

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)
CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

HILBERLENE BARBOSA SANTOS RODRIGUES

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO
DE PAÇO DO LUMIAR/MA: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-
2023**

São Luís
2026

HILBERLENE BARBOSA SANTOS RODRIGUES

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO
DE PAÇO DO LUMIAR/MA: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-
2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

São Luís
2026

Rodrigues, Hilberlene Barbosa Santos.

Gestão democrática e planejamento educacional no município de Paço do Lumiar/MA: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-2023 / Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues. - São Luís - MA, 2026.

123 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque.

1. Gestão democrática. 2. Participação social. 3. Planejamento educacional. 4. Plano Municipal de Educação. I. Título.

CDU: 37(812.1)

HILBERLENE BARBOSA SANTOS RODRIGUES

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO
DE PAÇO DO LUMIAR/MA: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-
2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 19 de março de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque
Doutor em Educação (UnB)
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
ORIENTADOR

Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes
Doutora em Educação (UFPA)
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

Profa. Dra. Andreia Nunes Militão
Pós-Doutora em Educação (UFOP)
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS)

Até aqui o Senhor nos ajudou!

1 Samuel, 7:12

AGRADECIMENTOS

Agradecer é a melhor parte!

Meu Deus, quanto tempo fiquei afastada da academia e, quando eu acreditava que tinha uma formação sólida, respaldada na experiência profissional, Tu me trazes até o Mestrado, põe um retrovisor, uma lupa, expõe o *making of* e me faz ver movimentos, gestos, omissões que passaram despercebidas. Coisas que só os pais têm a capacidade de mostrar aos filhos! Obrigada, Paizinho!

Aos meus pais, Socorro e José Ribamar (*in memoriam*) que sonharam em me ver doutora...tô chegando lá! Obrigada por tudo e por tanto, vocês acreditaram antes de mim.

Aos meus irmãos, Dulcinéia, Hilber, Sílvia, Júnior, Jean e Jaciara, obrigada pelo apoio e incentivo. Saibam que é também por vocês, meus amores!

Ao meu esposo, Júlio César, que me olha com orgulho e admiração e enche a boca pra me chamar de “PROFESSORA!” Obrigada, amor, por segurar as pontas e compreender que é mais sobre nós do que sobre mim.

À minha amada filha, Pietra, eterno bebê da mamãe, o motivo de encarar todos os desafios e, mesmo quando parece que a escalada é gigante, crio asas, viro heroína e me sinto plena com teu simples “*obrigada mamãe*”, “*te amo mais*” e “*parabéns, você é a melhor!*”

Às amigas Manoela Pessoa (4ª turma), Chiara Fernandes (4ª turma) e Luciana Mesquita (5ª turma) do Mestrado do PPGE-UEMA pelo encorajamento, apoio e orientações para viver essa experiência e, sobretudo, pela certeza de que, ainda que estejamos afastadas pela dinâmica da vida, seremos sempre parceiras e podemos contar umas com as outras.

Ao Professor Dr. Severino Vilar de Albuquerque, meu orientador, pelo caminho construído na feitura dos meus estudos e pelos ensinamentos que ficarão por toda a vida. Você é uma grande referência profissional e será uma honra continuar aprendendo com você na academia, no grupo de estudos (GEPGEFOP) e nas longas conversas sobre nossas raízes, histórias de quem venceu por meio da educação!

Aos Professores Jackson Ronie Sá Silva, Maria do Socorro Estrela Paixão e Ana Lúcia Cunha Duarte, que nas discussões e diálogos desenvolvidos ao longo dos componentes curriculares, contribuíram para o desvelamento de muitos conceitos e “verdades” cristalizadas em minha vida profissional;

Aos Professores Dr. João Costa Gouveia Neto (UEMA), Dra. Albiane Oliveira Gomes (UEMA) e a Dra. Andréia Nunes Militão (UEMS) que ao participarem das bancas de Seminários e Qualificação, muito contribuíram para o aprimoramento do percurso da minha pesquisa, revelando pontos e compreensões que permitiram aprimorar a trajetória.

Aos colegas da 6ª turma do PPGE-UEMA pelas aprendizagens diárias, construções coletivas e amizades construídas;

A todos os sujeitos e instituições que participaram desta pesquisa, contribuindo com a ampliação, desconstrução e reconstrução de conceitos e concepções cristalizadas e que provocaram uma ebulição de incertezas na trajetória até aqui realizada;

Ao meu querido município de Paço do Lumiar por tantas vivências profissionais que me permitiram dialogar com a academia, trazendo experiências da educação básica, esperando, segundo Paulo Freire, contribuir ainda mais com a escola pública, na busca de um atendimento educacional com qualidade socialmente referenciada;

E, a todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização desta jornada, ainda que, involuntariamente, pois o ato de facilitar ou inviabilizar o acesso às informações, já revelaram muito das intencionalidades não pronunciadas.

RESUMO

Esta dissertação, vinculada à linha de pesquisa Gestão Educacional e Escolar do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA), tem como objetivo analisar a participação social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar/MA, referente ao decênio 2014-2023. O estudo fundamenta-se nos princípios da gestão democrática e do controle social, investigando as contradições entre o arcabouço legal e a prática política local. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, ancorada na perspectiva dialética e utiliza como procedimentos de investigação a análise documental e entrevistas semiestruturadas com sujeitos que representam instituições colegiadas, como Conselho Municipal de Educação (CME), Fórum Municipal de Educação (FME), os segmentos de Professores, Especialistas em Educação Básica, Pai/Mãe/Responsável, Estudante e Sindicato dos Profissionais da Educação, além da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A análise dos dados foi realizada à luz da análise de conteúdo, segundo Bardin (2015), permitindo a triangulação entre fontes empíricas, documentos oficiais e referencial teórico, à luz de autores como Gohn (2016), Saviani (1986, 2006, 2011), Dourado (2010, 2017, 2020), Gandin (2001), dentre outros. A análise do fenômeno apoiou-se nas seguintes categorias: participação; gestão democrática; e planejamento educacional, numa perspectiva dialética permeada pela contradição e pela visão de totalidade. A análise acurada dos dados trouxe como principais evidências que, embora o PME esteja alinhado ao Plano Nacional de Educação, considerando as metas e estratégias voltadas para o enfrentamento dos desafios da educação municipal, bem como para a elevação dos indicadores de qualidade da educação, enfrentou, por outro lado, entraves no âmbito da participação social principalmente nas fases de monitoramento e de avaliação, impactada pela estrutura burocrática institucionalizada, marcada pela centralização do Poder Executivo, bem como, pela ausência de autonomia dos órgãos colegiados. A principal contribuição do estudo reside na identificação da contradição como elemento definidor da gestão, resultando na proposição de uma Cartilha sobre a Participação Social na Construção da Educação Municipal, como Produto Técnico Tecnológico (PTT), cujo objetivo é subsidiar, por meio de elementos teórico-críticos, a participação da sociedade na política educacional local.

Palavras-chave: Gestão democrática; participação social; planejamento educacional; plano municipal de educação.

ABSTRACT

This dissertation, linked to the Educational and School Management research line of the Postgraduate Program in Education at the State University of Maranhão (PPGE/UEMA), aims to analyze social participation in the processes of elaboration, monitoring, and evaluation of the Municipal Education Plan (PME) of Paço do Lumiar/MA, referring to the decade 2014-2023. The study is based on the principles of democratic management and social control, investigating the contradictions between the legal framework and local political practice. The research adopts a qualitative approach, anchored in the dialectical perspective, and uses documentary analysis and semi-structured interviews with subjects representing collegiate institutions, such as the Municipal Education Council (CME), the Municipal Education Forum (FME), the segments of Teachers, Basic Education Specialists, Parents/Guardians, Students, and the Union of Education Professionals, in addition to the Municipal Department of Education (SEMED), as investigative procedures. The data analysis was conducted using content analysis, according to Bardin (2015), allowing for triangulation between empirical sources, official documents, and theoretical frameworks, drawing on authors such as Gohn (2016), Saviani (1986, 2006, 2011), Dourado (2010, 2017, 2020), Gandin (2001), among others. The analysis of the phenomenon was based on the following categories: participation; democratic management; and educational planning, from a dialectical perspective permeated by contradiction and a holistic vision. The accurate data analysis revealed that, although the Municipal Education Plan (PME) is aligned with the National Education Plan, considering the goals and strategies aimed at addressing the challenges of municipal education, as well as raising the quality indicators of education, it faced obstacles in the area of social participation, mainly in the monitoring and evaluation phases, impacted by the institutionalized bureaucratic structure, marked by the centralization of the Executive Branch, as well as the lack of autonomy of the collegiate bodies. The main contribution of this study lies in identifying contradiction as a defining element of management, resulting in the proposal of a Guide on Social Participation in the Construction of Municipal Education, as a Technical-Technological Product (TTP), whose objective is to support, through theoretical and critical elements, the participation of society in local educational policy.

Keywords: Democratic management; social participation; educational planning; municipal education plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Caracterização da Rede Municipal.....	73
Figura 2 – Gráficos das Séries Históricas do IDEB Municipal.....	78
Figura 3: Apresentação do Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Posições de Getúlio Vargas e dos Pioneiros da Educação Nova.....	18
Quadro 2 – Estado do Conhecimento sobre a participação social no monitoramento dos Planos de Educação.....	30
Quadro 3 – Metas do PNE 2001-2010 - Terceira proposta do PNE Aprovada.....	61
Quadro 4 – Matrículas Municipais 2024.....	74
Quadro 5 – Caracterização dos Sujeitos Entrevistados.....	81
Quadro 6 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2014.....	84
Quadro 7 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2018.....	85
Quadro 8 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2022.....	87
Quadro 9 – Diferenças entre Planejamento Normativo e Participativo.....	100
Quadro 10 – Análise das metas apresentadas.....	104
Quadro 11 – Estruturação da Cartilha (Produto Técnico Tecnológico).....	110

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AME	Associação Municipal dos Estudantes
AMPLANORTE	Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
AMPLUMA	Associação de Mulheres do Paço do Lumiar
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACS-FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CE	Ceará
CEDES	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEM	Conselho Municipal de Educação de Macapá
CMMA	Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COHAB-MA	Companhia de Habitação Popular do Maranhão
COMAE	Conferência Maranhense de Educação
COMED	Conferência Municipal de Educação
COMEP	Conferência Municipal de Educação de Paço do Lumiar
COMUDE	Conferência Municipal de Educação de Recife
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEDs	Congressos Nacionais de Educação
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social

CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCTMA	Documento Curricular do Território Maranhense
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EpV	Programa Educar pra Valer
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO	Goiás
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICA	Indicador Criança Alfabetizada
IDA	Índice de Desenvolvimento da Alfabetização
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDE-MA	Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Social
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEEI	Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil
MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PME/MCP	Plano Municipal de Educação de Macapá
PNAIC	Programa Nacional Alfabetização na Idade Certa
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PR	Paraná
PSECs	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PTT	Produto Técnico Tecnológico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEV	Sistema de Avaliação Educar pra Valer
SALTE	Saúde, Alimentos, Transporte e Energia
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SC	Santa Catarina
SEAMA	Sistema de Avaliação do Maranhão
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEDUP	Sindicato dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas da Educação Pública de Paço do Lumiar/MA
SEED	Secretaria Municipal de Educação de Taubaté-SP
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMED/PMM	Secretaria Municipal de Educação de Macapá
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SIMOSP/MEC	Sistema de Monitoramento e Planejamento do Ministério da Educação
SINPROESEMMA	Sindicatos dos Trabalhadores em Educação Básica das redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão
SME	Sistema Municipal de Educação
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UBM	União Brasileira de Mulheres
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNC	Universidade do Contestado
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Justificativa.....	23
1.2 Objetivos.....	25
1.2.1 Geral.....	25
1.2.2 Específicos.....	25
1.3 Metodologia.....	25
1.4 Aproximação à temática: gestão democrática e planejamento educacional em estudos empíricos.....	28
2 GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: contexto histórico e determinantes políticos e econômicos.....	42
2.1 Gestão educacional no Brasil: contexto histórico, político e econômico.....	42
2.2 Gestão democrática e participação social a partir da Constituição Federal de 1988: novos cenários do atendimento educacional frente as novas demandas sociais, políticas e econômicas.....	50
2.3 Planejamento educacional e gestão democrática nas reformas educacionais no Brasil a partir dos anos de 1990.....	57
3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM PAÇO DO LUMIAR/MA: a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME 2014-2023.....	70
3.1 Um pouco sobre Paço do Lumiar/MA.....	70
3.2 Caracterizando a Rede Municipal de Ensino de Paço do Lumiar/MA.....	72
3.3 Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (2014-2023): evidências sobre a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação.....	79
4 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO: cartilha sobre a participação social na construção da educação municipal.....	110
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Profissional em Educação da Escolar da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), insere-se na linha de pesquisa Gestão Educacional e tem como objetivo analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2013-2024), tendo em conta se constituir em um planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional com qualidade socialmente referenciada e equidade.

