARIAS, 2019).

Segundo descrição do primeiro relatório de monitoramento do plano, elaborado ainda em 2016, a Secretaria Municipal de Educação instituiu, em maio daquele ano, a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME, por meio da Portaria 22/2016, contando com as seguintes representações: a) um representante da Secretaria Municipal de Educação; b) um representante da Subsecretaria Regional de Educação; c) um representante do Poder Executivo; e d) um representante do Conselho Municipal de Educação.

Após instituída, a comissão iniciou seus trabalhos com encontros de formação oferecidos pela SASE, e deliberações no sentido de se instituir as instâncias de acompanhamento do plano de educação previstas na legislação, enviando ao Poder Executivo ofícios solicitando a nomeação da Equipe Técnica responsável pelas ações de monitoramento do plano, e também a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do PME, e do Fórum Municipal de Educação. Além dos ofícios, foram apresentados inclusive as minutas dos projetos de lei para a criação desses colegiados.

Além disso, a comissão elaborou sua Agenda de Trabalho, e deu início ao estudo do PME, organizando cronologicamente a implementação das estratégias e metas. A Agenda de Trabalho divulgada no portal PNE em Movimento previu o seguinte fluxo de trabalho:

Quadro 8 – Agenda de Trabalho da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Jataí		
I Etapa – Organizar o trabalho		
Ação	Responsável	Prazo
Criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal	Secretaria Municipal de Educação	02/05/2016
Encaminhamento da Agenda de Trabalho	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	06/06/2016
Reestruturação da Comissão de Monitoramento e Avaliação	Secretaria Municipal de Educação	28/02/2017
Constituição do Fórum Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	01/03/2017
Constituição da Equipe Técnica	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	10/03/2017
Preenchimento e encaminhamento da ficha A de monitoramento	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	26/09/2016
Reorganização da Agenda de Trabalho	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	21/11/2016
Reuniões de estudo do Plano Municipal de Educação	Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME	01/09/2016

II Etapa – Estudar o plano		
Ação	Responsável	Prazo
Levantamento e sistematização de dados do plano, através de indicadores	Equipe Técnica	31/08/2017
Leitura atenta do plano, relacionando todas as metas e estratégias de forma cronológica, junto com a previsão orçamentária	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	31/07/2017
Elaboração de notas técnicas	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	31/07/2017
Preenchimento da ficha B	Comissão de Monitoramento e Avaliação	31/08/2017
III Etapa – Monitorar continuamente as metas e estratégias		
Ação	Responsável	Prazo
Validação das notas técnicas	Comissão de Monitoramento e Avaliação	15/09/2017
Apreciação das notas técnicas	Secretaria Municipal de Educação	30/09/2017
Organização e elaboração das fichas técnicas para o relatório anual	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	01/05/2017
Organização do relatório anual	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	30/06/2017
Apresentação de notas técnicas de forma pública	Comissão de Monitoramento e Avaliação e SME	20/10/2017
IV Etapa – Avaliar periodicamente o plano		
Ação	Responsável	Prazo
Elaboração do relatório preliminar de monitoramento e avaliação do PME	Equipe Técnica e Comissão de Monitoramento e Avaliação	01/08/2017
Análise e apreciação do relatório preliminar	Secretaria Municipal de Educação	05/12/2017
Construção da audiência pública	Fórum Municipal de Educação	16/12/2017
Fazer os ajustes no relatório final e encaminhar para a Secretaria Municipal de Educação	Comissão de Monitoramento e Avaliação	15/12/2017
Publicação do relatório final e enviar para o MEC	Secretaria Municipal de Educação	15/12/2017

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados constantes no portal PNE em Movimento.

A comissão finalizou os trabalhos de monitoramento do ano de 2016 ressaltando a dificuldade no acesso aos dados da rede pública junto ao poder público, indicando que:

O monitoramento contínuo das metas e estratégias exige organização de forma transparente de maneira que possa assegurar o controle social do plano. Os indicadores de cada meta é instrumento necessário para que possa aferir a evolução

da meta. O Plano Municipal de Educação de Jataí acompanhou as metas do plano nacional e assim sendo também os indicadores disponíveis no portal do PNE em Movimento. No entanto tem algumas metas que os indicadores são de difícil mensuração e depende da Equipe Técnica buscar dados do município para procurar aferir os dados, para facilitar o planejamento estratégico dessas metas e estratégias. [...] O trabalho de monitoramento e avaliação do plano tem sido o de acompanhamento da Comissão que procurou realizar todos os trabalhos possíveis para o cumprimento das orientações do MEC. No entanto muitos aspectos precisam serem levantados replanejados, adequados para que o plano que foi fruto da discussão na sociedade seja implementado na sua integralidade. Para isso será necessário estudo detalhado, levantamento de dados educacionais do município para finalizarmos o diagnóstico mais adequado a realidade educacional do município e assim poder planejar a educação municipal. (trechos do Relatório de Monitoramento do ano de 2016, p. 8-9 – sic).

Até aqui, nota-se que o processo de implementação do plano de educação foi perpassado por diversos obstáculos de natureza burocrática, como a falta de implementação das instâncias oficiais de acompanhamento do PME, conforme previsto na legislação do plano, e a dificuldade de acesso aos dados da rede municipal de ensino para se mensurar o desenvolvimento das estratégias e o cumprimento das metas.

Outra observação que se faz é quanto à formatação do processo de monitoramento a partir das orientações da SASE, que evidencia uma necessidade de controle decisório por parte do poder público em cada etapa, conforme se extrai da Agenda de Trabalho, que prevê uma *apreciação* de cada ação da comissão de monitoramento e avaliação por parte da Secretaria Municipal de Educação.

Mas o que realmente chama a atenção na Agenda de Trabalho é a previsão de publicação do Relatório Final de Monitoramento e Avaliação em data anterior à realização da audiência pública para discussão do Relatório Preliminar, o que evidencia a completa inutilidade da mobilização da sociedade, uma vez que de nada adiantaria uma mobilização após a publicação oficial do relatório já finalizado.

Entretanto, é a partir daqui que se iniciam as incongruências entre a legislação do plano e as ações de monitoramento e avaliação.

Isso porque, o relatório de monitoramento de 2016 indica uma diversidade de orientações ao poder público, no sentido de possibilitar o desenvolvimento futuro das ações de monitoramento e avaliação. Nota-se, assim, que esse relatório cumpriu ao seu propósito, pois levantou as dificuldades e apontou os caminhos, inclusive denunciando a ausência de acesso a dados públicos para se proceder à avaliação apurada do plano de educação.

Ocorre que, em 2017, com a transição de governo no âmbito do município, o processo de implementação do PME tomou novos rumos. Raimann (2020), ao analisar a implementação do plano de educação do município de Jataí, atesta que na transição de 2016 para 2017, esse

“[...] processo continua no ano seguinte. Porém, com a alternância do poder na gestão municipal, houve alterações na coordenação da Comissão. Mudanças significativas, de teor político.” (RAIMANN, 2020, p. 819).

Essas mudanças políticas interferiram sobremaneira na perspectiva de monitoramento e avaliação, muito embora não tenham interferido muito no aspecto formal. O primeiro ponto que se observa nesse sentido é que no portal PNE em Movimento, não é possível encontrar o relatório de monitoramento do ano de 2016, mas tão somente o relatório do ano de 2017, em conjunto com o relatório final de avaliação⁴⁰.

Assim, para fins oficiais de monitoramento a nível nacional, é como se o trabalho desenvolvido ao longo de 2016 nunca tivesse existido. Da mesma forma como o processo de monitoramento desse ano foi de certa forma apagado do registro histórico, também o foi a Comissão de Monitoramento e Avaliação inicial, uma vez que a nova gestão municipal implementou novos colegiados para essa finalidade.

Em abril de 2017, foi oficialmente nomeada a Equipe Técnica, por meio da Portaria 18/2017, com a seguinte composição: a) um representante da Prefeitura Municipal; b) um representante da Secretaria Municipal de Educação; c) um representante das escolas particulares de educação infantil; e d) um representante da Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí.

É no mínimo curiosa a escolha dos segmentos, uma vez que, de acordo com a previsão do caderno de orientações organizado pelo MEC, a responsabilidade pelas ações de monitoramento e avaliação, inclusive com a elaboração dos relatórios preliminares, cabe à Equipe Técnica. Ou seja, considerando a relevância desse colegiado para o contexto de análise da implementação do PME, não faz sentido se excluir da composição a rede pública municipal e o Conselho Municipal de Educação, por exemplo.

Por outro lado, em outubro de 2017, foi reformulada a composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação, por meio da Portaria 38/2017, com os seguintes membros:

- a) 2 membros do Conselho Municipal de Educação.
- b) 2 membros da Secretaria Municipal de Educação.
- c) 1 membro dos Centros Municipais de Educação Infantil.
- d) 1 membro das escolas municipais de Zonas Rurais.
- e) 1 membro de escolas municipais da Zona Urbana.

⁴⁰ O Relatório de Monitoramento de 2016 somente está acessível no site da prefeitura municipal de Jataí (<https://www.jatai.go.gov.br/secretaria-de-educacao/plano-municipal-de-educacao/>).

- f) 2 membros da Subsecretaria Estadual de Educação.
- g) 2 membros do SINTEGO.
- h) 2 membros da UFG/Jataí.
- i) 1 membro do IFG.
- j) 2 membros do SESI/SENAI/SENAC.
- k) 1 membro das escolas de educação infantil da rede privada.
- l) 1 membro das Instituições de Ensino Superior privadas.
- m) 2 membros da UEG.
- n) 1 membro do Conselho da Criança e do Adolescente.
- o) 1 membro da Câmara de Vereadores.

É notória a ampliação da representatividade dos segmentos da sociedade na Comissão de Monitoramento e Avaliação. Todavia, como já ressaltado, isso não necessariamente representa uma democratização do processo, uma vez que a responsabilidade pelo trabalho técnico de levantamento e mensuração dos dados cabe à Equipe Técnica.

E, de fato, essa perspectiva de democracia meramente formal se efetivou no plano das ações de monitoramento e avaliação ao longo do final do primeiro ciclo de avaliação do PME. Apesar dos alertas feitos pela primeira comissão de avaliação, quando do relatório de monitoramento do ano de 2016, o Poder Executivo do município não implementou as instâncias oficiais de acompanhamento previstas no plano, e conduziu, de maneira unilateral, as ações de monitoramento e avaliação até a convocação da audiência pública para a discussão do relatório preliminar.

Nesse momento, Raimann (2020), em sua análise sobre o processo de implementação do PME de Jataí, afirma que a “[...] presença dos profissionais da educação nesta audiência pública para avaliar o PME não passou de um participacionismo [...]” (RAIMANN, 2020, p. 821), pois todo o processo, desde a convocação até a condução dos debates, foi conduzida pela Secretaria Municipal de Educação, sem a participação efetiva dos demais segmentos da sociedade representados na Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Outro ponto relevante a se destacar, que evidencia as constantes intervenções feitas pelo poder público no processo de implementação do PME no âmbito do município, é a divergência entre os documentos oficiais publicados no portal oficial da prefeitura, e no portal PNE em Movimento. De fato, o relatório publicado no site da prefeitura, que aparentemente se trata do relatório preliminar, traz a exposição completa da análise feita pela Comissão de

Monitoramento e Avaliação, com o demonstrativo da divisão de tarefas entre os membros, e o exame detalhado de cada meta e estratégia ao longo do primeiro ciclo avaliado.

Já o relatório publicado no portal PNE em Movimento, que é o documento oficial considerado para fins de análise da conjuntura nacional do PNE, traz uma redação completamente diferente, tratando-se, aparentemente, do relatório final adaptado pelo Poder Executivo. Nele, o texto traz uma reprodução do relatório de monitoramento do ano de 2017, desconsiderando por completo a construção feita pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, e ainda ressaltando que as discussões realizadas durante a audiência pública não foram consideradas no contexto de avaliação:

As atas decorrentes dos debates de cada sala e GTs das 4 escolas foram entregues ao coordenador da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME e este, por sua vez, à Secretaria Municipal de Educação para futura análise e estudo das propositivas mudanças sugeridas nos grupos com a participação das instituições e comunidade. **Esse momento de análise ainda não ocorreu, tendo em vista as novas mudanças na Secretaria Municipal de Educação.** Ficou definido pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, que o relatório analítico será feito no mês de agosto próximo. (Trecho do Relatório Final de Avaliação publicado no portal PNE em Movimento, p. 7 – sic – grifo nosso).

Observa-se, pois, que o processo de monitoramento e avaliação do PME de Jataí, ao longo do primeiro biênio, foi pautado por contradições entre a previsão legal do plano de educação – que traz a necessidade da implementação de instâncias oficiais de acompanhamento, da efetivação da gestão democrática, e da representatividade dos segmentos da sociedade ao longo do processo –, e a realidade concreta das ações de monitoramento e avaliação – fortemente controladas pelo Poder Executivo, por meio de intervenções diretas na alteração da Comissão de Monitoramento e Avaliação, omissão na instituição das instâncias oficiais de acompanhamento previstas na lei, e condução unilateral dos momentos de mobilização social –.

Essa conclusão é compartilhada por Raimann (2020), que ainda insere nesse contexto a alternância de poder entre os anos de 2016 e 2017, indicando que:

As mudanças de ordem local, com a alternância do governo municipal, apesar de a comissão e a sua representatividade não terem sido alteradas no processo de transição. Desde o início dos trabalhos a comissão teve dificuldades no acesso aos dados estatísticos do município, pois estes não se encontravam em domínio público. A Secretaria Municipal de Educação, mesmo que tenha assumido a sua responsabilidade junto ao monitoramento e avaliação do PME, não o fez nos moldes de uma gestão democrática. A comissão de monitoramento em alguns momentos ficou à margem das decisões como, por exemplo, na promoção da audiência pública para avaliar o PME. (RAIMANN, 2020, p. 822).

A autora (Ibidem), ainda menciona que as intervenções feitas pelo poder público no âmbito do processo de elaboração e aprovação do plano de educação foram determinantes para as circunstâncias de falta de mobilização da sociedade quando do momento de avaliação do plano, na ocasião da audiência pública convocada pela Secretaria Municipal de Educação, reforçando a compreensão no sentido de que a participação da sociedade nos momentos de elaboração de uma política pública se relacionam diretamente com as futuras ações de acompanhamento da implementação dessa política.

Além do mais havia por parte dos profissionais da educação uma desmotivação, desmobilização, que se acredita que seja fruto de dois momentos distintos. O primeiro, quando do PME aprovado enquanto lei, este não foi o que a audiência pública referendou, houve disputa entre dois projetos educacionais antagônicos, prevalecendo a racionalidade financeira em detrimento da democrática. (RAIMANN, 2020, p. 821).

Para além do primeiro ciclo de avaliação (biênio 2015/2017), o município de Jataí ainda publicou em seu portal oficial o relatório de monitoramento do ano de 2018. Nesse relatório, consta a recomposição da Equipe Técnica e da Comissão de Monitoramento e Avaliação – com algumas alterações em sua composição, sendo inseridas as representações das escolas da rede estadual e do atendimento educacional especializado –. Em seu teor, traz o levantamento do desenvolvimento de cada estratégia e meta constante do PME, apontando os indicadores, e mensurando os resultados.

No entanto, assim como na ocasião da publicação do primeiro relatório de monitoramento, em 2016, a conclusão traz os seguintes apontamentos:

A Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Jataí, depois de ter estudado e analisado as vintas metas e suas respectivas estratégias, encontrou dificuldades de mensurar para avaliar devido à falta de dados oficiais a serem utilizados. As dificuldades em relação aos dados ocorrem desde a elaboração e depois de aprovado no processo de monitoramento, o que torna difícil identificar de forma eficaz o cumprimento das metas e estratégias. A gestão atual está em processo de adesão a plataforma da busca ativa, o qual para o próximo a comissão poderá encontrar mais dados, no entanto existe algumas metas em que necessita de dados que não constará nesse portal. Nesse sentido a comissão recomenda que o município organize um minicenso em parceria com os entes federados para que se possa suprir a necessidade de dados. (Trecho do Relatório de Monitoramento de 2018, p. 137).

Ou seja, a comissão encontrou as mesmas dificuldades já ressaltadas desde o início do processo de implementação do PME. Nesse sentido, é oportuno o estudo realizado por Raimann e Farias (2019), em que chegam a conclusão de que:

A conclusão a que chegamos com a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação de 2016 a 2018 é de que o PME se encontra em muitos aspectos, sem atividade, no seu processo de execução. (RAIMANN e FARIAS, 2019, p. 76).

Já quanto à participação do Conselho Municipal de Educação em todo esse percurso, o que se pôde observar do levantamento documental é que a participação se limitou à presença de membros do conselho nas instâncias de monitoramento e avaliação instituídas, sendo evidenciada uma participação com caráter qualificado no primeiro ano de monitoramento – momento em que havia apenas uma comissão nomeada pelo poder público, com a presença do CME –, e uma pseudoparticipação nos demais anos, inclusive se destacando a ausência de um representante do conselho de educação na Equipe Técnica de monitoramento e avaliação.

Nesse ponto, Raimann (2020), afirma que:

Considerando o protagonismo do CME e da SME no processo de elaboração, implementação e avaliação do PME, pode-se dizer que, durante a elaboração do PME, o CME se destacou, envolvendo a participação dos representantes da sociedade e um público considerável na audiência pública para a aprovação do documento base do PME. No segundo ano de monitoramento e avaliação do PME, até a audiência pública para avaliação do PME, 2017, o protagonismo foi da SME. (RAIMANN, 2020, p. 820-821).

Ou seja, o Conselho Municipal de Educação se fez presente, pelo menos na formalidade democrática, ao longo de todo o processo, desde a elaboração e aprovação, até as ações de implementação do plano de educação. Mas essa presença não se confirmou enquanto participação coletiva e institucional por parte do colegiado de educação nesses processos, não havendo, pois, registro documental da efetivação de seu papel social nas ações de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação.

4.3.4. Características comuns às Comissões de Monitoramento e Avaliação pesquisadas

Para além da ausência de evidências da concretização do papel social dos conselhos de educação nas realidades dos municípios aqui pesquisados, é interessante anotar as semelhanças de algumas circunstâncias que perpassaram o período de implementação dos planos de educação, desde 2016 até o presente.

De fato, em ambos os municípios, notou-se uma relevância determinante da orientação técnica da SASE ao longo das ações de monitoramento e avaliação, podendo se reconhecer, inclusive, uma dependência dos comandos do MEC para o desenvolvimento das ações.

Essa orientação técnica, de sua vez, foi fundamental para a estruturação das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos de educação, especialmente quanto à necessidade de controle político por parte do Poder Executivo em todos os aspectos do processo de implementação. Isso porque, foram os modelos desenvolvidos pelo Ministério da Educação que serviram de base para a construção das comissões, relatórios e procedimentos perpetrados em cada municipalidade.

Disso, temos duas consequências que afetaram sobremaneira a implementação dos planos em cada município: a) a adoção da assistência técnica da SASE vinculou os municípios a um modelo apenas formalmente democrático de monitoramento e avaliação, permitindo o controle decisório pelas estruturas de domínio político em toda as etapas do processo; e b) após a extinção da SASE, os municípios praticamente abandonaram por completo a implementação de seus planos de educação, não havendo indícios de ações de monitoramento e avaliação após o ano de 2019.

Outro elemento característico da realidade de ambos os municípios foi a dificuldade no acesso aos dados necessários para se proceder às ações de monitoramento e avaliação, sendo que no caso do município de Mineiros esses dados nem mesmo foram encontrados, e no caso do município de Jataí, quem afirmou a ausência de dados foi a própria Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Mas, o ponto fundamental da análise aqui realizada, e que será concluída no próximo capítulo, é a diminuição da participação da sociedade nos processos de monitoramento e avaliação dos planos de educação, em comparação com sua participação nos processos de elaboração e aprovação dos planos.

Em ambos os municípios, foi possível observar elementos concretos de tentativas de democratização do processo de construção das políticas educacionais, de modo que, mesmo que se tenha evidenciado a ausência dos conselhos de educação numa perspectiva coletiva e institucional nessa fase, restou demonstrada a participação da sociedade ao longo do processo.

Em contrapartida, essa participação restou frustrada nas duas realidades, quando da intervenção direta do poder público na redação final dos planos.

Essa situação, somada ao contexto de desmonte das políticas de continuidade no cenário educacional a nível federal, e às dificuldades de mobilização social ao longo do período de pandemia da Covid-19, trouxeram à tona uma realidade de desmotivação política por parte da sociedade, o que se configurou numa resignação para com o controle decisório exercido pelos representantes eleitos, naquilo que Pateman (apud GOHN, 2011) vai chamar de *pseudoparticipação*.

5. PLANOS: DE QUEM? PARA QUEM? PARA QUANDO? PARA QUE?

O desenvolvimento teórico desta pesquisa passou pela construção de três categorias inter-relacionadas: a) a perspectiva a respeito do papel social dos Conselhos Municipais de Educação; b) a perspectiva a respeito do ideal de participação a ser efetivada por esses colegiados no âmbito dos processos de desenvolvimento das políticas educacionais; e c) a perspectiva a respeito das ações de controle social a serem conduzidas por esses colegiados no âmbito da implementação das políticas educacionais.

A primeira categoria, desenvolvida ao longo do primeiro capítulo, tratou da natureza e do papel social dos Conselhos Municipais de Educação, sendo construída a perspectiva teórica segundo a qual os conselhos de educação constituem importantes espaços de representação social na esfera de controle político do Estado, onde seus componentes atuam com fundamento em diferentes construções sócio-político-culturais, trazendo suas experiências, suas influências, seus condicionantes e seus conflitos para o interior dos colegiados, situação que permite afirmar que mesmo se tratando de órgãos institucionalizados, fortemente condicionados por um aparato jurídico-administrativo e por mecanismos de controle político, são espaços de potencial disputa ideológica, de modo que o seu papel social será definido a partir do nível e da qualidade da participação de seus membros.