O planejamento educacional no Brasil, remonta os anos de 1930, quando educadores de corrente liberal, inspirados pelo escolanovismo, reivindicaram a organização da educação nacional e a criação do sistema nacional de educação, tendo como centralidade a aprovação do planejamento de longo prazo. Nesse período, o cenário educacional brasileiro encontrava-se profundamente marcado por perspectiva dualista de ensino e por características governistas com foco em objetivos econômicos. Sob o viés desenvolvimentista, as políticas educacionais eram e, por vezes, continuam sendo pensadas distantes da realidade social, ao oferecer à população rica e pobre formas distintas de ensino, que fortalecem o fosso da desigualdade social e “pouco se distinguem de um negócio” (Ball e Mainardes, 2011, p. 26).

Em meio a este cenário, como parte das promessas do então Presidente da República Getúlio Vargas, emergiam iniciativas como a criação do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública e a instituição do Conselho Nacional de Educação. Todavia, e não obstante, essas medidas não refletiam as promessas assumidas por Getúlio Vargas, tendo em conta que as ações voltadas para o setor educacional foram implantadas por meio de reformas incipientes, pautadas em decretos e atendendo ao projeto desenvolvimentista, desarticuladas de um planejamento educacional de longo prazo, numa perspectiva de articular os diversos entes federados na implementação de políticas com vistas ao atendimento público educacional, com maior participação de instituições e representatividades públicas, civis e colegiadas como conselhos, fóruns, sindicatos, academia, etc.

Nesse itinerário, um importante movimento na defesa da educação e escola públicas foi empunhado por um conjunto de sociólogos, filósofos e educadores de todas as regiões do país que se materializou no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

Dentre as principais proposições deste documento, destaca-se: a primazia da educação sobre a economia, concebendo a produção como consequência das forças culturais; o entendimento da educação com função essencialmente social e, assim, a base da reconstrução

nacional; a democratização do acesso à educação a todos, em todos os níveis, independente da classe social; o foco do processo educativo em torno dos interesses e do desenvolvimento da criança, valorizando a experiência e o raciocínio; o ensino público laico, gratuito e coeducacional juntando meninos e meninas no mesmo ambiente escolar.

Segundo Cury (2011), este Manifesto de 1932 entendia que cabia ao Estado garantir um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola única, acessível, em todos os seus graus para todos e que o plano de reconstrução nacional teria a educação como um dos pilares.

Vargas viu nos intelectuais da Escola Nova, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, dentre outros, os parceiros ideais para modernizar o Brasil, mas nem sempre concordou com o radicalismo democrático do grupo. Os Pioneiros, por outro lado, precisavam de poder político para implementar suas ideias. O Manifesto não foi apenas um documento pedagógico, foi um **ato político** direcionado ao governo Vargas. Ele serviu para pressionar o Estado a assumir a educação como uma função pública e não a deixar nas mãos da Igreja Católica ou da iniciativa privada.

Se por um lado, o governo acenava para a democratização do ensino, por outro, não abria mão do apoio político do clero, buscando equilibrar as forças e atuar sem radicalismo, manteve o ensino religioso facultativo nas escolas públicas e implementou algumas das propostas defendidas pelos Pioneiros.

Quadro 1 – Posições de Getúlio Vargas e dos Pioneiros da Educação Nova

Aspecto	Posição dos Pioneiros	Posição de Vargas
Objetivo	Democratização e formação do cidadão crítico.	Modernização técnica e controle social (formação do trabalhador).
Laicidade	Defesa intransigente da escola leiga.	Pragmatismo: conciliação com a Igreja Católica.
Papel do Estado	Estado como único gestor da educação pública.	Estado como regulador, mas permitindo influência privada/religiosa.

Fonte: elaborado pela autora, baseada em Cury (2011)

A Constituição de 1934, foi a que mais refletiu o Manifesto, estabelecendo pela primeira vez que a educação como direito de todos e dever do Estado, trazendo, ainda, como novidades a imposição da gratuidade e obrigatoriedade do ensino, a vinculação percentual dos impostos para o financiamento da educação e um currículo que contemplasse aspectos nacionais e regionais, além de estabelecer à União a competência para fixar o Plano Nacional de

Educação, cabendo ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a responsabilidade por sua elaboração.

Neste sentido, a partir da escuta, via questionário, de associações, ginásios, colégios, embaixadas, sindicatos, catedráticos, oficiais das forças armadas e outras personalidades, o CNE chegou ao documento que viria a ser um “Código da Educação Nacional”, abrangendo princípios, diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento (Cury, 2011). No mesmo ano, com o golpe que gerou o Estado Novo, houve o fechamento de todos os poderes representativos da sociedade civil e, com isso, inviabilizou-se o prosseguimento do debate em torno do Plano Nacional de Educação.

A transição da Era Vargas para o Estado Novo (1937-1945) representa um momento de grande tensão para os ideais do Manifesto dos Pioneiros. Enquanto o Manifesto de 1932 defendia uma escola democrática e libertadora, o regime autoritário de Getúlio Vargas instrumentalizou a educação para fins de controle social e nacionalismo. A Constituição de 1937, que recebeu o apelido de “Polaca” por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês, era extremamente centralizadora e concedia ao governo poderes praticamente ilimitados, o que significou um retrocesso em várias frentes.

Na educação, o Estado passou a ter um controle total sobre os currículos, visando a doutrinação ideológica e o culto à figura de Vargas e reforçou o dualismo educacional defendendo uma escola secundária acadêmica para as elites e um ensino profissionalizante para as massas trabalhadoras. A escola ativa anunciada pelo Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova foi adaptada por Vargas para criar mão de obra qualificada para a industrialização brasileira, concebendo a educação mais como um recurso para atender às demandas do mercado e do capital do que como um direito humano. Como exemplo dessa visão tecnicista, foi criado em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), mantendo as classes populares distantes do ensino intelectual e superior.

Após nove anos de ditadura Vargas, o país passa por uma redemocratização e, logo em 1946, é promulgada a Constituição Federal, que foi um marco na consolidação do Estado de Direito no Brasil, estabelecendo direitos individuais e sociais, liberdade de expressão, organização dos poderes, voto secreto e obrigatório para maiores de dezoito anos, garantia de direitos trabalhistas e igualdade perante a lei, dentre outros. Na esteira da redemocratização do país, volta à tona o grande debate envolvendo instâncias representativas da sociedade civil e política no sentido da aprovação de uma lei para organizar a estrutura e o funcionamento da educação no Brasil. Como desdobramento tem-se, em 1961, a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024/61.

Na análise do período que ensejou a tramitação e a aprovação da LDBEN de 1961, Albuquerque (2021) argumenta que no âmbito do projeto de Lei foram incluídas questões que tratavam desde a organização da educação nacional até a formação de professores, estrutura curricular, gestão escolar e valorização do magistério. Segundo o autor, tendo em conta o conflito de interesses entre políticos que defendiam a educação privada e aqueles que empunhavam uma bandeira em defesa da escola pública, o texto original sofreu muitas modificações ao longo de treze anos de tramitação, sendo finalmente, aprovado com projeto substitutivo de autoria do Deputado Federal Carlos Lacerda, que representava os interesses privatistas.

No que se refere ao planejamento, Albuquerque (2021) aponta que um ano depois da aprovação da LDBEN de 1961, houve a tentativa, por parte do Ministério da Educação, de lançar um plano de metas quantitativas e qualitativas para serem executadas por um período de oito anos, descurando as propositivas dos educadores compromissados com a defesa da educação e escola públicas em torno de um Plano Nacional de Educação, todavia não vigorou em função da instabilidade política seguida do golpe de estado empunhado pelos militares em 1964.

Certamente que o período que sucedeu a Constituição de 1946, foi marcado, por um lado, pela retomada de direitos civis, sociais e políticos e, por outro, profundamente ofuscado por uma instabilidade política que caracterizou um avanço no autoritarismo desmobilizador desembocando na ditadura cívico-militar. O país viveu um vácuo histórico que vigorou de 1964 a 1985 quando a educação foi pautada na repressão, privatização do ensino, profissionalização, tecnicismo educacional e intensa publicação de leis autoritárias, entre as quais aquelas que instituem os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs), a reforma universitária e a reforma dos 1º e 2º graus, respectivamente por meio das leis 5.540/68 e 5.692/71, longe do debate e participação social. A lógica instituída era a de adequação da política educacional ao mercado com o fornecimento de mão-de-obra para as necessidades industriais sob a égide do capital norte-americano, conforme destacam Oliveira, Cypriano e Ferreira (2014, p. 6):

A educação nesse período acompanhou as mudanças econômicas e sociais do país, adequando-se para atender as necessidades do mercado e de determinados grupos econômicos. Nessa conjuntura, o planejamento educacional se inseriu no contexto do modelo econômico desenvolvimentista, com o imperativo de promover capacitação técnica dos profissionais para atender ao crescimento econômico do país.

De igual modo, Albuquerque (2021) afirma que com a retomada dos direitos civis e políticos após o período cívico-militar, a sociedade brasileira volta ao processo de redemocratização do país, nesse sentido, os grandes debates em torno de políticas públicas volta a integrar a agenda oficial, principalmente com a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que vem restabelecer as bases democráticas da sociedade, bem como definir princípios a partir dos quais a educação brasileira passaria a ser oferecida. No regramento constitucional, a educação aparece no artigo 205 como direito de todos e dever do Estado, enquanto que a gestão da educação passa a ser orientada pelos princípios participativos da gestão democrática assim definido no artigo 206, inciso VI, o que viria impactar no atendimento educacional público, bem como na administração da educação e da escola públicas. Em igual sentido, a Carta Magna de 1988, acena para a necessidade de um planejamento educacional de longo prazo.

Enquanto a Constituição de 1988 começa a impulsionar mudanças na organização da educação nacional, principalmente por estabelecer a educação como direito de todos e dever do Estado, no cenário internacional, no início da década seguinte, os organismos internacionais, entre os quais Banco Mundial, UNESCO e OCDE reuniram-se na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, para discutirem a educação da América Latina no sentido de estabelecerem uma agenda para os países desse continente (Albuquerque, 2021).

Como desdobramentos da Conferência, no Brasil, o primeiro marco das orientações dos Organismos Internacionais definidas na agenda de Jomtien, foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/1996, e também, em 2001, a Lei nº 10.172, que aprovou o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos (2001-2010), ficando os estados e municípios incumbidos de elaborar seus respectivos planos. À União coube instituir o Sistema Nacional de Avaliação, fixando os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes no PNE.

Todas as iniciativas políticas em torno das reformas ocorridas, particularmente no que se refere ao planejamento educacional de longo prazo, ensejaram a ampla participação social para debater acerca dos temas caros para a educação nacional. Essa participação está circunscrita na amplitude da dimensão que representa a gestão democrática referendada tanto no texto da Constituição quanto nas leis subsequentes como a LDBEN de 1996 e nos PNEs 2001-2010 e 2014-2024, com implicações também no âmbito municipal que, contando com tal participação da sociedade civil organizada, ensejou-se a elaboração e a aprovação dos planos estaduais e municipais.

Na esteira dessas reformas, em 2010, foi realizado um grande debate, pautado na gestão democrática, em defesa da educação e da escola pública, mobilizado por diversas instituições governamentais e da sociedade civil nas esferas nacional, estaduais e municipais, resultando na aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o novo Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de 2014 a 2024, estabelecendo prazo de até 1 (um) ano para que o Distrito Federal, estados e municípios adequassem ou elaborassem seus respectivos planos, garantindo ampla participação da comunidade educativa e da sociedade civil.

Impulsionado pelas diretrizes nacionais e, considerando os princípios orientadores da gestão democrática, o município de Paço do Lumiar/MA, após a aprovação do PNE, desenvolveu um forte trabalho iniciando pela instituição do Fórum Municipal de Educação (FME), realizando audiências públicas regionais prévias para diagnosticar a educação municipal e elaborar o texto base, que foi submetido à consulta pública e aprovado na I Conferência Municipal de Educação de Paço do Lumiar (COMEP), vindo a ser homologado por meio da Lei Municipal nº 637, de 15 de dezembro de 2014.

Após a aprovação do referido PME, ensejava-se que a sociedade civil que participara da sua elaboração, participasse igualmente com a mesma pujança do seu monitoramento e avaliação, seguindo a trajetória do Plano Nacional de Educação no que tange aos ciclos de monitoramento que representam uma importante etapa, a partir da qual, pode-se entender o cumprimento do Plano. De igual forma, a avaliação constitui-se relevante processo por contribuir para a revisão de algumas metas estabelecidas.

Nesse sentido, as pesquisas desempenham papel fulcral, para apreender o referido processo e trazer as principais evidências sobre a participação social no planejamento educacional de longo prazo nos entes subnacionais. Tendo em conta o processo de implementação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2014-2023), o presente estudo se propõe a analisar como se deu sua elaboração, monitoramento e avaliação com fulcro nos princípios da gestão democrática e participação social, buscando apreender a materialidade do cumprimento de suas metas. Nessa perspectiva, a problemática parte da seguinte questão: **O Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2014-2023) contou com a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação?**

Frente a tal questão, consideram-se relevantes buscar responder os seguintes questionamentos:

a) quais os pressupostos teóricos e os determinantes históricos, políticos, econômicos e legais da gestão democrática e do planejamento educacional no Brasil?

b) o planejamento educacional de longo prazo no Brasil tem garantido a participação social, considerando os princípios da gestão democrática?

c) na elaboração do PME de Paço do Lumiar/MA, bem como no seu monitoramento e em sua avaliação, houve a participação social de instâncias e sujeitos sociais coletivos?¹

Compreende-se, desta forma, que este estudo terá grande relevância para a educação luminense, sobretudo, num momento em que todo o país e, em especial o município, se organiza novamente para rediscutir a educação com vistas à elaboração de um novo Plano para a próxima década.

1.1 Justificativa

Entende-se que a ampliação dos processos participativos está pautada pelos princípios da inclusão, pluralismo e justiça social, buscando responder problemas não resolvidos pela democracia representativa. Se, por um lado, os processos participativos são importantes para captar melhor as demandas, interesses e problemas sociais, por outro, permitem a formação dos cidadãos, ampliando a visão acerca da realidade, bem como dos aspectos que limitam ou facilitam a ação do Estado.

No campo educacional, pode-se dizer, então, que a participação da comunidade na gestão pode viabilizar aos gestores, um melhor conhecimento das demandas sociais, dos problemas e potencialidades das ações implementadas. Ao mesmo tempo, a população amplia sua compreensão sobre os processos educacionais, os limites e desafios enfrentados pela gestão local, regional ou nacional, além de permitir o controle social da gestão pública e o fortalecimento da cidadania. A experiência profissional acumulada ao longo de trinta anos, permite afirmar que a participação social na política educacional é incipiente, havendo apenas momentos pontuais e descontínuos. Baseado nessa trajetória existe a inquietação pelo fato de que, seja na condição de trabalhadora da educação ou na gestão da política educacional do

1 Para efeitos deste estudo são sujeitos sociais coletivos as instituições cujas representatividades eram conclamadas a participarem do processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PME, como: CME, FME, instituições públicas e privadas de ensino, movimentos e associações da sociedade civil organizada, sindicato, segmentos de professores, gestores escolares, coordenadores pedagógicos, pais/mães/responsáveis, estudantes, dentre outros.

município de Paço do Lumiar/MA, a garantia da participação popular tem se constituído um desafio permanente.

É mister destacar, que o tema em estudo, mostra-se pertinente tendo em conta a nossa participação ao longo de todo o processo, desde o nascedouro do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2014-2023) estando à frente da Coordenação Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e na função de Secretária Adjunta de Educação, participando da Comissão Organizadora das três conferências municipais e coordenando comissões setoriais que buscaram e ainda lutam pela implementação de diversas estratégias do PME vigente.

Houve uma atuação também na condição de Avaliadora Educacional – Técnica, da Rede de Assistência aos Municípios promovida pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) em parceria com a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/MA) e União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/MA), prestando assessoria técnica a 55 (cinquenta e cinco) municípios do estado do Maranhão para a (re)formulação dos seus planos de carreira em paralelo à outra Rede de Assistência com foco à construção e implementação dos PMEs.

Diante do exposto, o objeto de estudo em tela partirá do seguinte pressuposto: o Plano Municipal de Educação não tem garantido a efetiva participação popular na gestão educacional do município de Paço do Lumiar/MA, tendo em vista, dentre outras variáveis, a ausência de organismos e canais permanentes de monitoramento e avaliação ao alcance da comunidade.

Destaca-se que o presente estudo terá grande relevância social por propor orientações para a garantia da participação popular na gestão educacional do município de Paço do Lumiar/MA, fortalecendo assim o exercício democrático e a cidadania no controle social das políticas públicas, neste caso, na educação, em especial. A temática em estudo suscita a dimensão política ao garantir que as vozes da comunidade sejam ouvidas e consideradas, podendo contribuir para a promoção de estratégias mais adequadas e eficientes no alcance das metas propostas, o que tem um impacto direto no aspecto econômico por favorecer a aplicação de recursos em ações realmente necessárias e que respondam aos anseios da sociedade. Ainda, do ponto de vista econômico, vale ressaltar que uma educação de qualidade socialmente referenciada impulsiona o desenvolvimento local, contribuindo para a melhoria das condições de vida dos cidadãos.

No aspecto acadêmico, o presente estudo suscitará a construção e o aprofundamento de novos conhecimentos científicos sobre planos de educação, gestão democrática e processos

de participação, mais notadamente. Tal contribuição será relevante, sobretudo, num momento em que todo o país estará voltado para a elaboração de novos planos educacionais nas esferas subnacionais. A produção científica nestas temáticas é sempre necessária não só por ter um campo vasto e fértil com extensas capilaridades, mas também, por representar uma pauta ainda desafiadora do ponto de vista de vivência prática na realidade brasileira, conforme apontam Aranda, Rodrigues e Militão (2020).

Desta forma, o estudo em tela e o Produto Técnico Tecnológico proposto, representam, certamente, um avanço na política educacional local por proporcionar orientações que imprimirão mais qualidade na participação social na construção da política educacional local, podendo ser replicado em outras realidades, ressalvadas as devidas peculiaridades.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada.

1.2.2 Específicos

- a) discutir os pressupostos teóricos e os determinantes históricos, políticos, econômicos e legais da gestão democrática e do planejamento educacional no Brasil.
- b) analisar se o planejamento educacional no Brasil tem garantido a participação social, tendo em conta os princípios da gestão democrática;
- c) identificar instâncias e sujeitos da sociedade civil no processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, no marco temporal de 2014-2023, buscando apreender como se deu tal participação;
- d) construir, como produto técnico tecnológico, uma cartilha com orientações sobre a participação social na construção da educação municipal que contribua para a garantia da permanente participação da comunidade na política educacional local.

1.3 Metodologia

Na busca de manter a coerência com o fenômeno estudado, por buscar analisar e interpretar aspectos complexos que representam comportamentos, experiências e significados, a partir da perspectiva dos sujeitos investigados, a presente pesquisa adota a abordagem qualitativa (Bogdan e Biklen, 1994), cuja análise fenomênica recorreu os fundamentos do materialismo histórico dialético.

No campo da educação, a pesquisa qualitativa permite compreender a dinamicidade dos fenômenos sociais, vislumbrando o objeto investigado no todo e em parte, dentro da perspectiva de processo e não, apenas, de resultados. Mantém rigor científico, sem perder a flexibilidade, sendo ajustada à medida que surgiram novas informações ao longo dos estudos.

Para Netto (2011), o materialismo histórico dialético não é um conjunto de regras prontas, mas a reprodução ideal do movimento real do objeto. Isso significa que o pesquisador deve ser fiel à realidade, partindo da aparência caótica do real e, através da abstração, isolar seus elementos para descobrir determinações simples. O conhecimento verdadeiro só é atingido na "viagem de volta", quando o pensamento reconstrói o objeto como uma totalidade rica em determinações e relações diversas que é a elevação do abstrato ao concreto.

Essa perspectiva baseia-se na compreensão da sociedade como uma totalidade), onde as partes estão organicamente ligadas e não podem ser entendidas isoladamente. O motor desse sistema é a contradição, que impede que as estruturas sejam inertes, e garante a transformação contínua da realidade histórica. Para articular esses níveis de complexidade sem simplificá-los, o pesquisador utiliza o sistema de mediações, que permite identificar como as leis gerais de uma totalidade operam em suas partes específicas.

Ainda, segundo Netto (2011), a totalidade e a contradição são categorias ontológicas, ou seja, pertencem à própria natureza da realidade social. Assim, adotar a abordagem qualitativa e uma metodologia fundada no materialismo histórico dialético exigiu uma visão holística e sensível para captar substancialmente as informações que emergem dos sujeitos e do contexto investigado, bem como, a capacidade para compreender e tratar os dados com ética e fidedignidade, a fim de não comprometer a autenticidade dos dados produzidos.

Foi, pois, com esse olhar interpretativo e com uma perspectiva da totalidade fenomênica do objeto de estudo investigado, que a presente pesquisa teve como foco apreender as experiências de participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA 2014-2023, buscando captar a complexidade, a dinâmica e o contexto em que se desenvolveu a investigação proposta. Nesse sentido, a coleta de dados representou uma etapa fundamental do processo de investigação, sendo,

pois, utilizados como instrumentos, o roteiro de análise documental e o roteiro de entrevistas semiestruturadas, sendo estes imprescindíveis para produzir informações a partir do que está posto nos documentos oficiais, além do que estava subjacente nas respostas dos sujeitos entrevistados.

De igual modo, numa pesquisa qualitativa, os instrumentos e técnicas utilizadas são flexíveis, abrangentes e abertos no sentido de captarem informações substanciais para enriquecer o tratamento do fenômeno estudado. A realização da entrevista, por exemplo, possibilitou uma interação direta com o sujeito pesquisado, favorecendo a construção dialógica dos dados que realmente interessam ao estudo, corrigindo o percurso, sempre que necessário, além de captar, mais claramente, os sentimentos subjacentes às falas proferidas.

Os procedimentos de investigação concentraram-se em análise documental, a partir da leitura cuidadosa dos documentos oficiais do município, referentes à sua política educacional, com ênfase ao Plano Municipal de Educação (2014-2023); bem como da revisão bibliográfica e exploração da literatura sobre a temática; além das entrevistas semiestruturadas com os sujeitos implicados.

A análise interpretativa, além de se apoiar nos depoimentos dos participantes, utilizou-se da literatura que trata da temática. O percurso metodológico seguido constou de pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial que, de acordo com a linha crítica não se constituem etapas fragmentadas, mas que dialogam entre si, mediante o desenvolvimento da pesquisa. (Bardin, 2015).

Adotando a perspectiva dialética a partir de Netto (2011) e Kosík (2010), a metodologia adotada no presente estudo define-se pelo esforço de superar a pseudoconcreticidade do PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), tratando-o não como um documento técnico isolado e neutro, mas como uma totalidade concreta. Ao analisar rigorosamente o texto e o contexto, identificou-se as contradições fundamentais entre as necessidades sociais de educação e os limites impostos pela estrutura econômica e pelo projeto de classe dominante. Esse movimento exigiu uma postura ativa e crítica, utilizando a mediação para conectar as diretrizes locais do PME às leis de movimento da sociedade moderna, revelando como o PME, enquanto planejamento educacional de longo prazo, é, simultaneamente, produto e produtor das relações sociais.

Dessa forma, o método deixa de ser uma aplicação de regras fixas para tornar-se uma reprodução ideal do movimento real do objeto, onde a verdade da política educacional é descoberta em sua dinâmica histórica e, também, na sua práxis. Na "viagem de volta" do abs-

trato ao concreto, o PME é reconstruído no pensamento como uma síntese de múltiplas determinações, permitindo uma compreensão rigorosa das tensões entre a burocracia institucionalizada e a transformação social almejada. Esta metodologia transforma o estudo do PME em uma crítica da civilização e da cultura, vinculando a pesquisa à busca de uma racionalidade transparente que sirva como base para a transformação da realidade educacional municipal. Nesta perspectiva, utilizou-se a análise de conteúdo (Bardin, 2015) e o olhar dialético (Kosik (2010); (Netto, 2011) para a sistematização, análise e interpretação dos dados da pesquisa que ensejou a realização e a conclusão do presente estudo.

Para a seleção dos participantes da pesquisa usou-se como critérios a legitimidade representativa das instituições ou segmentos, o conhecimento da temática em estudo e o comprometimento responsável com a pesquisa, sendo definidos os seguintes sujeitos a serem pesquisados: 1 (um) representante do Fórum Municipal de Educação, 1 (um) do Conselho Municipal de Educação, 1 (um) do Sindicato dos Profissionais da Educação, 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação, 4 (quatro) profissionais da educação pública municipal (dois professores e dois especialistas em educação básica), 1 (um) pai/mãe/responsável, 1 (um) estudante, todos pertencentes ao sistema municipal de educação de Paço do Lumiar/MA.