Em outras palavras, a mera formalidade não constitui por si só um regime democrático, tanto quanto a simples presença de representantes dos segmentos sociais no interior dos conselhos institucionalizados não constitui por si só um processo de democratização.

A segunda categoria, desenvolvida ao longo do segundo capítulo, abordou a ideia de que a participação por meio de conselhos institucionalizados deve ser compreendida a partir da potencialidade dos movimentos sociais, que atua contra a contradição de uma gestão democrática meramente formal. Ou seja, o ideal de participação a ser analisado no âmbito de atuação dos conselhos de educação é aquele inserto em uma perspectiva de democratização, de mobilização da sociedade no sentido de se utilizar o colegiado para buscar melhorias concretas das condições da educação do município, independente dos mecanismos de controle político exercidos no interior desses espaços.

A terceira categoria, desenvolvida ao longo do terceiro capítulo, explorou a concepção de controle social enquanto um conjunto de ações de monitoramento e avaliação realizadas a partir da participação da sociedade nas esferas de controle político do Estado, com a finalidade de fiscalizar a implementação de políticas públicas, tratando-se, pois, de uma continuidade do processo participativo no cenário do desenvolvimento dessas mesmas políticas. Por meio desse

controle, pois, a sociedade teria condições de acompanhar e mensurar até que ponto os governos estão cumprindo a agenda proposta, se essa agenda está alinhada aos anseios sociais, e ainda exigir a adequação das políticas às variações de contexto político e socioeconômico.

Essa construção teórica teve como objetivo estabelecer a base conceitual para a análise da participação dos conselhos de educação pesquisados em uma perspectiva de democratização e transformação social. Todavia, essa base conceitual comporta também seus contrapontos, variações que se utilizam dos mesmos termos para desenvolver uma perspectiva completamente diferente a respeito dessas categorias.

De fato, se de um lado temos uma visão de que o papel social dos conselhos de educação só é observado a depender do nível e da qualidade da participação de seus membros; temos também a visão de que a simples existência de um órgão de representação da sociedade nas esferas de controle político já constitui, por si só, um elemento de democratização das ações políticas.

Ainda nesse sentido, se de um lado temos uma visão de que a participação da sociedade só se efetiva concretamente no interior desses colegiados se exercida a partir da potencialidade dos movimentos sociais, isto é, evidenciando as contradições e buscando mobilizar a sociedade em seus anseios e necessidades; temos também a visão de que não há que se analisar as condições de participação, mas tão somente o fato de a participação ter sido oportunizada, isto é, não interessa o teor, o nível ou a qualidade da participação, mas sim a possibilidade de se participar.

Da mesma forma, se temos de um lado a visão de que o controle social caracteriza a fiscalização da sociedade sobre as ações dos governos, numa ideia de monitoramento e avaliação das políticas públicas segundo os anseios da sociedade; temos também a concepção de controle social mediado pelo aparato público, expresso na perspectiva de *accountability* prevista no constructo normativo do Estado, que indica uma complexa estrutura de prestação de contas e de responsabilização a uma diversidade de agentes políticos e cidadãos na implementação de políticas públicas, normalmente definindo-se metas, prazos, processos e procedimentos, indicadores de eficiência e eficácia, tudo de maneira premeditada e à revelia da participação da sociedade.

Com tudo isso, queremos dizer que o exame das categorias teóricas aqui dispostas também se insere em um contexto de disputa ideológica, de modo que a participação dos conselhos de educação nos processos de desenvolvimento e implementação dos planos de educação encontra uma previsão normativa bem delimitada no corpo jurídico-administrativo das estruturas de controle político: uma participação meramente formal, mediada por

mecanismos de controle político. E essa perspectiva, também, é tratada como uma participação que cumpre para com o papel social dos conselhos, e oportuniza o controle social das políticas educacionais.

Por isso, quando do exame dos documentos levantados, buscou-se ressaltar as relações e contradições entre discurso e prática social, privilegiando uma leitura ampla dos fatores que condicionam o movimento da sociedade, e evidenciando como as relações de poder influenciam o comportamento social (FAIRCLOUGH, 2001).

Assim, contrastando a construção teórica com a realidade concreta do objeto de pesquisa, foi possível constatar uma aproximação das ações dos conselhos de educação pesquisados num caminho oposto à perspectiva idealizada, indo, pois, ao encontro de uma concepção de participação instrumental, guiada pela normatividade do aparato jurídico-administrativo das estruturas de controle político. Mesmo que em alguns pontos tenha se evidenciado indícios duma participação *política*, por parte de atores sociais diversos ao longo dos processos, em especial, de elaboração e aprovação dos planos de educação, o que prevaleceu no exame contextual dos dados foi uma necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social por parte dos conselhos examinados.

Portanto, este último capítulo será destinado ao exame dos elementos que condicionam a participação por parte dos colegiados de educação numa concepção instrumentalizada, avaliando os limites das ações de controle social no processo de implementação dos Planos Municipais de Educação, e sua relação com a falta de participação num viés coletivo e institucional quando do processo de elaboração e aprovação dos planos.

5.1. A contradição entre a gestão democrática e o controle social mediado pelo Estado

Como ressaltado no prelúdio deste capítulo, as categorias de análise selecionadas para embasar o exame do objeto de pesquisa apresentam concepções diversas, a depender da perspectiva teórica adotada. Nesse sentido, o contraponto ao ideal de participação e controle social aqui defendido é traduzido em uma noção de participação instrumentalizada, meramente formal, característica da concepção de democracia burguesa.

Em estudos anteriores⁴¹, constatou-se que da segunda metade da década de 1980 até meados de 2000, a política nacional foi marcada por uma reestruturação dos bens e

⁴¹ Quando da construção da Dissertação de Mestrado, foi dedicado todo um capítulo ao exame do desenvolvimento do Estado brasileiro, suas reformulações e relacionamento com a sociedade desde a década de 1930 até o período pós redemocratização social (O Direito à Educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino: atuação do

responsabilidades estatais. Tratou-se de um período direcionado à redução de grande parcela da estrutura social e econômica do Estado. Isso porque, após um período intervencionista experimentado antes e durante a ditadura militar, o aparato público acabara por assumir um caráter social-burocrático, incompatível com o desenvolvimento econômico dinâmico e globalizado da época.

A partir da chamada “Reforma Gerencial”, realizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995 –, o papel do Estado na sua relação com a sociedade foi redefinido, reduzindo suas funcionalidades a uma forma de controle gerencial dos serviços sociais e econômicos, trazendo a ideia de que o aparato público deveria ser privatizado, publicizado e terceirizado, de modo a transferir as responsabilidades estatais à iniciativa privada, mas mantendo o controle político fiscalizador e mediador dos interesses sociais.

Na prática, o que se observa é um refinamento das políticas liberais de governo, no sentido de transferir para a iniciativa privada a execução de serviços sociais não exclusivos, com investimento público, enxugando assim o aparato estatal; privatizar as empresas públicas e criar marcos regulatórios do setor econômico, estabelecendo a livre concorrência dentro de parâmetros legais; e terceirizar as atividades acessórias e de manutenção da estrutura estatal, fomentando o mercado de prestação de serviços.

Ao mesmo tempo em que se transfere ao setor privado a maior parte dos serviços públicos, a reforma gerencial também atua no sentido de criar mecanismos de controle social baseados nos princípios democráticos previstos na Constituição Federal de 1988, mas de uma forma que mantenha o planejamento macroeconômico e social nas estruturas de domínio político e econômico.

Essa centralização do poder estratégico é justificada, segundo Bresser Pereira (1998, p. 75), pela “lógica do leque dos mecanismos de controle”, segundo a qual caberia à sociedade simplesmente o controle social da execução das políticas públicas, seguindo critérios de funcionalidade, de modo que quanto mais difuso e automático o mecanismo de controle melhor, evitando assim burocracias desnecessárias e uma maior autonomia na execução do planejamento estatal.

E essa perspectiva de controle social traz em sua formulação a concepção de *accountability*, que, segundo Raimann (2020, p. 816):

[...] ganha sua relevância por contribuir para a governança, ou seja, a fiscalização dos serviços prestados pelo poder público será realizada pelo cidadão cliente. Nessa perspectiva, a educação enquanto serviço, e não como bem social, será controlada pelo cidadão/usuário.

A princípio, poderia se reconhecer a potencialidade dessa perspectiva de controle social gerencial, uma vez que, a despeito de ser pautada em mecanismos de prestação de contas e responsabilização a partir da mensuração de indicadores de eficiência e eficácia, permite o olhar atento da população à execução dos serviços públicos.

Todavia, o grande problema da construção teórica do controle social no Estado Gerencial é que – repita-se – quanto mais difusos e automáticos os mecanismos de controle melhor. Ou seja, não existe uma preocupação real com a participação da sociedade, mas sim com a implementação de instrumentos formais de participação – uma *democratização voluntária*, sem o fomento à mobilização, ao acompanhamento, ao monitoramento, ao replanejamento coletivo a partir das contribuições da sociedade. Se fosse para colocarmos essa ideia de controle social em termos práticos, seria como avaliar um serviço social da mesma forma como comumente avaliamos atendimentos de telemarketing na nossa realidade: assinalando com um clique se o atendimento foi ótimo, bom ou ruim.

Esse controle social apresenta ao governo apenas um termômetro da aceitação das ações de implementação das políticas públicas. Caso a população se manifeste insatisfeita, as ações de monitoramento e avaliação serão realizadas pelo próprio núcleo de controle político para reformular as políticas, e fazer um novo teste perante o público cliente.

Bonamino, Carvalho, Waldhelm e Cruz (2014), ao realizar um estudo sobre o lugar da avaliação em planos municipais de educação, corroboram essa linha de raciocínio, afirmando que:

Em que pesem, nas últimas décadas, as intenções democráticas e mesmo os processos participativos de construção de planos educacionais, ainda é considerável a distancia existente entre as diretrizes estabelecidas nos PNE relativas à articulação dos entes federativos e a promoção do protagonismo local, pela participação ampla e democrática nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PMEs. [...] **A mensagem de promoção da participação e do protagonismo local emanada através da legislação federal parece ser interpretada mais como um dever administrativo imposto do que como convite e mobilização, o que se traduz localmente na imposição de prazos e condicionalidades que podem inviabilizar as iniciativas autônomas locais, tornando-as meros exercícios formais.** Finalmente, os estudos parecem questionar os instrumentos legais até aqui usados para construir o regime de colaboração entre os entes federados, particularmente quando se considera a incipiente cultura de uso de dados e indicadores educacionais no nível local. (BONAMINO, CARVALHO, WALDHELM E CRUZ, 2014, p. 324-325 – grifo nosso).