Para adentrar no universo da pesquisa científica e conhecer os estudos já realizados sobre a temática em tela, adotou-se como prioridade a realização do estado do conhecimento, seguindo alguns parâmetros relativos a fontes e temporalidade para o levantamento e leitura das principais evidências encontradas que serviram para orientar a presente pesquisa.

1.4 Aproximação à temática: gestão democrática e planejamento educacional em estudos empíricos

Com o objetivo de compreender como está a produção científica sobre planos municipais de educação, tendo em tela a participação social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação no marco temporal de 2014 a 2024 foi realizado o estado do conhecimento, partindo do levantamento dos trabalhos produzidos, utilizando-se os seguintes critérios: clareza e delimitação do objeto de estudo e dos objetivos; definição de palavras-chave para a busca avançada; seleção de base de dados em repositórios qualificados como bibliotecas digitais da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Scielo Brasil e catálogo de teses e dissertações da CAPES. Foi estabelecido o recorte temporal de 2014 a 2024, considerando o período de vigência dos atuais planos decenais de educação e a condição de acesso autorizado à íntegra dos documentos.

De acordo com Morosini (2014) o estado do conhecimento exige mapeamento, sistematização, categorização e análise crítica e reflexiva da "enciclopédia" de saberes levantados. Para a autora, não basta descrever o que os outros escreveram; é preciso analisar as tensões, as contradições e os avanços do campo. Desta forma, o Estado do Conhecimento tem uma função social e científica, evitando o desperdício de tempo do pesquisador e facilitando o acesso de outros profissionais àquele conhecimento sistematizado.

Nesta perspectiva, buscou-se fazer uma revisão sistemática do conhecimento mais especificamente sobre o tema Planos Decenais de Educação e a participação social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação, com base na análise de artigos, dissertações, teses e livros, publicados no período definido para, além de conhecer as produções sobre o assunto em tela, identificar possíveis lacunas que suscitem maior aprofundamento e gerem novas pesquisas. Para tanto, concentrou-se, primeiramente, na metodologia, objetivos e resultados evidenciados e, num segundo momento, apropriou-se dos textos integralmente.

A partir dos resultados constatados pelos pesquisadores em seus estudos, entende-se que pesquisas sobre monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação são necessárias e relevantes, constituindo-se um campo aberto e fértil para novos aprofundamentos, não só para explorar e constatar as diversas realidades, mas para apresentar proposições que diminuam a diferença substancial entre ser parte e fazer parte dos processos, aprimorando a dimensão participativa da política educacional de longo prazo.

Foram selecionados 22 (vinte e dois) trabalhos, sendo: 5 (cinco) artigos, 7 (sete) dissertações de mestrado, 5 (cinco) teses de doutorado e 5 (cinco) capítulos de livro, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Estado do Conhecimento sobre a participação social no monitoramento dos Planos de Educação

Quadro Sintético dos Objetivos e Resultados dos estudos selecionados				
	Título	Autores	Fonte	Objetivos
A	1. Artigo: Avaliando o Plano Municipal de Educação: Monitoramento e Controle Social.	Elizabeth Gottschalg Raimann em Doutora Educação pela UFU, Professora de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Jataí – GO.	RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587.	Objetivos
				Resultados/Evidências
R				A autora conclui que, na democracia liberal, disputam dois projetos educacionais, um para a formação do trabalhador e outro para a formação humana plena. No Estado gerencial, o processo de implementação e avaliação do PME se apresenta, na aparência, de forma democrática, porém, na sua essência objetiva a responsabilização dos envolvidos. Dificuldades no acesso aos dados estatísticos do município, pois estes não se encontravam em domínio público; A gestão não agiu de forma democrática; A comissão de monitoramento em alguns momentos ficou à margem das decisões; O cenário político nacional, com o governo federal impondo um corte no investimento educacional por 20 anos, também desmotivou e desmobilizou os profissionais da educação em torno do PME, uma vez que o próprio plano municipal também já tinha sofrido cortes por parte do executivo quando de sua aprovação.
T	2. Artigo: Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil.	Maria Alice de Miranda Aranda, Evally Solaine de Souza Rodrigues, Silvio Cesar Nunes Militão.	Educar em Revista, Curitiba, v. 36, e69767, 2020.	Realizar um balanço sobre a produção do conhecimento referente ao monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, no período de 2001 a 2017, aqui compreendidos como Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME), a fim de contribuir com a produção do conhecimento acerca da temática em tela.
I				Os resultados mostram que ainda é muito escassa a produção do conhecimento nacional voltada aos planos decenais de educação, sobretudo se considerado o foco exclusivo no monitoramento e avaliação dos Planos. Conclui-se, portanto, que tal foco de abordagem constitui-se num campo aberto e fértil para novas pesquisas.
G				
O	3. Artigo: Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE.	Janaina Specht da Silva Menezes, Donald Bello de Souza.	Pro-posições V. 29, N. 3 (88) set./dez. 2018	Há debilidades técnicas nos processos de monitoramento e avaliação dos PEEs que comprometem o caráter sociopolítico, na medida em que pouca ou nenhuma ênfase é atribuída à participação social. Em síntese, o monitoramento e a avaliação tendem a ser afigurados nos PEE estudados: i) como dispositivos externos ao planejamento, e não como elementos que o integram; ii) como mecanismos a serem implementados de forma automática ou natural, desconsiderando, com isso, o caráter interativo e negociado que tal processo suscita.
S				

				iii) como uma atividade formal, em atendimento às exigências do PNE, e não explicitamente comprometida com a consecução da democratização da gestão pública na área da educação; iv) como uma ação monolítica e estática, e não inclinada a movimentos de expansão do seu sentido e de sua prática sociopolítica. Como conclusão mais geral, postula que, em larga medida, o monitoramento e a avaliação não assumem centralidade nos planos estudados, tornando-se apenas evidentes como instrumento técnico, de caráter normativo e gerencialista, desvestido do sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação.
4. Artigo: Plano Estadual de Educação do Paraná: desmonte da coordenação federativa e fragilidade da interface socioestatal	Elisângela Alves da Silva Scaff, Universidade Federal do Paraná	Educ. Pesqui., São Paulo, v. 49, e256316, 2023.	Identificar as configurações da interface socioestatal estabelecida na metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR), com vistas a indicar como foram e estão sendo realizados esses processos, considerando precipuamente a participação social requerida nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE).	Os resultados apontam a centralidade do papel da União na coordenação das ações atinentes ao PEE-PR, especialmente no que tange à interface socioestatal como princípio fundamental de construção das políticas públicas. O cenário político após 2016, marcado pela contração desse movimento por parte do governo federal, tem fragilizado a construção coletiva das etapas de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação nos entes federativos locais, especialmente no estado do Paraná. Assim, a referida construção coletiva fica vulnerável à mais variada ordem de interesses políticos manifestos nos entes federativos locais, comprometendo qualquer perspectiva de consolidação de um sistema nacional de educação, objetivo primeiro do PNE (2014–2024).
5. Artigo: Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local.	Elisângela Alves da Silva Scaff e Regina Tereza Cestari de Oliveira	Pro-Posições Campinas, SP V. 34 e20220039 2023 1	Analisar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de planos municipais de educação, no período entre 2015 e 2020.	Os resultados apresentados evidenciam um percentual elevado de planos elaborados pelos municípios (99%) em detrimento de relatórios de monitoramento e avaliação, que não ultrapassou os 35%. Observa-se que a adesão dos municípios à elaboração de planos foi promovida pela indução do Ministério da Educação, movimento enfraquecido em razão do desmonte das estruturas nacionais de coordenação federativa a partir de 2017, o que impactou diretamente no planejamento educacional em nível local.

D	1. Dissertação: A Gestão do Processo de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá: a democracia exercitada ou mitigada?	Priscila Braga de Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).	https://repositorio.unifap.br/items/a29e44-921d-426c-9bd5-3ba5073b54e1 Ano: 2023	Analisar os mecanismos de gestão democrática adotados no processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá (2015-2025).	Os resultados evidenciam que o acompanhamento do Plano Municipal de Educação de Macapá (PME/MCP) tem sido efetuado por uma instância, a Secretaria Municipal de Educação de Macapá (SEMED/PMIM), apesar de a Lei do PME/MCP (2015-2025) determinar em seu Art. 8º que os processos de monitoramento e avaliação do plano fariam a cargo de cinco: Secretária Municipal de Educação (SEMED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/AP), Conselho Municipal de Educação de Macapá (CMEM), Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME) e Câmara Municipal de Macapá. Quanto à promoção da participação social no acompanhamento do PME, os períodos de debates e discussões acerca do plano vigente juntamente com a sociedade foram poucos. As informações do monitoramento e avaliação das metas do plano só foram apresentadas à comunidade em dois momentos, na audiência pública (2016), promovida pelo Ministério Público do Amapá, e na Conferência Municipal de Educação - COMED (2022), sob coordenação do Fórum Municipal de Educação e Secretária Municipal de Educação.
I					É diante desse cenário que o PME/MCP (2015-2025) está chegando ao fim da década e pouco foi feito para que a sociedade macapaense fosse estimulada a conhecer, debater e acompanhar o PME.
S	2. Dissertação: A Participação do Conselho Municipal de Educação no Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação em Municípios Paranaenses.	Ana Rodrigues, Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná.	https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/71294/R%20-%20D%20-%20ANA%20LUCIA%20RODRIGUES.pdf?sequence=1 Ano: 2021	Analisar como os Conselhos Municipais de Educação do estado do Paraná estão participando do monitoramento e da avaliação dos Planos Municipais de Educação.	Constatou-se, em síntese, que os Conselhos Municipais de Educação do Paraná têm atribuições e estratégias legais para o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, assim como a participação nos Fóruns Municipais de Educação dos municípios com ou sem Sistemas Municipais de Ensino, porém, foi possível verificar que, mesmo com estas atribuições legais, ainda há municípios com Conselhos Municipais de Educação deliberativos, propositivos e fiscalizadores, sendo ou não normativos, que não estão avaliando seus planos ou não postando seus Relatórios na página do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação, órgão responsável pelo levantamento dos dados dos PME.
E					
R	3. Dissertação: Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região	Josiane Caroline de Souza Salomão Corrêa, Mestranda em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade	https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1635 Ano: 2019	Analisar os procedimentos e orientações legais do monitoramento e da avaliação em relação aos Planos Municipais de Educação da região Cone Sul do Estado de Mato Grosso do Sul (MS).	Constatou-se que no processo de monitoramento a avaliação dos Planos Municipais de Educação, os procedimentos e orientações estão pautadas nas instâncias federais que estabeleceram os indicadores, parâmetros e instrumentos para todo o processo, por meio da Comissão de Apoio Técnico e Orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Prevalece um forte protagonismo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de
T					

A	Sul/MS (2015-2017).	Federal da Grande Dourados (UFGD).				Educação e do Conselho Nacional de Secretários de Educação, dentre outros, cabendo aos sujeitos em nível municipal, uma ação centrada no preenchimento de formulários a cargo de um número reduzido de sujeitos e com pouca participação social. Os dados coletados na investigação apontaram fatores que interferem para o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, entre eles a falta de assistência técnica, interferência da alternância dos dirigentes municipais de Educação e a consequente descontinuidade das ações previstas, a participação nas Consultas Públicas e Conferências de Educação, a insuficiência de financiamento para cumprimento das metas e estratégias, dificuldade na obtenção e atualização dos dados estatísticos, entre outras questões discutidas que influenciam para a efetivação do PME nos municípios. Constatou-se ainda a importância dos Planos de Educação para o Desenvolvimento Regional, sendo apontado impactos positivos.	Os resultados evidenciados foram: a necessidade da articulação da participação social nos processos de monitoramento do Plano, a ausência do sistema de monitoramento para o acompanhamento das metas e consequentemente o não cumprimento das metas 1, 3 e 4 investigadas.
	4. Dissertação: Execução, Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação: contribuições para a região da AMPLANORTE. E.	Elfi Noernberg, Mestranda em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – UNC, Campus de Canoinhas, SC.	Irene em pelo de em	https://unifap.br/pged/files contestado-site.s3.amazonaws.com/editais/DP-2402202213222.pdf Ano: 2022	Avaliar os desafios enfrentados pelos municípios integrantes da Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (AMPLANORTE) na execução, acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais de Educação.	Analisar a configuração da participação social nos processos de monitoramento e avaliação expressa no Plano Estadual de Educação do Amapá (PEE/AP) referente ao período 2015-2019.	Os resultados de pesquisa evidenciam disparidade entre a participação da sociedade civil e gestores públicos, haja vista que, dos 30 municípios que constituíram a comissão coordenadora, o poder público formou maioria em 22. Em virtude da falta de informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos nos documentos de nove municípios, assim como nas audiências públicas (13), conferências (4) e consulta pública (1), não foi possível identificar se as articulações ensejadas nesses municípios se caracterizam como participativas. Ainda foi constatado que a participação do CME e do FME não se desenvolveu em consonância, tanto em relação ao que prevê a Meta 19 do PNE, quanto em relação ao que recomenda o próprio MEC, por meio do Caderno Orientador para o Monitoramento e Avaliação do PME. Essas incongruências entre o que a Lei 13005/2014 estabelece e as ações dos gestores municipais indicam certa fragilização dos princípios democráticos defendidos no Plano
E	5. Dissertação: Participação Social: processos de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Amapá (2015-2019).	Maria Sonale de Queiroz, Mestranda em Educação da Universidade Federal do Amapá.		www.unifap.br/pged/files Ano: 2023			
	6. Dissertação: A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da Mata Mineira.	Rosângela dos Santos, Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Paraná.		educapes.capes.gov.br/handle/1884 Ano: 2020	Analisar como vem se delineando a participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Mesorregião da Zona da Mata Mineira.		
S							

7. Dissertação: Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP.	Julio Fonseca Costa Faria, Mestrando em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG.	https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/6491/1/julioaugustodafonsecaecostafaria.pdf Ano: 2016	Analisar a participação social nos processos de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Caetano do Sul/SP, considerando como participantes, além dos gestores educacionais, professores, alunos, comunidade escolar e sociedade civil organizada.	Nacional de Educação. Os achados da pesquisa referenciam a sugestão de programas de formação e possibilidades de ação, que instituídas, podem ser estendidas ao monitoramento de planos de outros município.
1. Tese: A Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Ponta Porã-MS: Desafios, Perspectivas e Consolidações	Fabiany dos Santos Barcelos, em Doutorado em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados, 2023.	https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/6055 Ano: 2023	Analisar a atuação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA) do Plano Municipal de Educação (PME) de Ponta Porã-MS, em termos de desafios, perspectivas e consolidações no período compreendido entre 2015 e 2022. Colaborar com o fortalecimento do planejamento educacional do município de Ponta Porã/MS, no cumprimento do PME, Lei N. 4.100, de 02 de junho de 2015, assim como contribuir com pesquisas sobre avaliação e monitoramento dos Planos Decenais de Educação.	Os dados evidenciam que, embora a Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Ponta Porã tenha se empenhado em suas funções, o cenário local ainda indica poucos avanços no que tange às consolidações do Plano Municipal de Educação, visto que os desafios revelaram dificuldades nos processos de monitoramento e avaliação do PME, como a ausência/desatualização de dados, falta de articulação entre os órgãos envolvidos no processo, pouca participação da sociedade civil em debates e mobilizações, falta de investimento e descontinuidade das políticas públicas educacionais. Em suma, a pesquisa evidencia que a CMMA de Ponta Porã apresenta uma participação instrumental no processo de monitoramento e avaliação do PME, e não uma participação política e ativa com vistas à promoção do controle social da política educacional.
2. Tese: A Participação no Controle Social dos Planos de Educação (2015-2022): em foco os Conselhos Municipais de Educação de Rio Negro e Campo Grande/MS	Mariclei Przytlepa, em Doutorado em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados, MS.	https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/5357?mode=full Ano: 2022	Analisar a participação dos Conselhos Municipais de Educação de Rio Negro e de Campo Grande, do estado de Mato Grosso do Sul na promoção do controle social da efetivação dos Planos Municipais de Educação (2015-2025).	Os resultados obtidos, por meio da pesquisa e da compreensão do objeto, evidenciam que os conselhos municipais de educação dos municípios investigados possuem uma participação que não suscita, propriamente, a promoção do controle social dessa política educacional municipal. Tal evidência decorre dos seguintes fatos analisados: os CMEs investigados apresentam fragilidades no tocante à autonomia, à representatividade, à paridade, à participação social e à constituição enquanto <i>locus</i> democrático; a sociedade civil, para além dos segmentos institucionalizados, não possui uma significativa representação em sua composição, portanto, a participação social em suas gestões, quase iníflua, encontra-se próxima ao âmbito instrumental; existe uma expressiva presença do Poder Executivo em suas constituições; as funções mobilizadora e de controle social, inerentes à democratização da sociedade, nem ao menos são mencionadas em suas legislações; não dispõem de mecanismos e estratégias específicas para o acompanhamento dos processos de

T					monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Em síntese, os conselhos não viabilizam o controle social dos planos no cenário educacional municipal, porquanto constituídos no Estado liberal configuram-se mais enquanto órgãos de governo do que de Estado.
E	3. Tese: O Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação em Pernambuco no período de 2016-2018.	Célia Maria Vieira dos Santos, Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco.	https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/49703 Ano: 2022	Analisar o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação em Pernambuco, no período de 2016 a 2018, evidenciando os desafios e perspectivas de sua institucionalização.	Considera-se que, apesar de um contexto político adverso para os avanços das metas dos planos educacionais, os municípios registraram avanços na institucionalização do processo de monitoramento e avaliação quanto à organização do trabalho. Todavia, o estudo evidencia a existência de inúmeros desafios decorrentes de vários fatores, dentre eles: ausência da efetivação do Sistema Nacional de Educação e limites quanto à participação das instâncias determinadas legalmente para monitorar e avaliar os planos.
E	4. Tese: O Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação de uma Região Interiorana do Oeste Paulista.	Tatiane Oliveira Santos Nascimento, Doutoranda em Educação pela Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP/Campus de Presidente Prudente.	https://repositorio.unesp.br/entities/publication/931440de-12e5-4488-9a76-106f92032fee/full Ano: 2023	Analisar o processo de gestão do monitoramento e da avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) desse conjunto de municipalidades do oeste paulista, pertencentes a um polo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), no período de 2015 a 2021.	Os resultados mostraram que as ações locais voltadas ao acompanhamento dos PMEs foram operacionalizadas em uma plataforma do Ministério da Educação (MEC), como forma de acesso a captação de fundos financeiros, indicando que o processo vem sendo conduzido sob princípios gerencialistas. Embora tenham sido identificados movimentos que sinalizam participação e vieses democráticos, as práticas de continuidade à política de planejamento destoam da perspectiva inicial do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, uma vez que, nas esferas municipais perpassam significativas limitações, tais como: a rotatividade de gestão dos secretários/dirigentes de educação, ocupando esses cargos comissionados; a crescente demanda de serviços; a omissão participação da comunidade no processo de acompanhamento das políticas públicas; a crise econômica fortificada pela pandemia do Covid-19; planos elaborados com metas que não condizem à sua realidade; o desmonte da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino e, sobretudo, a não efetivação de um Regime de Colaboração entre as instâncias federadas.
S	5. Tese: Dinâmicas, discursos e estratégias dos atores atuantes no processo de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de	Márcia Vassoler, Doutoranda em Educação pela Universidade Vale do Itajaí (UNIVALE)	https://oasisbr.ibic.t.br/vufind/Record/BRCRIS_6dc08988d4d971763309e8cc0b46aaf9/Detalis Ano: 2019	Analisar a dinâmica, os discursos e as estratégias de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação, em suas interfaces com o Plano Nacional de Educação 2014-2024, a partir da atuação da comissão estadual instituída para esse fim no estado de SC, no período de setembro de 2017 a julho de 2018.	O estudo evidenciou a configuração de um novo Estado, e, nessa nova forma, estabeleceram-se os discursos e mecanismos reguladores, as influências e os jogos de poder que disciplinam as condutas. Concede-se os sujeitos partícipes como fiscalizadores, envolvidos em uma engrenagem de controle dos resultados, mas não em um processo complexo de discussão coletiva, submetendo as exigências públicas à processos competitivos e à perseguição de metas predeterminadas. Assume-se assim, uma perspectiva de monitoramento pautada na performatividade e no novo

	Santa Catarina (PEE/SC).				gerencialismo na qual os valores do mercado estruturam as relações da educação e concentram os sujeitos nas metas a serem alcançadas.
C A P Í T U L O S	1. Capítulo I: Elaboração, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Taubaté (2015-2025)	Eduardo Castilho Angela Martins	Disponível no livro: Planos Decenais de Educação Em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): Elaboração, Monitoramento e Avaliação. Organizadoras: Elisângela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins. ANPAE 2023.	Analisar a elaboração, o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Taubaté (2015-2025).	Ressalta-se que não constam nos relatórios de monitoramento e avaliação as formas de atuação e participação dos membros do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação, assim como suas respectivas conclusões acerca do processo de monitoramento e avaliação do Plano. Isso evidencia a necessidade de revisão nas metodologias de trabalho, com vistas a aprimorar o envolvimento da sociedade civil nas instâncias de acompanhamento do Plano (SEED, CME, FME, Comissão de Educação de Câmara), excluindo possíveis entendimentos sobre relatórios meramente técnicos e normativos que desconSIDERAM a participação da sociedade civil. Dessa forma, recomenda-se a ampliação da capacidade operacional dos espaços participativos (conselhos e fóruns), com alinhamento junto à Secretaria Municipal de Educação, através da adoção de protocolos pactuados entre as instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Plano. Destaca-se que os órgãos de representação (Conselhos, Fóruns, entre outros) devem se tornar espaços institucionalizados de representação social, para que os participantes manifestem seu posicionamento sobre o PME de Taubaté, avaliando suas demandas e propondo soluções.
	2. Capítulo II: A Participação Social nos Planos Decenais de Educação dos Municípios do Litoral Paranaense.	Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon e Elisângela Alves da Silva Scaff	Disponível no livro: Planos Decenais de Educação Em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): Elaboração, Monitoramento e Avaliação. Organizadoras: Elisângela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins. ANPAE 2023.	Identificar as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito local, após a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da análise, no plano normativo, dos indicadores sobre a participação da sociedade civil na elaboração, no monitoramento e na avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME).	A análise dos Planos Municipais de Educação do litoral do Paraná, no que concerne à existência de eixos de incentivo à participação da sociedade civil, aponta que, entre os sete municípios pesquisados, apenas um contemplou o preceito da participação social em sua formulação, por meio da instituição de canais de participação da sociedade. Os demais municípios não normatizam canais de participação e quando o fazem, o Poder Legislativo tende a prevalecer sobre as instâncias da sociedade civil. Infer-se que a fragilidade e até mesmo inexistência de participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento dos PMEs são fatores que podem corroborar na explicação dos motivos pelos quais a maioria dos municípios pesquisados não protocolou relatório de monitoramento e avaliação do seu plano (aproximadamente 57% apenas apresentaram).
	3. Capítulo III: O Plano Municipal de	Jéssica do Nascimento Silva Luciana Rosa	Disponível no livro: Planos Decenais de	Compreender os desafios de vivenciar processos democráticos a partir da interlocução com representantes de	Os resultados nos possibilitaram observar que houve grandes discordâncias entre os representantes das entidades e a gestão municipal nos encaminhamentos ao longo da COMUDE e na