Portanto, ao centralizar todo o planejamento a respeito dos mecanismos de controle social, dispondo à sociedade apenas a tarefa de avaliar os serviços públicos, o aparato estatal acaba retirando da sociedade a oportunidade de contribuir concretamente para a melhoria das políticas públicas em uma perspectiva qualitativa, que envolva primeiro a mobilização dos interessados, depois o conhecimento do inteiro teor das políticas (como elas foram elaboradas, qual o plano de implementação, quais os indicadores a serem utilizados para o monitoramento e avaliação), e por fim a deliberação coletiva a respeito da adequação dos mecanismos indicados para se aferir as ações do governo.

Perez (2010), ao realizar um levantamento literário sobre as pesquisas a respeito da implementação de políticas educacionais no campo teórico, reconhece que no âmbito das políticas públicas, o interesse maior se direciona à formulação das políticas em detrimento de sua implementação.

Entretanto, o autor ressalta que o modelo teórico característico do Estado Gerencial precisa ser superado, afirmando que “[...] o desenvolvimento dos estudos de processo de implementação aponta, entre nós, para a superação das pesquisas sobre eficácia e desempenho que, basicamente, procuraram cotejar metas, objetivos, com os resultados alcançados [...]” (PEREZ, 2010, p. 1189).

Nesse ponto, Perez (ibidem) leciona que a análise a respeito da implementação de uma política pública deve envolver uma diversidade de dimensões (relação entre o desenho da política e sua configuração após a implementação; efeitos do tempo na condução do processo de implementação; e condições que fomentam ou entram o processo) e variáveis (graus e formas de implementação; comportamento dos agentes envolvidos; estrutura de operação; grau de conhecimento e engajamento dos participantes). Nessa linha, pois, a definição dos mecanismos de controle social de forma unilateral por parte do aparato público, seguindo um modelo *top-down* (Ibidem), desprestigia a diversidade social do *locus* de implementação das políticas, e conseqüentemente coloca em segundo plano a participação da sociedade no processo.

Vê-se, assim, que embora o Estado Democrático de Direito funcione sob o princípio da gestão democrática, quem define o nível de participação política na gestão político-administrativa do Estado é o interesse da ordem economicamente dominante. O que leva à compreensão de que a gestão democrática opera simplesmente sob um aspecto formal, induzindo a ideia de democracia direta, uma vez que a participação política da sociedade sempre é mediada por estruturas político-administrativas hierarquicamente superiores, na expressão da desconcentração das atribuições estatais.

No cenário do objeto de pesquisa aqui analisado, o que se pode observar foi uma vinculação direta do planejamento macrossocial, feito de forma centralizada pelo Governo Federal, às ações de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação no âmbito dos municípios pesquisados. Isso porque, ambos os municípios seguiram à risca as orientações do MEC, via SASE, na condução de suas ações, tomando como referência inclusive os modelos de documentos presentes no caderno de orientações disponibilizado pelo governo para instruir os municípios.

O aporte documental e teórico, nesse ponto, indica que a despeito de oportunizar a participação da sociedade nos processos de acompanhamento da implementação dos planos de educação, esse ato se deu a título meramente formal, uma vez que todo o planejamento e controle decisório foi mantido na centralidade das estruturas de controle político. Essa situação traz à tona a conclusão de que a perspectiva de controle social vislumbrada no cenário de pesquisa foi o contraponto à construção teórica idealizada.

Ou seja, foi possível evidenciar a contradição existente entre a previsão normativa de democratização do controle social, e a realidade de controle centralizado nas mãos do poder público e uma participação instrumental por parte dos diversos segmentos da sociedade representados nas instâncias oficiais de monitoramento e avaliação – como o Conselho Municipal de Educação.

5.2. Os desdobramentos da (falta de) participação nos processos de elaboração de políticas públicas educacionais

Considerando que a realidade dos municípios aqui pesquisados evidenciou uma participação instrumental quando das ações de monitoramento e avaliação dos planos de educação, questiona-se: se a elaboração e aprovação dos planos de educação tivessem respeitado um processo materialmente democrático – isto é, numa perspectiva de democratização das deliberações perante a sociedade – a configuração da participação nas ações de monitoramento e avaliação seria diferente?

Aqui, são diversos os fatores a serem considerados, desde aspectos formais relacionados à estrutura dos processos de implementação dos planos, até aspectos sociais relacionados às iniciativas de mobilização social realizadas pelos segmentos representados nas instâncias oficialmente instituídas para fins de acompanhamento da implementação dos planos.

Mas, fato é que em ambos os municípios pesquisados, as possibilidades formais de participação restaram evidentes. Isso quer dizer, pois, que o caráter instrumental da participação

nas ações de monitoramento e avaliação não decorreu de entraves normativos por parte do aparato público, mas sim de condicionantes político-sociais. E é nesse ponto que se defende a tese de que a falta de participação política nos processos de elaboração – e especificamente de aprovação – dos planos de educação interfere sobremaneira nas futuras ações de monitoramento e avaliação quando da implementação desses planos.

Uma situação semelhante a ambos os municípios pesquisados foi a intervenção direta do Poder Executivo na redação final dos planos de educação. Esse ato, conforme leciona Gohn (2012), possui uma intencionalidade clara de tolher a construção democrática de determinada política pública, uma vez que o atendimento aos anseios populares poderia gerar uma crise de conjuntura, e eventualmente evoluir para uma crise de hegemonia⁴²:

O saber popular politizado, condensado em práticas políticas participativas, torna-se uma ameaça às classes dominantes à medida que ele reivindica espaços nos aparelhos estatais, através de conselhos etc. com caráter *deliberativo*. Isto porque o saber popular estaria invadindo o campo de construção da teia de dominação das redes de relações sociais e da vida social. (GOHN, 2012, p. 57).

Ou seja, é uma estratégia da democracia burguesa conceder espaços de participação pontuais aos indivíduos, mas ao mesmo tempo preservando a decisão final das discussões, para não correr o risco de conceder algo além das possibilidades de manutenção do controle político pelas classes economicamente dominantes.

Essa ruptura no processo participativo impacta diretamente os movimentos sociais, provocando um duplo efeito: a) primeiro, desmobiliza e desmotiva os atores sociais que fizeram parte do processo de construção da política; b) segundo, interferem no conhecimento do teor da política por parte dos atores sociais envolvidos, uma vez que a versão final do documento não guardará correlação para com aquele produzido coletivamente.

Assim, mesmo que o início do processo de construção dos planos de educação tenha apresentado indícios de participação concreta da sociedade, por meio de representações nas comissões de elaboração, equipe técnica, e até mesmo na realização de audiências públicas – inclusive com a participação efetiva de membros dos Conselhos Municipais de Educação –, a ingerência do poder público na redação final das políticas acaba deslegitimando todo o processo democrático.

⁴² De acordo com Maciel (1999, p. 100) “Gramsci diferencia os movimentos orgânicos dos movimentos ‘de conjuntura’ em sua análise das relações de força. Os movimentos ‘de conjuntura’ não chegam a colocar em xeque a ordem social, apesar de poderem expressar movimentos orgânicos a longo prazo, limitando-se muito mais a aspectos ‘ocasionais’ relacionados a interesses imediatos, que levam à crítica das ‘personalidades imediatamente responsáveis pelo poder’, mas não à ‘crítica histórico-social’.”.

Os desdobramentos dessas circunstâncias nas futuras ações de implementação dos planos já se apresentam de imediato, pois ao interferir na redação final da política, o poder público também intervém na definição dos mecanismos de monitoramento e avaliação, passando então a conduzir todo o processo. Isso implica dizer que embora a aplicação de uma política pública envolva um processo contínuo que se inicia com os estudos para a elaboração dessa política, e é finalizado com a avaliação da implementação dessa mesma política, a prática que vislumbramos é a provocação de uma descontinuidade proposital ao longo desse processo por parte das estruturas de controle político.

Desse modo, da mesma forma como o desenvolvimento do capital fragmentou a força de trabalho como uma estratégia de domínio das relações de produção e distribuição, o processo de construção das políticas públicas também é fragmentado como uma estratégia de manutenção do controle decisório por parte das classes dominantes, e ao mesmo tempo como uma estratégia de desmobilização social. Tanto é que a análise dos municípios aqui realizada demonstrou justamente um arrefecimento da participação após a intervenção política na aprovação dos planos de educação.

Mas qual a finalidade então dos planos de educação? Ou melhor, qual a finalidade da participação da sociedade na formulação desses planos, sendo que ao final do processo, o controle caberá ao poder público?

Nesse ponto, Vieira (2014) traz uma importante contribuição, ao ressaltar que:

As evidências parecem fazer crer que, enquanto a sociedade civil se ocupa com os planos de educação, os governos levam adiante seus projetos por mecanismos outros. É certo que os “contextos de influência” incorporam demandas da sociedade civil, mas, vale lembrar, apenas até certo ponto. Diante de tais circunstâncias, cabe a pergunta: Para que servem os planos?. Os planos, como bem se sabe, em princípio, servem para orientar decisões. Nem por isso deixam de ser instrumentos de legitimação de grupos no poder, de obtenção de consensos e de atendimento a demandas exercidas sobre os governos. Por isso mesmo, costumam também ser objeto de dissenso. (VIEIRA, 2014, p. 66-67).

Os planos, pois, e seus respectivos processos de construção e implementação, servem para se afirmar campos de domínio político e socioeconômico, para além de se constituírem enquanto políticas de planejamento da condução das ações governamentais.

De fato, não bastam à manutenção do capital o domínio dos meios de produção econômica e do aparato jurídico-administrativo de controle do Estado. A dinamicidade das relações sociais acabaria por evidenciar os prejuízos de uma ordem econômica voltada à marginalização social, podendo ocasionar eventuais crises de conjuntura nas estruturas de comando. Falta, pois, o elemento ideológico nesta cadeia de controle da sociedade.

Isso pode ser uma surpresa para muitos. No entanto, a verdade é que em nossas sociedades tudo está ‘impregnado de ideologia’, quer a percebamos, quer não. Além disso, em nossa cultura liberal-conservadora o sistema ideológico socialmente estabelecido e dominante funciona de modo a apresentar – ou desvirtuar – suas próprias regras de seletividade, preconceito, discriminação e até distorção sistemática como ‘normalidade’, ‘objetividade’ e ‘imparcialidade científica’. [...] A ideologia dominante do sistema social estabelecido se afirma fortemente em todos os níveis, do mais baixo ao mais refinado. (MÉSZÁROS, 2014, p. 57 e 59).

A própria forma democrática burguesa, nesse sentido, se apresenta como mecanismo de controle.

O próprio conceito de república democrática burguesa é a expressão contraditória desse ardil da história que coloca as massas em movimento para instaurar o poder do capital. Queremos com isso dizer que: 1º - a democracia burguesa é a unidade de dois contrários, a democracia e a burguesia; portanto, um Estado capitalista é tanto mais democrático quanto seu proletariado é mais forte e vice-versa; 2º - a burguesia não tem nenhum compromisso de princípio com a democracia. [...] O caráter contraditório da democracia burguesa permite compreender que as diferentes espécies de autocracia burguesa (falando apenas no século XX: o fascismo, os Estados militares nos países capitalistas dependentes etc.) não são ‘exceções’ a uma pretensa ‘vocaçao democrática’ do Estado burguês, mas o resultado histórico concreto da luta entre as diferentes classes e camadas sociais de um dado país capitalista. Mesmo nos quadros da república burguesa, a democracia é o grau de organização, de consciência e de força política das classes populares, e notadamente da classe operária, para a qual ela constitui necessidade fundamental [...] Trata-se então de distinguir as condições políticas mínimas de que necessitam as relações capitalistas de produção para se desenvolver e a forma política *concreta* que ‘a relação de soberania e dependência assume’ em um dado momento num dado país. (MORAES In PINHEIRO, 2014, p. 51-52).

Isso permite afirmar que a democracia, em um Estado burguês, “constitui a expressão *ideológica* da *separação efetiva* entre o político e o econômico no modo capitalista de produção” (MORAES In PINHEIRO, 2014, p. 53), e, ao mesmo tempo, na condição de categoria política, é caracterizada pela luta de classes.

Em outras palavras, a democracia burguesa legitima a desigualdade econômica, ao instituir uma ordem política igualitária (Estado Democrático), mas também abre espaço para a disputa ideológica entre as classes dominantes e as dominadas nesta mesma ordem política igualitária.

Por isso, ao examinar a estrutura legal do Estado, que permite a participação da sociedade, mesmo que limitada, no âmbito de controle político-administrativo; nota-se que a contradição existente entre a gestão democrática oportunizada pelo ordenamento jurídico e o controle social vinculado aos interesses do sistema capitalista não se limita ao aspecto formal do aparato estatal. Para além disso, são os elementos ideológicos de controle social, associados

à estrutura legiferante da democracia burguesa, que reforçam a mera formalidade da gestão democrática.

Ou seja, é na disputa ideológica no interior da luta de classes – que toma forma por meio dos mecanismos legais oportunizados pelo Estado –, que as estruturas de domínio socioeconômico atuam no sentido de anular as possibilidades de participação *macrossocial* (BORDENAVE, 1994) das classes dominadas, invertendo o controle social – que deveria pertencer à sociedade e ser exercido sobre o Governo e o Estado –, convertendo-o em uma forma de controle mediada pelo próprio Estado, em que a sociedade labora a serviço das classes dominantes.

Conclui-se, assim, que os desdobramentos da falta de participação nos processos de elaboração das políticas públicas educacionais se traduzem na desmobilização social ao longo dos processos de monitoramento e avaliação dessas políticas, uma vez que é só a partir da manutenção do caráter de continuidade das políticas que os atores sociais terão verdadeiras condições de insistir na democratização desses processos, conforme leciona Maciel (1999), ao interpretar a obra de Gramsci:

A crise conjuntural pode ser um momento de uma crise orgânica prolongada, na medida em que expressa os ‘esforços incessantes e perseverantes’ das forças em luta, para organizar-se e resolver a crise em seu favor. Ou seja, a crise conjuntural limita-se à movimentação imediata e ocasional das forças antagônicas, cada qual procurando posicionar-se (guerra de posição) melhor na arena da disputa política, sem que isto desencadeie um processo de desagregação da ordem. Quando isto acontece, a crise conjuntural evolui para uma crise orgânica (ou crise de hegemonia). (Maciel, 1999, p. 100).

É evidente que, para além dessa ruptura na continuidade do desenvolvimento dos planos educacionais no âmbito dos municípios pesquisados, outros fatores também influíram na ausência de participação por parte dos conselhos de educação nas ações de monitoramento e avaliação dos planos, como a descontinuidade das políticas a nível federal, a dificuldade de acesso aos dados para o monitoramento, e ainda o contexto de pandemia da Covid-19.

Mas é evidente também que a participação a nível instrumental dos conselhos de educação ao longo dos processos de elaboração, e especialmente de aprovação dos planos, foi determinante para a desmobilização quando das ações de monitoramento e avaliação.

5.3. Os conselhos de educação e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social

Dado o caráter de participação instrumental – ou *pseudoparticipação* – evidenciado na análise documental das ações dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados ao longo dos processos de elaboração, aprovação e implementação dos Planos Municipais de Educação, cabe refletir acerca da necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social praticados por esses colegiados.

Nesse sentido, chama-se a atenção, mais uma vez, para a distinção a respeito da concepção de participação e controle social encontrada na construção teórica, de modo que, ao analisarmos as ações dos conselhos de educação aqui pesquisados a partir de uma perspectiva gerencial, notamos que eles simplesmente cumprem para com o seu papel institucional. Por outro lado, ao analisarmos as mesmas ações (ou falta delas) a partir de uma perspectiva crítica de transformação social, é possível observar uma necessidade de aprimoramento dos mecanismos dessa participação.

Mas, qual a razão prática dessa distinção teórica, uma vez que, conforme explicitado na seção anterior, as mediações promovidas pelas estruturas de controle político do Estado sempre implementam iniciativas premeditadas para se apropriar do campo decisório dos processos de desenvolvimento das políticas públicas, independente da presença de representações da sociedade nesses processos?

Saes (2013), ao discorrer a respeito do lugar dos conceitos de estrutura e instituição na pesquisa em educação, contribui para responder essa pergunta. Segundo o autor, a pesquisa no campo educacional deve se debruçar sobre o desvelamento da realidade aparente da estrutura institucional de determinada organização estatal, buscando compreender os elementos ocultos presentes para além da normatividade jurídico-administrativa do aparato público.

Ao desenvolver suas reflexões considerando o ambiente escolar, Saes (Ibidem) indica que a escola pode ser compreendida como uma *instituição* – que designa a “[...] dimensão mais aparente e superficial dos processos sociais típicos de uma sociedade capitalista: isto é, a dimensão jurídica formal.” (SAES, 2013, p. 283) –, e/ou como uma *estrutura* – que designa a dimensão ideológica dos processos sociais.

A partir dessas premissas, ao se examinar determinado *locus* de pesquisa – como por exemplo um conselho de educação –, podemos compor o contexto de análise unicamente com a dimensão institucional desse conselho, abordando os limites e possibilidades de atuação do colegiado a partir de sua estrutura normativa; ou podemos compor esse contexto também com

a dimensão estrutural, inserindo no campo de análise os aspectos ideológicos que permeiam a atuação do conselho e de seus membros.

Ao abordarmos o âmbito estrutural de determinada organização estatal, segundo Saes (Ibidem), é possível observar elementos de caráter prescritivo por parte das estruturas de domínio socioeconômico, “[...] dada a essencialidade dessas práticas para a reprodução do modelo vigente de sociedade, e impõe uma orientação específica às práticas dos agentes.” (SAES, 2013, p. 285), e também elementos de inorganicidade, que fogem ao padrão estabelecido, e admitem “[...] certa margem de liberdade ideológica para as práticas sociais” (Ibidem).

Resumindo, a distinção teórica é fundamental para que se possa analisar a própria potencialidade de práticas contraditórias no interior dos conselhos. Isto é, a possibilidade de movimentos que possam fomentar crises de conjuntura no interior dos conselhos, dissensos para com os mecanismos de controle político-ideológico perpetrados pela classe dominante.

Desse modo, se limitarmos nossa análise à restrição imposta pelas normas, enxergando os conselhos de educação como meras instituições estatais, não será possível vislumbrar o potencial de mobilização e controle social que esses colegiados poderiam alcançar. Já se ampliarmos nossa análise abarcando o campo ideológico da construção política, econômica e sócio-histórico-cultural, elementos outros podem surgir a partir das diversidades eventualmente encontradas no percurso de pesquisa, contradições e possibilidades.

Por isso, muito embora a pesquisa documental aqui realizada tenha constatado uma participação instrumentalizada por parte dos conselhos de educação nos processos de desenvolvimento dos planos de educação; por compreendermos esses conselhos enquanto estruturas componentes da dinâmica social, apontamos, com certa margem de segurança, que essa parca participação não foi uma simples decorrência de sua organização jurídico-administrativa.

Evidenciamos outros elementos que contribuíram, sobremaneira, para a instrumentalização do papel desses colegiados no cenário de pesquisa, tais como: a) descontinuidade das políticas macronacionais nos movimentos de transição ocorridos no âmbito do Governo Federal; b) intervenção política nos processos de aprovação dos planos municipais de educação; c) condução unilateral das ações de monitoramento e avaliação da implementação dos planos de educação por parte das estruturas de controle político; e d) consequências imediatas provocadas pela pandemia da Covid-19 no contexto social.

Esses elementos – em especial a intervenção política na redação final dos planos – representaram duros golpes na potencialidade de mobilização e controle social por parte dos

conselhos, uma vez que diminuíram, a princípio, sua relevância no desenvolvimento dos planos, e, após, restringiram suas possibilidades de inserção nos processos de implementação.

Em outras palavras, “Discursos democratizantes envoltos em contextos autocráticos são realidade que implanta mecanismos de participacionismo e desconcentração domesticando e entorpecendo ações conscientes e coerentes que interfiram na raiz propriamente dita.” (LIMA, PRADO e SHIMAMOTO, 2011, p. 8).

Disso, podemos concluir que para que os conselhos laborem em uma perspectiva de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social, é preciso que atuem para além de suas amarras normativas, e que insistam na conduta participativa mesmo que encontrem resistências, exercitando assim uma participação como *prática educativa*, conforme leciona Gohn (2012):

O ponto fundamental de alteração que a prática cotidiana dos movimentos populares opera é na natureza das *relações sociais*. Não se trata de um processo apenas de aprendizagem individual, que resulta num processo de politização dos seus participantes. Esta é uma de suas faces mais visíveis. Trata-se do desenvolvimento da consciência individual. Entretanto, o resultado mais importante é dado no plano coletivo. As práticas reivindicatórias servem não apenas como indicadores das demandas e necessidades de mudanças, reorientando as políticas e os governantes em busca de legitimidade. As práticas reivindicatórias dos movimentos passam por processos de transformação, na estrutura das máquinas burocráticas estatais e nos próprios movimentos sociais. A pressão e a resistência têm como efeitos demarcarem alterações nas relações entre os agentes envolvidos. Neste sentido, o caráter educativo é duplo: para o demandatário e para o agente governamental, controlador/gestor do bem demandado. (GOHN, 2012, p. 58).

Isso quer dizer que os conselhos de educação devem insistir no diálogo contínuo e cotidiano junto à sociedade, com o objetivo de levar seus interesses e necessidades aos centros de controle político do Estado, e conseqüentemente contribuir para a construção de uma perspectiva de participação como prática educativa, mobilizando cada vez mais os atores sociais, trabalhando no sentido de fiscalizar a atuação do poder público na efetivação dos interesses e necessidades sociais, participando ativamente de todas as etapas de implementação das políticas públicas educacionais, desde o processo criativo até a execução e fiscalização destas políticas.

Desse modo, seria possível estabelecer um contraponto ao controle exercido pelo Estado, democratizando a gestão pública educacional. Portanto, a atuação dos conselhos de educação a partir de suas práticas de mobilização e controle social tem o potencial de contrapor o controle político exercido pelas camadas de domínio socioeconômico, fomentando assim o surgimento de crises de conjuntura que combatam o *status quo* da política educacional.