D E L I V R O	Educação da Cidade Recife: reflexões sobre o processo de formulação.	Marques	Educação Em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024); Elaboração, Monitoramento e Avaliação. Organizadoras: Elisângela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins. ANPAE 2023.	algumas entidades que participaram dos debates na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), busca analisar a participação da sociedade civil na formulação do Plano Municipal de Educação do Recife (2015-2025).	aprovação do PME-Recife/2015-2025. As lições de uma ação não democrática devem ser consideradas para que a gestão atue como viabilizadora dos interesses coletivos e não dos interesses neoliberais. Uma democracia plena requer, entre outros aspectos, o fortalecimento de instâncias de ação coletiva e o complemento entre democracia participativa e representativa. Apesar da Lei 18.147/2015 não ser reconhecida como contempladora dos interesses coletivos da COMUDE, foi aprovada pelos agentes políticos e já tem vigência de seis anos. Considera-se importante avaliar os avanços que o Plano Municipal de Educação do Recife (PME-Recife/2015-2025), assegurou para a educação municipal.
	4. Capítulo IV: Participação da Sociedade Civil em Planos Municipais de Educação: reflexões a partir de três municípios goianos.	Tauã Carvalho de Assis	Disponível no livro: Planos Decenais de Educação Em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024); Elaboração, Monitoramento e Avaliação. Organizadoras: Elisângela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins. ANPAE 2023.	Compreender como se deu a participação da sociedade civil em Planos Municipais de Educação nos municípios de Rio Verde, Serranópolis e Jataí/GO.	Nos municípios de Rio Verde e Serranópolis houve uma “participação autorizada” que instrumentalizou a participação necessária aos planos municipais de educação de modo a reduzir os efeitos potenciais de uma participação ampliada, servindo para manifestar apoio aos atores e organizações simpáticas à coordenação dos planos e à Sociedade Política, não oferecendo “riscos à gestão”. De tal forma, a participação como diretriz e eixo articulador dos planos não se concretizou sob a perspectiva da participação sociopolítica adotada neste estudo. Não significou, portanto, a possibilidade de luta por melhores condições de vida e pela partilha dos benefícios da civilização. Em Jataí, a participação da Sociedade Civil se constituiu em força motriz da formulação do PME, na expressão das necessidades públicas e em sua efetiva legitimação, porém caracterizou-se como “participação sabotada”. Segundo os dados e relatos colhidos, o executivo municipal agiu deliberada e intencionalmente no intuito de enfraquecer a participação da Sociedade Civil na construção do Plano Municipal de Educação. Desse modo, existiu ação orientada e intencional para reduzir, minar e desconsiderar exatamente os efeitos sociopolíticos da participação da Sociedade Civil. Sob argumentos de respeito à lei de Responsabilidade Fiscal, a atuação dos gestores municipais se pautou na redução dos investimentos em educação pública, na pactuação de mecanismos de avaliação “custo/benefício da qualidade de cada escola e seus servidores”; e em vista de “propor regras de cobrança de resultados que melhorem estes custos/benefícios”, blindando juridicamente, se possível, o chefe do executivo municipal. Avaliada segundo seus efeitos (Gohn, 2011; Lavalle, 2011), a participação sociopolítica nos Planos Municipais de Educação de

				todos os municípios analisados não pôde se efetivar em sua completude, portanto, não alcançou a totalidade de suas proposições. A mudança da conjuntura política nacional, a forte ingerência das gestões municipais e a adoção de práticas da Nova Gestão Pública atravessaram a participação nos Planos Municipais de Educação de Rio Verde-GO, Jatai-GO e Serranópolis-GO, revelando a diferença entre ser parte e ter parte. A pesquisa em tela proporcionou diversas constatações, desde aspectos gerais das políticas de avaliação até as questões específicas. A princípio, diagnosticou-se que à medida que se alarga o quantitativo de investigações das ações governamental, amplia-se os percalços para o desenvolvimento do processo analítico. Dentre eles ressalta-se: a ausência de dados ou a produção de informações pouco confiáveis para a aferição das políticas; metas mal redigidas que as tornam difíceis de avaliar, quando não impossível de verificar; produção de análises tendenciosas; resistência por parte dos sujeitos envolvidos na elaboração e implementação da política; parca publicização de resultados; incompatibilidade entre a quantidade de temas na área de avaliação com o quantitativo de instituições disponíveis para pesquisá-los. O principal entrave para que os avaliadores do Plano possam avançar no trabalho que estão incumbidos está atrelado a ausência de dados oficiais disponíveis. Além da falta de informações oficiais atualizadas, verificou-se que existe certo desconpasso entre os indicadores estabelecidos para o PME/Dourados (2015-2024) e os dados oficiais disponíveis, o que inviabiliza a precisão do resultado obtido. O processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados) evidencia avanço significativo na política de planejamento decenal na educação local, mas ainda demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, na proposição.
5. Capítulo V: O Processo de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados-MS.	Evally Solaine Souza Rodrigues Maria Alice Miranda Aranda	Disponível no livro: Planos Decenais de Educação Em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): Elaboração, Monitoramento e Avaliação. Organizadoras: Elisangela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins. ANPAE 2023.	Discutir o tema do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), compreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados), tendo em vista as possíveis contribuições do processo avaliativo municipal para o cumprimento do Plano decenal em questão.	

Fonte: autoria própria, 2024, a partir do Estado do Conhecimento realizado.

Estudos de Scaff e Oliveira (2023) evidenciaram um percentual elevado de planos elaborados pelos municípios (99%) em detrimento de relatórios de monitoramento e avaliação, que não ultrapassaram os 35%. Observou-se que a adesão dos municípios à elaboração de planos foi promovida pela indução do Ministério da Educação, movimento enfraquecido em razão do desmonte das estruturas nacionais de coordenação federativa a partir de 2016, o que impactou diretamente no planejamento educacional em nível local.

Com a posse de Michel Temer na presidência da república, após o impeachment de Dilma Rousseff, o governo priorizou uma reforma estrutural baseada na eficiência econômica, consolidada pela Reforma do Ensino Médio e pelo Teto de Gastos (EC 95), afetando diretamente as políticas educacionais brasileiras. Nesta mesma direção, o governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), deslocou o eixo do debate para a disputa ideológica e moral, caracterizada pela tentativa de militarização das escolas e por uma paralisia orçamentária institucional. Em ambos os períodos, nota-se o fortalecimento de uma educação pragmática e mercadológica e o enfraquecimento da autonomia universitária e da pesquisa científica nacional, dentre outros prejuízos ao cumprimento do Plano Nacional de Educação.

Estudos realizados sobre a temática em tela, especialmente os desenvolvidos por Raimann (2016), Menezes e Souza (2018), Corrêa (2019), Santos (2020), Barcelos (2023), Vassoler (2019) e Bizzon e Scaff (2023), apontam que, de modo geral, os Planos Decenais de Educação incorporam a narrativa de valorização da participação social como elemento necessário ao monitoramento e avaliação, no entanto, nem todos normatizam tais canais de participação e quando o fazem, a supremacia do poder da gestão tende a prevalecer sobre as instâncias da sociedade civil.

Segundo, Raimann (2016), na democracia liberal, disputam dois projetos educacionais, um para a formação do trabalhador e outro para a formação humana plena. No Estado gerencial, o processo de implementação e avaliação do PME se apresenta, na aparência, de forma democrática, porém, na sua essência objetiva a responsabilização dos envolvidos.

Evidências apresentadas por Rodrigues e Aranda (2023) e Assis (2023), dentre outros autores, quanto às dificuldades no acesso às informações oficiais dos entes federados, no que tange às estratégias do Plano desenvolvidas; a falta de envolvimento dos agentes do monitoramento nas decisões (Comissões, Conselhos e Fóruns Municipais de Educação); experiências de ingerência administrativa; o cenário político nacional que impunha cortes no investimento educacional também desmotivou e desmobilizou os profissionais da educação em

torno dos Planos, denotando-se pouca participação da sociedade civil em debates e mobilizações, falta de investimento e descontinuidade das políticas públicas educacionais.

Observa-se que mesmo nas situações em que há um movimento participativo nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação, o caráter é mais gerencial, instrumental, uma espécie de participação autorizada (Sani, 1998) e não um fenômeno político ativo com vistas à promoção do controle social efetivo da política educacional. De tal forma, a participação como diretriz e eixo articulador dos planos não se concretizou sob a perspectiva da participação sociopolítica adotada neste estudo. Não significou, portanto, a possibilidade de luta por melhores condições de vida e pela partilha dos benefícios da civilização (Assis, 2023).

Diante de tais constatações, Barcelos (2023), Przylepa (2022) e Vassoler (2019) postulam que, em larga medida, o monitoramento e a avaliação não assumem centralidade nos planos estudados, tornando-se apenas evidentes como instrumento técnico, de caráter normativo e gerencialista, desvestido do sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação e recomendam, ainda, a ampliação da capacidade operacional dos espaços participativos, por meio da adoção de protocolos pactuados entre as instâncias responsáveis pelo acompanhamento dos Planos.

Desta feita, pesquisas sobre monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação são necessárias e relevantes, constituindo-se num campo aberto e fértil para novos aprofundamentos, não só para explorar e constatar as diversas realidades, mas para apresentar proposições que diminuam a diferença substancial entre ser parte e fazer parte dos processos que têm como agenda prioritária a educação pública, gratuita, laica, inclusiva, equitativa e com qualidade social referenciada.

É com este intuito que o presente estudo aborda a temática da gestão democrática e planejamento educacional no município de Paço do Lumiar/MA, buscando apreender como se deu a participação social nas etapas de elaboração monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME 2014-2023). Para tanto, apresenta-se uma breve introdução, delineando até aqui a justificativa, os objetivos e a metodologia proposta para a realização de toda a pesquisa, bem como um estado do conhecimento realizado para compreender a produção científica e os resultados empíricos em torno do tema de estudo.

Nessa sequência, o trabalho está organizado em mais duas seções, sendo a primeira como apoio teórico-conceitual de autores que discutem o tema, apresenta-se um panorama do planejamento educacional e marcos legais no Brasil, tendo em conta os determinantes históricos, políticos, econômicos e legais da gestão, desde os anos de 1930, destacando a

Constituição Federal de 1988 como marco legal que baliza o princípio da gestão democrática e focando a política educacional a partir dos anos de 1990, quando a participação social passou a ser requisito nas reformas educacionais do país. A segunda Seção é dedicada à pesquisa de campo, onde já se trouxe uma breve caracterização do município de Paço do Lumiar/MA e de sua Rede Municipal de Ensino. Por fim, dar-se-á continuidade à pesquisa junto aos sujeitos definidos, cujo objetivo é trazer as principais evidências sobre a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME 2014-2023).

Por fim, se tece considerações acerca do Produto Técnico Tecnológico pretendido, buscando manter coerência com os objetivos do nosso estudo e com a problemática inicialmente levantada que originou todo o desenvolvimento da presente pesquisa.

Assim posto, a Seção 2 discute, com apoio teórico-conceitual de autores que tratam do tema a gestão e o planejamento educacional no Brasil, tendo em conta os determinantes históricos, políticos e econômicos, além do regramento legal que determinam as reformas educacionais no Brasil, erigidas a partir dos anos de 1990, com fulcro no planejamento educacional de longo prazo, cuja elaboração apoiou-se nos princípios da gestão democrática e contou com a participação social.

2 GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: contexto histórico e determinantes políticos e econômicos

Para compreender a gestão e o planejamento educacional no Brasil exige aprofundar o olhar em torno dos aspectos históricos, políticos e econômicos que configuraram os debates e possível materialidade do tema. Desta feita, a presente Seção, faz uma incursão no tempo e na história para discutir a gestão e o planejamento no âmbito das reformas educacionais ocorridas no país, notadamente com atenção àquelas que vêm ocorrendo a partir da redemocratização do país, impulsionadas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDBEN de 1996.

Adotando uma abordagem crítica, com o apoio teórico conceitual em autores que discutem a temática em tela, inicia-se na subseção 2.1, apresentando um breve contexto histórico, político e econômico da gestão educacional no Brasil, a partir dos idos de 1930, momento que marca mudanças importantes no país, impulsionadas pelo projeto nacional-desenvolvimentista que imprime à educação reformas no ensino para alinhar a educação ao desenvolvimento econômico daquele período.

2.1 Gestão educacional no Brasil: contexto histórico, político e econômico

Historicamente a educação brasileira vem sendo determinada pelos aspectos econômicos e políticos da sociedade, tornando-se um instrumento a serviço do Estado, adaptando-se às diretrizes da política macrossistêmica de cada momento. Sander (2007) identifica três momentos históricos de reflexões sobre a práxis no campo da gestão educacional no país na era republicana: um primeiro momento onde se inicia um processo de sistematização de forma mais técnica e pragmática, mais marcadamente no início do século XX até meados dos anos 1970; um segundo momento descortinado a partir da redemocratização política dos anos 1980, caracterizado por críticas aos modelos das décadas anteriores e, um terceiro e atual momento desde os anos 1990, adaptado à luz das novas configurações do capitalismo em âmbito mundial.

Há de se considerar que a gestão da educação brasileira se materializa a partir do arcabouço legal e das estratégias de planejamento que foram se constituindo ao longo da história. Embora a legitimação política do planejamento educacional, enquanto procedimento governamental, tenha ocorrido apenas em 1961, com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 4.024/61, pode-se inferir que a ideia de se planejar a educação

no Brasil surge ou pelo menos começa a ganhar força, no início da década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Este movimento, de certa forma, representou uma ação em torno do planejamento educacional por parte dos educadores brasileiros (Oliveira, Cypriano e Ferreira, 2014).

Nos anos de 1930, no governo Vargas, houve mudanças nas relações de trabalho e no perfil urbano-rural. O país voltava-se para o avanço da industrialização o que gerou a necessidade de criação de um mercado consumidor interno mais robusto e, com o êxodo rural acentuado e o consequente aumento da população urbana, a percepção em torno do valor e da utilidade da alfabetização e da educação como um todo foi sendo modificada. Havia uma administração mais centralizada do Estado, com a responsabilização pelas escolas públicas e fiscalização das escolas particulares, criando o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação, dedicando, pela primeira vez, um capítulo sobre a educação na Constituição Federal de 1934, reforçando a regulação do sistema educacional pelo governo federal e limitando a autonomia dos Estados.

Movimentos como a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924; o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932; a promulgação da LDBEN de 1961; as influências das teorias psicológicas de Lourenço Filho; a contribuição sociológica de Fernando de Azevedo; o pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira; a reação e renovação católica liderada por Alceu Amoroso Lima e a organização do ensino no âmbito governamental por Francisco Campos (1930 a 1932) e Gustavo Capanema (1934 a 1945) marcaram a gestão e o planejamento educacional no Brasil nas primeiras décadas do século XX.

A luta pela democratização da educação nacional e sua gestão, embora com pouco eco nas medidas governamentais, forjou-se nos movimentos sociais, destacando-se a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova a importância e necessidade de reorganização da administração educacional, travando uma desafiadora batalha contra os interesses hegemônicos, principalmente aos diretamente ligados à igreja e aos privatistas.

O movimento dos pioneiros da educação nova propunha a reestruturação do sistema educacional de modo a adequá-lo ao industrialismo emergente e a um projeto de sociedade. Defendiam a criação de um sistema educacional laico e público sob a responsabilidade do Estado e objetivavam a adequação da educação à nova sociabilidade erigida pelo novo estágio de desenvolvimento do sistema capitalista. (Albuquerque, 2013, p. 80).

Este movimento foi liderado por educadores liberais que reivindicavam a organização sistêmica da educação brasileira, em detrimento das abordagens fragmentadas

anteriores; o direito de cada indivíduo à educação integral e o dever do estado em oferecer escola para todos; defendiam a função social da escola e seu caráter eminentemente público, fundada nos princípios da laicidade, gratuidade e obrigatoriedade; a autonomia na função da gestão educacional, assegurada pela instituição de um fundo especial ou escolar administrado e aplicado, exclusivamente, no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção; estabeleciam a organização federativa e descentralizadora da gestão educacional e a associação entre sistema e PNE, a partir de uma concepção de bases e diretrizes articulados num projeto nacional de educação que defendiam a educação como função social, a democratização do acesso, a laicidade e gratuidade da escola pública e a centralidade do processo educativo no aluno, valorizando as experiências e o raciocínio, dentre outras

Ocorre que o autoritarismo centralizador do governo de Getúlio Vargas não dialogou com o projeto liberal dos pioneiros e o processo de industrialização brasileira de caráter dependente e importador de tecnologia impôs um enfoque tecnocrático, normativo e burocrático à gestão educacional, na tentativa de mediar os princípios comportamentais do escolanovismo e as escolas clássicas da administração. Nesta esteira, cabe registrar que, em certa medida, o enfoque sistêmico de natureza psicossociológica, com foco no resgate da dimensão humana da administração, influenciou a educação brasileira a partir dos conceitos funcionalistas e instrumentos analíticos da escola comportamental aplicada à educação (Albuquerque, 2021).

Cabe destacar, na análise do período que marcou a primeira metade do século XX, a Constituição Federal de 1934, forjada à luz das influências dos Pioneiros, ao instituir, dentre outros fatores, os sistemas de ensino e os conselhos de educação, atribuindo ao Conselho Nacional de Educação a competência precípua de elaborar o Plano Nacional de Educação. Tal documento chegou a ser elaborado e encaminhado pelo Ministro Gustavo Capanema, em 18 de maio de 1937 à presidência da República que, em seguida, enviou à Câmara dos Deputados, contudo, com o advento do Estado Novo em novembro de 1937, o Plano não logrou êxito, sendo dissolvido os legislativos federal, estaduais e municipais antes da aprovação da lei.

Alinhada às determinações da ditadura sob Vargas, a Constituição Federal de 1937 atribuiu à União a competência para fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes para a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; e, as propostas de organização da educação assumiram um caráter moralista a partir de um Código da Educação Nacional que estabelecia os princípios fundamentais e os valores que regeriam toda a educação nacional, porém devido à questões políticas nacionais e

internacionais houve rupturas e o documento não produziu os resultados pretendidos. Há, claramente, um retrocesso em matéria educacional em relação às conquistas garantidas na Constituição de 1934.

Já vivendo o início da ditadura, o então Presidente da República Getúlio Vargas, convocou por meio do Decreto nº 6788, de 30 de janeiro de 1941, a Primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE) que reuniu educadores, organizações civis, setores públicos e privados para discutirem os rumos da educação brasileira. Apesar do texto sucinto do documento convocatório, o evento teve como principais pautas: iniciar o estudo das bases de organização de um programa nacional de educação, definindo seus objetivos e os meios de atingi-los, articulando esforços e ações oficiais e da iniciativa privada; estudar as linhas gerais de organização dos sistemas educativos regionais, inclusive suas estruturas e administrações; examinar, de modo especial, a situação do ensino primário e do normal para fixar suas diretrizes gerais e estabelecer medidas de ordem administrativa e financeira para suas melhorias e difusão; avaliar o ensino profissional e técnico, especialmente nos ramos industrial, agrícola e comercial, a fim de estabelecer uma coordenação geral e adequação às necessidades nacionais; e, tomar medidas de ordem administrativa que possibilitasse a imediata organização da juventude em todas as escolas do país (Bordignon, 2011).

O texto constitucional de 1946, já na gestão do então Presidente Eurico Gaspar Dutra, trouxe algumas alterações quanto à educação brasileira, dentre eles, definiu no artigo 5º, inciso XV, alínea d, a competência da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; manteve a organização dos sistemas de ensino e vinculou 10% (dez por cento) para a União e 20% (vinte por cento) para os estados, Distrito Federal e municípios destinarem dos seus impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, além de estabelecer o princípio da cooperação da União com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal. Nesse âmbito, o governo adotou um planejamento setorial, definindo algumas áreas de atuação, todavia não incluindo a educação entre as prioridades, ficando o planejamento nos contornos daquilo que se chamou Plano SALTE, que incluía Saúde, Alimentos, Transporte e Energia.

De acordo com Bordignon (2011), o segundo governo de Getúlio Vargas foi pautado pelo ideário nacional-desenvolvimentista com a defesa da intervenção do Estado em áreas de interesse nacional, marcadamente na questão do petróleo brasileiro. Após sua morte, em 1954, houve intensa instabilidade política com golpes e contragolpes, frutos da luta ideológica travada no país sobre os rumos do desenvolvimento, vindo a consagrar-se mais nitidamente no governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) com seu Plano de

Metas, a partir de diagnósticos realizados no segundo governo de Vargas, que visava acelerar o processo de industrialização e superar o subdesenvolvimento do país.

O relatório que deu origem ao Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, foi desenvolvido pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e apontava os pontos críticos da economia brasileira (Bordignon, 2011). Foi em seu governo que se acentuou a implantação da indústria pesada no Brasil e novas formas de entrada do capital internacional, por meio da entrada de filiais de multinacionais, num governo caracterizado pelo populismo.

A primeira LDBEN de 1961, representou, segundo Saviani (2006), uma vitória para a educação brasileira, apesar das concessões feitas à iniciativa privada. Foram 13 anos de discussões e debates entre liberais e católicos aliados ao grupo dos empresários leigos do ensino e intelectuais da educação, especialmente aqueles ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), representando diferentes grupos de poder no Congresso Nacional. Avanços como a autonomia dos estados e a descentralização do ensino no país ganharam registro no texto legal.

Com o predomínio norte-americano na ponta do capitalismo, após a segunda guerra mundial, o Brasil, como país dependente e subdesenvolvido, entrou na marcha das políticas e planos de desenvolvimento econômico e social, cujo enfoque inicial era mais normativo e prescritivo e, mais empírico e legal no que denominavam de Estado modernizador.

A educação, nesse contexto de mudanças e reformas econômicas, assume a formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico. Imprime-se a teoria do capital humano e o investimento no trabalhador e suas taxas de retorno individual e social, caracterizando-se a educação como instrumento de progresso técnico e meio de ascensão social, fator estratégico para o desenvolvimento, visando produtividade e eficiência.

Na linha do tempo das mudanças porque passou o país, após a aprovação da primeira LDBEN, já em 1962, o Conselho Nacional de Educação foi substituído pelo Conselho Federal de Educação (CFE), e sob a liderança de Anísio Teixeira, grande defensor da universalização da educação básica pública, foi incumbida a tarefa precípua de elaborar o Plano Nacional de Educação. Em setembro do mesmo ano, o CEF encaminhou o documento ao Ministro da Educação Darcy Ribeiro, estabelecendo metas quantitativas e qualitativas para os níveis primário, médio e superior de ensino para o período de 1963-1970, bem como, normas reguladoras de aplicação dos fundos para cada nível respectivamente. Ao receber o Plano, o

Ministro Darcy Ribeiro, após referir-se ao momento marcante da aprovação da LDBEN, afirmou:

O segundo momento da educação nacional é a elaboração, pelo Conselho Federal de Educação, do Plano Nacional de Educação, vale dizer, o cumprimento do honroso mandato que a Nação, por seus representantes, deu a esse órgão: o mandato de estabelecer planos certos, a serem alcançados em tempo marcado, para que o mínimo que a Nação pode dar, em educação, aos brasileiros não lhe seja negado (Bordignon, 2011, p. 10).

Ainda em 1962, o Plano Nacional de Educação foi abandonado, em virtude da nomeação de Celso Furtado para o Ministério Extraordinário de Planejamento e a convocação do Ministério da Educação para fazer um Plano Trienal de Educação com o título Pré-investimento para aperfeiçoamento do fator humano, à luz das novas orientações governistas, cuja prioridade era a expansão de matrículas, formação de docentes e construções de prédios, tudo com previsão de recursos. Esta iniciativa teve resistência e também foi engavetada com o advento do golpe cívico-militar em 1964.

Nessa fase desenvolvimentista houve altos investimentos em planejamento e em legislações, a exemplo da Lei 5.540/1968 que estabeleceu a Reforma Universitária, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/1971 que reformava os 1º e 2º graus e diversos Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) que integravam o ciclo de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Também se estimulou o uso da tecnologia como instrumento modernizador da educação e da sociedade. Outros fatores que marcaram esse período, podem ser destacados o aumento de recursos para a educação, o crescimento dos sistemas de ensino com a ampliação do acesso às escolas, colégios e universidades e investimentos em pesquisas científicas, incrementados a partir de termos de cooperação técnica e de crédito de organismos internacionais. Paralelamente, no campo das organizações sociais, destaque seja feito à atuação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

Com o golpe cívico-militar de 1964, instalou-se um regime autoritário, rompendo-se com a ideologia nacional-desenvolvimentista e com foco no desmonte das instituições civis organizadas, a partir do uso da força e instrumentos de repressão e coerção. No campo educacional, buscava-se manter a ordem e atender às relações de produção impostas pelo imperialismo do capital internacional, abandonando-se seu enfoque político-social (Albuquerque, 2013).

Em oposição ao regime que se instalara, uma ampla frente se contrapunha às determinações autoritárias, principalmente pela atuação das organizações da sociedade civil,

que se conflitava com o autoritarismo vigente, estabelecendo um embate entre as relações de dominação e os ideais de libertação que a teoria da dependência impunha no âmbito das relações econômicas e políticas internacionais.

A Constituição Federal de 1967, instrumento que fixava as diretrizes à luz das novas demandas atribuiu à União competência para elaborar planos nacionais de educação e saúde e o Decreto nº 60.610 de 24/04/67 atribuiu à Secretaria Geral do MEC a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação e Cultura a ser submetido ao Congresso Nacional. Entretanto, divergências ideológicas entre o Conselho Federal de educação e os técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Social (IPEA) travaram o curso do texto elaborado.

Nos anos de 1970, acentuou-se ainda mais o autoritarismo na política brasileira, com foco na segurança e planejamento. Foram instituídos três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs), concebendo a educação como fator de produção e de consumo, à luz da Teoria do Capital Humano. Esse enfoque, logicamente, foi expresso também nas Leis 5.540/68 e 5.692/71 que reformavam o Ensino Superior e os Ensinos de 1º e 2º Graus, respectivamente.

A cada Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) era elaborado um Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), para integrar a educação ao planejamento macro do país. O I PND (1972-1974) correspondeu ao período do “milagre brasileiro” no governo do Presidente Médici, e tinha como objetivos principais: elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda per capita; e fazer a economia crescer entre 8 e 10% até o final do Plano. (Bordignon, 2011). Nesta mesma direção o I PSEC delineava dez programas que concorreriam para o alcance das metas nacionais, contemplando ações estruturais como construção de escolas e outros equipamentos; formação e valorização dos profissionais da educação, assistência financeira e suplementar, investimentos em tecnologia, dentre outros, em todos os níveis de ensino.