Assim, quando questionamos no título deste capítulo qual seria a finalidade dos planos de educação, compreendemos que em uma perspectiva gerencial, os planos são produzidos pelas estruturas de controle político do aparato estatal, para os seus desígnios particulares, para quando entenderem ser pertinente a implementação de alguma política, e para a finalidade de manutenção do domínio normativo e ideológico sobre a sociedade.

Mas quando ampliamos a análise, adotando uma perspectiva crítica pautada na transformação social, afirmamos que os planos são produzidos pelo coletivo social, para o uso da sociedade, para todos os momentos, desde o planejamento inicial, passando pela elaboração, aprovação e implementação, e finalizando por meio dos mecanismos de monitoramento e avaliação, para a finalidade de aprimorar o desenvolvimento educacional de maneira qualitativa e socialmente referenciada.

6. CONCLUSÃO

“Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.”

João Guimarães Rosa

Esta pesquisa se propôs a analisar a participação dos Conselhos Municipais de Educação – compreendidos enquanto espaços de representação social na esfera de controle político do Estado – nos processos de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, sustentando a tese de que o nível e a qualidade da participação dos conselhos de educação nesses processos constituí fator determinante das ações futuras de controle social na implementação dos planos de educação.

Na construção da análise, foi necessário empreender um exercício de desenvolver o contexto formal e normativo dos elementos constitutivos do objeto de pesquisa, discorrendo a respeito da organização jurídico-administrativa dos conselhos de educação, e do marco legal macro e micro nacional dos planos de educação; e ao mesmo tempo construir o marco teórico para nortear o exame dos dados levantados, realizando um estudo a respeito da natureza e do papel social dos conselhos de educação, na finalidade de compreender a potencialidade desses colegiados, a despeito de sua característica institucionalizada, e discorrendo sobre as concepções de participação e controle social adequadas à uma perspectiva crítica de transformação social por meio da atuação dos conselhos de educação.

Em meio a esse movimento, foi realizada a análise da realidade contextual do objeto de pesquisa, investigando-se as circunstâncias – tanto normativas quanto político-histórico-sociais – dos conselhos de educação dos municípios de Mineiros e Jataí, a partir dos documentos levantados.

O curso da pesquisa apresentou desafios imprevistos, como a ocorrência da pandemia da Covid-19 e suas conseqüentes variáveis nos procedimentos de investigação. Esses obstáculos forçaram uma adaptação no planejamento, e até mesmo uma limitação da extensão física e metodológica do trabalho. Uma consequência marcante da limitação metodológica foi a necessidade de abandono da aplicação de entrevistas, situação que acabou restringindo o âmbito de análise à produção documental existente no domínio público – sendo que mesmo o levantamento documental contou com algumas restrições, dada a dificuldade de deslocamento e acesso aos órgãos públicos em meio à pandemia.

Mas, a despeito dos desafios, deu-se continuidade ao processo, procedendo à análise primeiramente da participação dos conselhos de educação nos processos de elaboração dos planos de educação.

O exame do aspecto normativo dos conselhos evidenciou de maneira clara a possibilidade de participação desses colegiados no âmbito do desenvolvimento dos planos de educação. Todavia, ao buscar nos documentos a presença dos conselhos ao longo da construção do planejamento educacional dos municípios, notou-se unicamente a figura isolada de indivíduos membros dos colegiados – conselheiros de educação integrantes de outros colegiados, responsáveis pelo processo de condução da elaboração dos planos –. Esse fato trouxe à tona uma reflexão importante: a simples presença de um conselheiro, configura a participação do conselho?

A resposta a que chegamos foi negativa, uma vez que, ausentes registros que indiquem que a voz desse conselheiro, de fato, expressou a vontade coletiva do conselho, não se pode afirmar que houve uma participação numa perspectiva coletiva e institucional. De fato, se um conselheiro participou do processo de elaboração e aprovação do plano de educação como integrante de outro colegiado – como, por exemplo, como membro de uma Comissão Técnica, no caso de Mineiros –, essa participação não implica necessariamente o conselho de educação. Apenas podemos evidenciar a ‘participação política’ por parte do conselho na construção do plano de educação se esse assunto foi pauta interna do conselho, discutido em reuniões entre todos os conselheiros, com a apresentação de relatórios detalhados do representante do conselho no coletivo responsável pela elaboração do texto do plano, com o posicionamento deste representante do conselho enquanto voz coletiva, e não individual de conselheiro. Ausentes esses pressupostos, a participação não é do conselho, mas sim do indivíduo conselheiro.

Nesse ponto, é preciso reconhecer que o abandono da aplicação de entrevistas no cenário de pesquisa implicou em uma limitação dessa conclusão ao campo eminentemente documental, já que os depoimentos pessoais dos conselheiros que fizeram parte do processo poderiam indicar elementos que caracterizassem uma participação mais ativa por parte dos conselhos.

Mas, fato é que a ausência de dados também possui uma significação importante na condução da pesquisa. E o que se identificou foi que a ausência de registros documentais a respeito da participação dos conselhos de educação enquanto coletividade ao longo dos processos de elaboração e aprovação dos planos de educação, acabou por fortalecer a perspectiva de controle gerencial na condução desses processos por parte das estruturas de controle político das municipalidades.

Com efeito, o consenso histórico não passa do registro formal da visão de mundo a respeito do passado por aqueles que ocupam posições de domínio socioeconômico no meio social. Isto é, a compreensão tradicional da construção histórica da humanidade é baseada no exame dos registros históricos selecionados pelas classes dominantes, sendo que um fato histórico não registrado acaba se perdendo no passado e da memória. Seguindo essa perspectiva, George Orwell cunhou a célebre afirmação ficcional, em sua obra *1984*, segundo a qual “Quem controla o passado, controla o futuro. Quem controla o presente, controla o passado”.

No contexto desta pesquisa, apesar de se encontrar indícios da presença dos conselhos de educação ao longo da elaboração e aprovação dos planos de educação – seja em comissões, audiências públicas ou embates durante o trâmite legislativo dos planos –, o registro histórico prevaemente foi aquele que evidenciou a intervenção do poder público quando da redação final e aprovação dos planos. Isso implica dizer que, ao se analisar os planos de educação fora de seu contexto histórico-social, o único registro que será encontrado indicará que a condução de todo o processo coube unicamente às estruturas de controle político.

Essa observação foi de extrema relevância para o desenvolvimento da tese, pois esclareceu a imprescindibilidade da participação política da sociedade em todas as etapas relacionadas aos planos de educação, desde sua gênese até a sua implementação, para se garantir não só a democratização dos processos, mas também o registro histórico dessa democratização.

Ou seja, o que se percebeu foi que, nessa primeira fase da pesquisa, o Poder Executivo de ambos os municípios se apropriou da construção democrática dos planos de educação, tomando a obra como se deles fosse. E isso representou um papel fundamental nas futuras ações participativas por parte dos conselhos – e da própria sociedade também.

Após analisar a participação dos conselhos na elaboração dos planos, passou-se ao exame contextual dos planos em si, começando pela discussão a respeito da relação entre plano nacional e os planos subnacionais, para se chegar ao estudo dos processos de acompanhamento e fiscalização dos planos na realidade local dos municípios pesquisados.

Aqui, um ponto de destaque foi o prejuízo causado pelas transições no Governo Federal no processo de implementação do Plano Nacional de Educação, sendo o mais duro golpe expresso na extinção da SASE – órgão diretamente responsável pela articulação entre os entes federados –.

Considerando que a SASE foi responsável pela orientação aos municípios desde a elaboração até o início da implementação dos planos nas realidades locais, e ainda pelo diálogo e disponibilização de informações sobre o encaminhamento das estratégias e cumprimento das

metas a nível nacional, após a sua extinção os municípios foram largados à própria sorte. Tanto é que em ambos os municípios pesquisados, não se teve notícia acerca das ações de monitoramento e avaliação dos planos de educação a partir de 2019.

Apesar dessa semelhança, a análise dos dados levantados indicou uma diferença relevante entre os municípios quanto ao processo de implementação dos planos de educação: enquanto o município de Mineiros não registrou nem mesmo um relatório de monitoramento sobre seu plano de educação, o município de Jataí finalizou o primeiro ciclo de avaliação (biênio 2015/2017), e chegou a publicar o primeiro relatório de monitoramento do segundo ciclo (2018).

Entretanto, o contexto de participação dos conselhos continuou a caracterizar uma pseudoparticipação, faltando elementos concretos a indicar a presença ativa dos colegiados nas ações de monitoramento e avaliação dos planos e educação.

Evidenciamos, nesse sentido, elementos que contribuíram, sobremaneira, para a instrumentalização do papel dos conselhos de educação no cenário de pesquisa, tais como: a) descontinuidade das políticas macronacionais nos movimentos de transição ocorridos no âmbito do Governo Federal; b) intervenção política nos processos de aprovação dos planos municipais de educação; c) condução unilateral das ações de monitoramento e avaliação da implementação dos planos de educação por parte das estruturas de controle político; e d) consequências imediatas provocadas pela pandemia da Covid-19 no contexto social.

Mas o elemento que, na nossa visão, marcou a falta de participação dos colegiados de educação foi a descontinuidade provocada quando da apropriação dos planos pelo poder público no momento de sua redação final e aprovação legislativa. Esse fato, a partir das contribuições de Bordenave (1994), nos fez concluir que uma política decidida de maneira centralizada pelo aparato estatal, terá sua implementação monitorada e avaliada a partir de um processo que consequentemente terá uma participação esvaziada da sociedade, sendo conduzida também de forma centralizada, normalmente pautada em modelos pré-definidos (como o é o caso do acompanhamento dos PMEs, a partir das instruções do MEC), e não raro sem resistências.

A conclusão a que se chegou, pois, foi que a presença dos conselhos de educação na elaboração, acompanhamento e fiscalização dos planos de educação se deu apenas a nível de pseudoparticipação, havendo necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social por parte desses colegiados, especialmente no sentido de continuidade das ações participativas ao longo desses processos. Assim, a tese sustentada indica que a falta de participação numa perspectiva coletiva, institucional e continuada por parte dos conselhos de educação nos processos de elaboração dos planos de educação, acabou esvaziando as próprias

ações de acompanhamento e fiscalização no momento de implementação desses planos, uma vez não haver, internamente nos conselhos pesquisados, elementos que demonstrem uma relação entre sua participação nos momentos anterior e posterior à aprovação dos planos.

A despeito dessa conclusão, contudo, é preciso reforçar a potencialidade do papel social desses colegiados na promoção de uma educação de melhor qualidade, e numa perspectiva de democratização dos espaços de planejamento, construção e controle social das políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Edson Ferreira. **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades**. Dissertação (Mestrado) – UFG, 2011.

ARAUJO, Ronaldo M. L. RODRIGUES, Doriedson S. (Orgs.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. 1ª Ed. Campinas: Alínea, 2012.

BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de; WALDHELM, Andrea Paula de Souza; CRUZ, Larissa Frossard Rangel. Lugar e papel da avaliação em planos municipais: uma análise de processos de planejamento educacional. *In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (orgs). Planos de educação no Brasil*. Planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-53.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (orgs). Planos de educação no Brasil*. Planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-53.

_____. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano**. [livro eletrônico]. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **Sistema nacional articulado de educação: O papel dos Conselhos de Educação**. CONAE 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf>. Acesso em: junho de 2020.

BORGES, Guilherme Sousa. **O Direito à Educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino: a atuação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros/GO**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí, Jataí, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional. D. O. U. 191-A de 05/10/1988, p. 1.

_____. **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 25/04/2007, p. 5.

_____. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 25/05/2014, p. 6.

_____. **Decreto 9.665, de 02 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 02/01/2019, p. 6 Edição Extra B (Revogado).

_____. **Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 11/04/2019, p. 5 Edição Extra.

_____. **Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 31/12/2019, p. 1.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DF: Ministério da Educação e do Desporto. D. O. U. de 23/12/1996, p. 27833.

_____. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. de 26/12/1996, p. 28442.

_____. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. de 10/01/2001, p. 1.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. Eletrônico de 11/07/2001, p. 1.

_____. **Lei 12.695, de 25 de julho de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino

para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. U. de 26/07/2012, p. 1 Texto Original.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. U. de 26/06/2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020:** sumário executivo. Brasília, 2020.

_____. MEC. **PNE em Movimento** – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2016.

_____. MEC. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho:** caderno de referência. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **O Plano Municipal de Educação:** Caderno de Orientações. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014a.

_____. **Planejando a Próxima Década:** Alinhando os Planos de Educação. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014b.

_____. **Planejando a Próxima Década:** Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014c.

_____. Ministério da Educação. **PNE em Movimento.** Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: junho de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**, n. 45, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>

CALDERÓN, A. Ignácio; MARIM V. Educação e Políticas públicas: os Conselhos Municipais em Questão. **Teias:** Rio de Janeiro, ano 3, nº6, jul/dez 2002.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Cad. Pesq.**: São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995a.

_____. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cad. Pesq.**: São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

_____. **Tarefas da Educação**. Campinas: Autores Associados, 1995b.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DE SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil** – planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

DIEGUES, G. C.. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social** - v.4, n.6, p. 82-93 Maio/Out 2013.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAUJO, Ronaldo M. L. RODRIGUES, Doriedson S. (Orgs.). A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. 1ª Ed. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FONSECA, Marília. Políticas Públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *In*: **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 153-177, mai/ago 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200002>

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Movimentos Sociais e Educação**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

JATAÍ. **Lei Municipal 1.968**, de 11 de novembro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Jataí e dá outras providências. Jataí, GO: Poder Executivo, 1997.

_____. **Lei Municipal 2.013**, de 11 de maio de 1998. Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Jataí, GO: Poder Executivo, 1998.

_____. **Lei Municipal 2.519**, de 08 de março de 2004. Altera a Lei nº 1.968/97, de 11 de novembro de 1997, que cria o Conselho Municipal de Educação de Jataí e dá outras providências. Jataí, GO: Poder Executivo, 2004.

_____. **Lei Municipal 3.708**, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME para o próximo decênio, e dá outras providências. Jataí, GO: Poder Executivo, 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município**, de 05 de abril de 1990. Jataí, GO: Poder Executivo, 1990.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos Municipais de Educação: Perspectivas de Democratização da Política Educacional Municipal**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Conselhos de educação, movimentos sociais e controle social. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 28-46, jan/jun 2010.

_____. Adeus à gestão (escolar) democrática. In: Elisangela Alves da Silva Scaff; Paulo Gomes Lima; Maria Alice de Miranda Aranda. (Org.). **Política e gestão da educação básica: desafios à alfabetização**. 1ª Ed. São Paulo: Expressão e Arte, 2013, v. 1, p. 73-87.

_____. Teses sobre a educação municipal e o Conselho Municipal de Educação no Brasil. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação: Araraquara**, v. 15, n. esp. 1, p. 825-839, mai. 2020. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13352>

_____. (Org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011. <https://doi.org/10.14393/EDUFU-978-85-7078-278-6>

_____. (Org.). **CMEs no Brasil: Qualidade Social e Política da Educação**. Campinas: Alínea, 2017.

LIMA, Antonio Bosco de; PRADO, Jeovandir Campos do; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada – novos nomes velhos rumos. **Biblioteca Anpae – Série Cadernos**, n. 11, 2011, São Paulo.

LIMA, Paulo Gomes. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). **RIAEE** – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação: Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 704-718, mai. 2020. <https://doi.org/10.21723/riace.v15iesp.1.13344>

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. In: **Rev. Ensaio**, Belo Horizonte, v. 14, n. 01, p. 51-64, jan/abr 2012. <https://doi.org/10.1590/1983-21172012140104>

MACIEL, David. **Democratização e manutenção da ordem na transição da Ditadura Militar à Nova República (1974-1985)**. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1999.

MARCELINO, Mara de Fátima. **Conselho Municipal de Educação e Ensino Escolar - limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas: Mercado das Letras, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATOS, Sidney Tanaka S.. Conceitos Primeiros de Neoliberalismo. **Mediações**, v. 13, n. 1-2, p. 192-213, jan./jun. e jul./dez. 2008. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2008v13n1/2p192>

MÉSZÁROS, István. (tradução de Mário Duayer). **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1987.

_____. (trad. Magda Lopes e Paulo Cezar Castanheira). **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MINEIROS. **Lei Municipal 758, de 02 de julho de 1997**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Mineiros, GO: Poder Executivo, 1997.

_____. **Lei Municipal 1.461, de 20 de janeiro de 2010**. Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Mineiros, GO: Poder Executivo, 2010.

_____. **Lei Municipal 1.746, de 27 de novembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Mineiros e dá outras providências. Mineiros, GO: Poder Executivo, 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990**. Mineiros, GO: Poder Legislativo, 1990.

MONLEVADE, João Antonio. **A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação**. Pró-Conselho. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/biblioteca/>. Acesso em 24/03/2016.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Participação e co-gestão: novas formas de administração**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**: São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, jul./dez. 2003. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000200014>

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Cleiton de. Posfácio – Algumas considerações sobre Conselhos Municipais de Educação no Brasil. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org). **CMEs no Brasil: Qualidade Social e Política da Educação**. Campinas: Alínea, 2017, p. 179-184.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil: Algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Camila Alberto Vicente de; SANTOS, Fernando Silva dos. Tramitação legislativa do Plano Municipal de Educação de Jataí-GO: tensões, embates e perspectivas. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 751-763, mai. 2020. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13347>

ORWELL, George. (tradução de Heloisa Jahn). **1984**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>

PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. [livro eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela Henrique da Silva. Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação. **Laplage em revista (Sorocaba)**, vol. 5, n. 3, set.-dez. 2019, p. 66-77. <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201953687p.67-77>

_____. Plano Municipal de Educação e o trabalho docente sob tensões. **RIAAE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 780-795, mai. 2020. <https://doi.org/10.21723/riaae.v15iesp.1.13349>

RAIMANN, Elizabeth. Avaliando o Plano Municipal de Educação: monitoramento e controle social. **RIAAE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**: Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, mai. 2020. <https://doi.org/10.21723/riaae.v15iesp.1.13351>

RAIMANN, E. G.; OLIVEIRA, C. A. V de.; RAIMANN, A. Plano Municipal de educação: reflexões acerca de um projeto em disputa. Educação e Mundo do Trabalho: m defesa da escola pública. XI Seminário Nacional HISTEDBR, IV Seminário Internacional Desafios do trabalho e Educação no século XXI, I Seminário Internacional HISTEDBR. 2019. **Anais[...]** Uberlândia: Navegando, 2019, p. 152.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. Análise de Discurso Crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 5, n. 1, p. 185-207, jul/dez, 2004.

SAES, Décio Azevedo Marques de. O lugar dos conceitos de “estrutura” e “instituição” na pesquisa em educação. **Cadernos Ceru**, v. 23, n. 1, 2012, p. 281-296.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, Dezembro, 1999. P. 120-121. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, mai./ago. 2010. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>

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

_____. PDE – Plano de Desenvolvimento da educação: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In: **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul/dez 2005.

SILVA, Martiniano J. **Mineiros: a cidade na história**. Goiânia: Kelps, 2019.

SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (orgs). **Planos de educação no Brasil**. Planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; EQUIP; UFBA, 2001.

TRIVINOS, Augusto N. S.. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI**. Brasília: UNESCO, 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos ee políticas educacionais: das concepções às práticas. *In:* SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (orgs). **Planos de educação no Brasil**. Planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-53.

APÊNDICE I

MEMORIAL GUILHERME SOUSA BORGES

*“[...] E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas [...]”*

Gonzaguinha – Caminhos do Coração

Escrever sobre a própria trajetória enquanto um pesquisador, para além do registro da caminhada profissional, acadêmica, política, educacional e social, é também um processo de reflexão sobre a própria identidade. Isso porque, em um mundo que nos exige tanto movimento (trabalho – produtividade – conectividade) é difícil parar para pensar na coerência das próprias ideias e práticas ao longo da vida.

Por isso, penso que este texto não representa uma mera formalidade, mas sim uma excelente oportunidade para repensar a construção de meu perfil enquanto um pesquisador e enquanto ser social.

Uma “educação de berço”

Nasci às 14 horas do dia 14 do mês de junho do ano de 1990, em uma pequena cidade na região do sudoeste goiano chamada Mineiros. Segundo filho de pai empresário do ramo de produção e impressão gráfica e de mãe professora da rede municipal de ensino, minha família se enquadrava à época em um padrão de classe média.

Minha infância foi tranquila, com uma boa convivência familiar e sem complicações financeiras ou outras de qualquer natureza. E, por ser filho de uma professora, cresci rodeado de livros e acostumado com o ambiente escolar.

Dado o contexto social brasileiro, posso dizer que tive uma infância “privilegiada”⁴³.

O evento marcante de minha infância, e que certamente teve profunda relevância na construção de minha personalidade, foi a morte de meu pai no ano de 1997, vítima de um

⁴³ Coloco esse termo entre aspas apenas para ressaltar que a sustentabilidade financeira e a saúde biopsicossocial são direitos sociais fundamentais que deveriam ser oportunizados a todos, mas infelizmente nossa realidade social é baseada em uma estrutura de classes, situação que impede a universalização de um padrão mínimo de qualidade de vida.

acidente automobilístico. Essa tragédia provocou um grande impacto em minha família, e os desdobramentos desse fato foram fundamentais para minha formação acadêmica.

Após a morte de meu pai, minha mãe abraçou o que hoje se chama de empreendedorismo, abandonando o magistério público e investindo no desenvolvimento de sua recém criada escola particular, 'Pincel Mágico'. Naquela época, eu já não era estranho às rotinas da gestão escolar, uma vez que minha mãe ocupava o posto de diretora de uma unidade da rede municipal de ensino antes de abrir a própria escola. Mas, a partir do momento em que ela passou a se dedicar integralmente à nova escola, esse ambiente dos "bastidores da escola" passou a ser minha segunda casa.