Já o II PND (1975-1979) tinha como principais objetivos: o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. Consequentemente, o II PSEC segue a mesma direção, estabelecendo programas estruturados em quatro eixos, são eles: sistema educacional, educação física e desportos, cultura, e modernização do Ministério da Educação e Cultura.

O III PND e último do período cívico-militar (1980-1985) já no momento de abertura política, tinha como objetivo construir uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível”. Para tal, seria necessário investir no crescimento da renda e emprego, na redução da pobreza e das disparidades regionais, no controle da inflação e do endividamento externo, no

desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas (Bordignon, 2011).

No final da edição dos Planos, durante o Regime Cívico-Militar, o III PSEC foi elaborado coletivamente num seminário em Brasília, com a participação de secretários de educação e seguidos em assembleias regionais em diversos estados da federação. E tinha, logicamente, como desafios a serem focados: a redução das desigualdades sociais; o crescimento demográfico; a universalização da educação básica; a eficiência do sistema escolar; o desenvolvimento cultural; a flexibilidade regional e programática.

Já na transição da Ditadura para a Nova República, houve, ainda no governo de José Sarney, mais um PND que focava a retomada do desenvolvimento com base no tripé: crescimento econômico, reformas gerais e combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego. No capítulo destinado à educação, o PND estabelecia como prioridades a universalização do ensino de 1º grau; a melhoria e ampliação do 2º grau; redimensionamento das modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecimento de padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integração da educação física e o desporto no processo educacional; utilização de recursos tecnológicos para fins educativos e redefinição das competências institucionais no exercício dos encargos públicos. (Bordignon, 2011).

Apesar de todo um ciclo de planejamento, a tão esperada eficiência na administração falhou, pois não houve crescimento econômico nem progresso tecnológico, muito menos desenvolvimento humano, qualidade de vida e inclusão social. Essas evidências denunciavam o fracasso do projeto nacional desenvolvimentista e os conceitos de eficiência e eficácia na administração pública foram sendo substituídos por efetividade, relevância e pertinência com um enfoque mais sociocultural, visando objetivos mais amplos de equidade e desenvolvimento econômico e social (Sander, 2007). De igual modo, as lutas sindicais, movimentos sociais, pressões conjunturais e primeiros influxos neoliberais da mundialização da economia, caracterizaram a estrutura político-administrativa do país e a gestão educacional evoluiu de uma visão executória para decisória, numa concepção de ciência política aplicada, área de pesquisa e prática de intervenção educativa.

Pode-se inferir que a ampliação do acesso à educação atendia à demanda econômica de preparar mão-de-obra para o mercado e o foco dos problemas educacionais passa a ser a permanência e o percurso com sucesso da escolarização de crianças, jovens e adultos. A qualidade da educação, nesse contexto, associa-se ao conceito de qualidade total que visa a produção de resultados, flexibilidade e eficiência regidos pela lógica gerencialista. É o capitalismo mundial se reconfigurando, modernizando suas capilaridades e movimentando os

países periféricos num processo de rápida adaptação e intimando o Estado para o centro da mundialização (Osório, 2014).

No Brasil, com o fim da ditadura cívico-militar e a reabertura democrática, no campo político e econômico, há o fortalecimento da dependência ao capitalismo norte-americano, com fortes influências dos organismos internacionais nas definições de agendas prioritárias o que vêm se materializar numa série de reformas institucionais, à luz do novo federalismo inaugurado pela Constituição Federal de 1988, fortalecendo a municipalização e transferindo para os entes federados a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas locais.

Em síntese, há evidências da falta de continuidade das políticas públicas implementadas no Brasil, pensadas, muitas vezes, como políticas de governo e não como políticas de Estado concebidas para um projeto de desenvolvimento de longo prazo (Oliveira, Cypriano e Ferreira, 2014). A educação brasileira seguiu o movimento alternado de luzes e apagões, avanços e retrocessos sempre se adaptando aos determinantes políticos e econômicos estabelecidos pela administração nacional, com fortes influências internacionais, sendo este, um posicionamento comum aos países subdesenvolvidos. Essa alternância histórica se evidencia no tratamento dado à educação nas diversas legislações outorgadas e promulgadas ao longo do século XX, cabendo aqui fazer um destaque à Constituição Federal de 1988 que inaugura a gestão democrática da educação.

Na próxima Subseção será discutido o regramento constitucional à educação, de forma especial, o aspecto teórico-conceitual do princípio democrático do ensino público, tendo em conta as novas demandas sociais, políticas e econômicas do país.

2.2 Gestão democrática e participação social a partir da Constituição Federal de 1988: novos cenários do atendimento educacional frente as novas demandas sociais, políticas e econômicas

As contradições evidenciadas no período da Ditadura Cívico-Militar provocaram um enfraquecimento das bases governamentais, concomitante com o fortalecimento de organizações da sociedade civil que reivindicavam a democratização da sociedade brasileira. Fatores estruturais como o desgaste da aliança entre militares e frações da burguesia, em decorrência da queda das altas taxas de crescimento econômico e as pressões de setores da sociedade civil pela retomada do Estado de direito, dentre outros, contribuíram para um cenário favorável ao processo de reabertura democrática.

Desse modo, os trabalhadores das diversas esferas da sociedade civil se organizam em movimentos, visando à participação na condução das políticas sociais, bem como na reivindicação por reformas no âmbito do Estado, particularmente, aquelas voltadas para o sistema educacional em defesa da escola pública e de uma educação de qualidade para todos (Albuquerque, 2013, p. 98).

A partir de 1980 passaram a ser realizadas conferências em todo o país, coordenadas pela Associação Nacional de Educação (ANDE), criada em 1979 e pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), fundada em 1978, e tinham o objetivo, dentre outros, de divulgar o conhecimento produzido no campo educacional e questionar as diretrizes educacionais implantadas no período de recessão cívico-militar. Tais encontros possibilitaram a capilaridade da forte produção científica que denunciava e se confrontava com as concepções ideológicas vigentes, mais propriamente com o caráter tecnicista da educação, além de congregar partidos políticos, educadores, estudantes, sindicatos, moradores de bairros e associações de pais, tendo como fim a elaboração de propostas para a futura Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e para o futuro Plano Nacional de Educação (Albuquerque, 2013).

Questões como a responsabilidade do Estado com relação ao ensino, os critérios de distribuição de recursos públicos, os princípios de organização da universidade, as dimensões que deveriam constituir as diretrizes e bases da educação nacional, a gestão democrática em todos os níveis e a formação dos professores e dos demais profissionais da educação movimentaram e centralizaram os debates em torno dos aspectos basilares do novo projeto de sociedade que se estabelecia.

Segundo Oliveira, Cypriano e Ferreira (2014), a educação nesse período acompanhou as mudanças econômicas e sociais do país, adequando-se para atender às necessidades do mercado e de determinados grupos econômicos. Nessa conjuntura, o planejamento educacional se inseriu no contexto do modelo econômico desenvolvimentista, com o imperativo de promover capacitação técnica dos profissionais para atender ao crescimento econômico do país.

Cabe registrar que o contexto político vivido no país era de transição da recessão ditatorial para a abertura democrática, com um presidente da República eleito de forma indireta e um Congresso Nacional, majoritariamente, com perfil de direita e conservador. Ainda assim, a intensa participação da sociedade civil organizada ecoou junto à Assembleia Nacional Constituinte e garantiu muitos avanços no texto final da lei.

A abertura democrática, assegurada pela Constituição Federal de 1988, estimulou o surgimento de diversos movimentos sociais. Na educação, abre-se o espaço escolar para a participação social, dentro da lógica de uma educação democrática e de qualidade para todos. Nessa perspectiva, instala-se uma nova forma de gestão educacional aberta, inclusive, à participação da iniciativa privada nos espaços educacionais (Oliveira, Cypriano e Ferreira 2014).

No âmbito da Carta Magna de 1988, o Capítulo III, Seção I, nos artigos 205 a 214 estabelece a educação como um direito fundamental social, sendo definida como “direito de todos e dever do estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205). Para dar consecução a esse direito, define como estratégias para consecução de escolarização, políticas de atendimento suplementar como: alimentação, transporte, assistência à saúde e material didático para os estudantes. A CF também ampliou o dever de financiamento mínimo a partir das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino, ainda que tal dispositivo só veio se implementar anos depois com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

A Constituição Cidadã, assim denominada por refletir as aspirações dos cidadãos, uma vez que teve em sua elaboração a participação da sociedade civil, movimentos sociais e representações populares; ampliou e garantiu direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, bem como a proteção aos direitos humanos e a promoção de igualdade; estabeleceu princípios democráticos como a soberania popular, o Estado de Direito e a separação dos poderes; garantiu maior autonomia aos estados e municípios e introduziu mecanismos de promoção da inclusão social e combate às desigualdades, antecipando, inclusive, o princípio que viria a ser definido na Declaração de Salamanca em 1994, da Organização das Nações Unidas (ONU), que trata da educação especial, trazendo para dentro das escolas os alunos, até então, atendidos isoladamente em escolas especializadas.

Ainda como parte dos dispositivos constitucionais da Carta Magna de 1988, o Art. 211 estabelece o federalismo e o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, distribuindo competências e responsabilidades entre si, sempre com o objetivo de promover o atendimento público educativo para toda a população na educação básica, garantindo o acesso, a permanência e qualidade social com equidade. Nesse sentido, atribui à União a responsabilidade de atuar, de forma suplementar, técnica e financeiramente, de modo

a atingir 23% como complementação dos recursos financeiros do FUNDEB (EC 108/2020; Lei 14.113/2020).

Integrando, também, os dispositivos legais que visam ao atendimento educacional levando em conta as diversas formas de participação que visem a garantir o imperativo do dever do Estado para com a educação do povo, o art. 206, da CF de 1988 traz explicitamente que o ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Constituição Federal, 1988).

O texto da lei traz nitidamente em seu bojo um enfoque democrático e aberto à pluralidade e diversidade, o que reflete o contexto político e social do momento histórico do país. O disposto no inciso VI do artigo 206, mais especificamente, ao estabelecer que a educação deve ser organizada de forma a garantir a gestão democrática do ensino público, indica, por exemplo, que as instituições escolares deverão ser administradas de forma participativa e inclusiva, permitindo que os diversos segmentos da comunidade escolar tenham voz nas decisões que afetam o atendimento educativo. Essa participação se dá em forma de assentos nos conselhos da escola, na escolha de gestores e no controle social quanto ao uso de recursos financeiros, à política educacional e a qualidade do ensino.

Um aspecto importante de se destacar é que esta abertura democrática para a participação nas decisões e no exercício do controle social traz consigo a responsabilização coletiva pela construção da educação e pelos resultados alcançados.

De acordo com Bordignon (2011), o novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado. A exemplo disso, tem-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), constituído em 1986 que congregava diversas instâncias e

organizações da sociedade civil, como: CUT, OAB, ANPED, SBPC, CEDES, ANDE, ANPAE, UNE e UBES, dentre outros.

Segundo Weber (2016), a luta pela democracia já vinha ocorrendo no bojo do período de recessão, permeada pela pauta da discussão internacional a respeito da educação, tanto na instância acadêmica quanto em organismos multilaterais. Essa autora faz entender que a democratização faz parte de um movimento do capitalismo em sua fase de reconfiguração e reestruturação produtiva, com o processo de globalização. E, nesse sentido, a democratização do acesso à educação, com fulcro na gestão democrática, passa a fazer parte de uma agenda em defesa da universalização da educação básica, cuja estratégia era a de alinhar a formação de mão-de-obra barata para atender às demandas do capital. Essa perspectiva de democratização contrapõe-se à ideia de diálogo e de construção coletiva, pautada na participação social na política educacional.

Contrapondo-se a esses cenários democratizantes e, portanto, utilitaristas, Souza e Tavares (2016) defendem a democratização como disposição nas pessoas em aceitar a ideia de que dialogando podem, juntas, construir alternativas mais sólidas para os problemas comuns a todos. Há um processo de contraposição de argumentos, contradições e disputas decorrentes da diversidade de pensamentos, o que caracteriza a esfera pública como espaço coletivo da vida humana, interface e convívio entre as pessoas. E isso não é um exercício muito fácil. Entre o texto expresso no corpo da lei e a materialização da democracia na gestão educacional nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas há um longo caminho a ser desbravado porque prescinde por um lado da garantia de condições para a plena expressão da diversidade, da manifestação e defesa de pontos de vista diferentes para a construção coletiva e, por outro, de pessoas dispostas a participarem, conscientes de sua responsabilidade social e cidadã e que se compreendam sua condição sociopolítica de sujeitos da sua própria história.

Outros obstáculos, destacados por Souza e Tavares (