Portanto, minha formação básica se deu literalmente dentro da escola. Até os sete anos de idade, estudei na escola municipal 'Comecinho de Vida', onde minha mãe foi professora e diretora. Após os sete anos de idade, estudei em minha própria escola, fazendo parte do crescimento do sonho concretizado por minha mãe.

Em 1999, minha mãe se casou novamente, fato que também pode ser considerado marcante em minha trajetória, pois seu novo marido (meu hoje padrasto), além de alterar drasticamente a rotina de nossa família, anos mais tarde teria papel fundamental na minha opção de curso para o Ensino Superior.

A inserção de meu padrasto na família foi complicada, uma vez que ele vinha de uma realidade social um tanto distinta da nossa, com forte influência religiosa da igreja evangélica. Mas, com o tempo, encontramos um meio termo de convivência, construindo uma boa relação familiar. Tanto que foi muito em razão de sua formação e atuação profissional (Bacharel em Direito e Tabelião de Cartório) que optei por cursar Direito.

Assim, no ano de 2007, me mudei para a capital do estado, Goiânia, para cursar o terceiro ano do Ensino Médio, no intuito de me preparar para o vestibular. Em 2008, ingressei no curso de Direito da então Universidade Católica de Goiás – UCG (que viria a se transformar em Pontifícia Universidade Católica de Goiás no ano de 2009).

Hoje observo com interesse o fato de que minha criação indicava um rumo quase certo para a formação acadêmica e atuação profissional no âmbito da Educação. Mas a morte de meu pai e a influência de meu padrasto acabaram me levando ao cenário jurídico.

Formação superior e uma mudança de paradigma no âmbito profissional e acadêmico

Minha experiência no Ensino Superior foi totalmente alheia ao universo acadêmico. Essa afirmação pode até parecer contraditória, mas durante os cinco anos em que cursei Direito

nunca me envolvi com projetos de pesquisa, extensão ou de outra natureza, bem como não participei de grupos de estudo ou trabalhos supervisionados, ou mesmo qualquer atividade distinta das aulas das disciplinas obrigatórias.

Tanto pela falta de incentivo por parte do curso, seu corpo docente e gestão pedagógica, como também pela ausência de interesse próprio, meu tempo na graduação foi dedicado eminentemente à formação técnico-profissional.

Mas, embora minha formação superior tenha seguido uma base positivista, ainda no transcurso da graduação tive a oportunidade de passar por um período de estágio não curricular em uma Subseção Judiciária da Justiça Federal, atuando no gabinete do juízo substituto, na área de Seguridade Social (principalmente no âmbito do Direito Previdenciário), exercendo tarefas de triagem de processos e elaboração de minutas de atos decisórios.

Ao desenvolver a prática jurídica nesse estágio, pude observar que o ordenamento jurídico não se limitava às normas codificadas, uma vez que a aplicação da lei aos casos concretos demandava uma análise contextualizada da realidade das partes processuais, de modo que as normas nem sempre compactuavam com o que seria mais ‘justo’ para os indivíduos envolvidos no processo.

A partir dessa experiência, passei a compreender que, para promover a justiça, a análise das relações do corpo social deveria constituir fator decisivo na interpretação e aplicação do direito, a despeito da tendência normatizadora do Estado como instrumento de controle da sociedade. Essa visão do direito a partir de uma perspectiva social foi o ponto de partida para o desenvolvimento de uma leitura crítica da realidade social, de modo que após esse período de estágio passei a enxergar minha posição no movimento do corpo social de forma diferente, questionando inclusive minha própria formação enquanto profissional do direito.

Logo após receber a outorga de grau de Bacharel em Direito, voltei para minha cidade natal e comecei a exercer a advocacia. Entretanto, o desconforto com a atuação litigante fez com que eu buscasse uma alternativa de trabalho. Como sempre tive uma proximidade com a Educação, em agosto de 2013, mesmo sem nenhuma formação ou experiência pedagógica, ingressei nos quadros do Centro Universitário de Mineiros/GO – UNIFIMES, na condição de professor substituto do curso de Direito. E, em agosto de 2015, após aprovação em concurso público, passei a integrar o quadro efetivo desta Instituição.

Em junho de 2014, fui convidado a exercer a função de Assessor Jurídico no âmbito da gestão da UNIFIMES pela Reitora da Instituição, tendo o primeiro contato prático e efetivo com a gestão pedagógica e administrativa no cenário educacional. Foi no assessoramento jurídico que tive a oportunidade de estudar aspectos relacionados à estrutura, legislação e

regulamentação educacional brasileira, compreendendo a importância de uma visão sistêmica da educação e de sua relação com a sociedade.

A iniciação no magistério superior, e nos serviços de assessoramento jurídico na gestão educacional, foram os motivos que me lavaram a buscar a qualificação acadêmica no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí – UFG/Jataí, com o objetivo de angariar conhecimentos para potencializar a prática profissional. Assim, no final de 2014 participei do processo seletivo para ingresso no Mestrado em Educação, conseguindo a aprovação e iniciando o curso em 2015.

Nessa época, mesmo me distanciando um pouco do universo jurídico formal, eu ainda buscava associar minha formação em Direito com minha atuação profissional e desenvolvimento acadêmico, insistindo em manter um vínculo com a prática judicante enquanto me enveredava para o cenário educacional.

Durante o mestrado, desenvolvi estudos e pesquisas sobre a participação da sociedade nas estruturas de controle político do Estado por meio de conselhos institucionalizados – especificamente os Conselhos Municipais de Educação –, na busca por uma educação de qualidade socialmente referenciada. Foi nesse interstício de dois anos que mergulhei no universo acadêmico, conhecendo o ambiente até então estranho das publicações, eventos científicos e troca de experiências com professores, alunos e sociedade.

Além da produtividade característica dos programas de pós-graduação, um ponto de destaque nesse período foi minha entrada no Núcleo de Formação de Professores e Práticas Educativas – NuFOPE, um grupo formado por pesquisadores da Universidade Federal de Jataí (à época Regional de Jataí da Universidade Federal de Goiás) que atuam nas linhas de pesquisa voltadas à formação de professores, gestão da educação, políticas educacionais e trabalho docente; e também no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil – GEP-CMEBr, um coletivo de pesquisadores de diversas Instituições de Ensino Superior dedicados ao desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a participação dos Conselhos Municipais de Educação no âmbito educacional político e social.

A participação nas reuniões e eventos desses coletivos foi de grande relevância para a minha percepção sobre o papel da Educação no meio social, uma vez que os grupos tinham (e ainda têm) como característica a prática de intervenções educativas nos espaços em que realizavam os estudos e pesquisas. Ou seja, além de produzir artigos científicos, livros e trabalhos em eventos sobre os resultados das pesquisas, os grupos também executavam projetos de extensão como propostas de intervenção para solucionar algum problema evidenciado durante as pesquisas.

Enfim, o Mestrado em Educação foi sem dúvidas fundamental para uma mudança de paradigma em minha trajetória profissional, acadêmica e social. A partir da construção de minha pesquisa, percebi que minha formação acadêmica foi importante para a compreensão contextualizada do Direito na sociedade, e que meu ambiente de trabalho enquanto assessor jurídico foi imprescindível para a associação do conhecimento jurídico às particularidades da gestão educacional. Mas percebi também que era hora de iniciar um processo de transição para me afastar da prática jurídica, e me dedicar integralmente à Educação.

A pesquisa, o trabalho e a educação

A transição do Direito para a Educação teve início durante o mestrado, mas ainda iria demorar um pouco a se concretizar.

Nesse meio tempo – mais especificamente no início de 2018 –, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, para cursar o Doutorado em Educação, com o objetivo de dar continuidade aos estudos e pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação, mas agora com um novo foco, investigando sua participação nos processos de elaboração e de controle social da implementação de políticas públicas no âmbito educacional.

A opção por continuar pesquisando os conselhos de educação foi importante para aprofundar meus conhecimentos acerca de três categorias teóricas que considero fundamentais não só para a construção da tese, mas também para a própria prática profissional e desenvolvimento político e social: ‘democracia’, ‘participação política’, e ‘controle social’.

Com efeito, o estudo dessas categorias oportuniza o desenvolvimento de uma percepção apurada da estrutura social em que vivemos, da relação conflituosa entre Estado e sociedade, e da potencialidade do exercício da participação como ferramenta de controle social sobre as ações governamentais. E a relação destas categorias com a Educação, traz a possibilidade de construção de estudos que auxiliem na compreensão das contradições existentes em nossa sociedade; pesquisas que evidenciem a relação entre a participação política da sociedade, a elaboração e implementação de políticas públicas e a melhoria da qualidade educacional; e projetos de intervenção que promovam efetivas mudanças no cenário social, a partir do embasamento teórico e dos dados científicos provenientes das pesquisas realizadas.

No transcurso do doutorado, também passei a me articular com outros grupos de pesquisadores, professores e alunos. Mantive minha participação no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil – GEP-CMEBr, com

característica interinstitucional, e ingressei em dois outros grupos: Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFU, coordenado por meu orientador; e Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão Multidisciplinar, do Centro Universitário de Mineiros.

O aprofundamento nos estudos sobre trabalho, política e gestão, e a articulação com outras pessoas de realidades distintas, reforçou a ideia de que eu precisava me afastar da atuação jurídica, e me dedicar exclusivamente à educação. Mas também me instigou a refletir sobre minha atuação profissional no âmbito educacional, uma vez que tinha vontade de exercer o magistério e ao mesmo tempo atuar na gestão.

Assim, no fim de 2018, me afastei definitivamente da atuação profissional no meio jurídico, me desligando da assessoria jurídica na gestão da UNIFIMES, e decidi atuar em duas frentes no âmbito educacional, assumindo a Direção Pedagógica da escola criada por minha mãe (hoje chamada Colégio Ágape), e mantendo minhas atividades como docente no Centro Universitário de Mineiros.

Portanto, hoje atuo na gestão da Educação Básica e no magistério do Ensino Superior.

Nesse sentido, é inegável que atuar em dois segmentos da educação já se trata de um grande desafio. Mas atuar na educação pública e privada ao mesmo tempo representa um esforço constante em lidar com os abismos e contradições da sociedade brasileira. Então, como conciliar esses dois extremos?

Hoje penso que minha atuação na gestão educacional privada me proporciona um espaço de experimentação para o desenvolvimento de práticas pedagógicas e de gestão educacional diversas, bem como me possibilita contato com uma estrutura e materiais didático-pedagógicos de alta qualidade, situações que não são comumente encontradas em escolas públicas. E, por outro lado, minha atuação no magistério do Ensino Superior, para além da potencialidade do ensino, da pesquisa e da extensão, abre possibilidades para o desenvolvimento de projetos de intervenção educativa e social com o objetivo de socializar e implementar os resultados do meu trabalho na gestão educacional privada no cenário da Educação Básica pública.

Por fim, após esse exercício de reflexão sobre a construção de minha própria identidade enquanto um pesquisador, observo que todas essas experiências são hoje o fio condutor de minha trajetória acadêmica, profissional, política e social, e me levam à busca incessante pelo desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos.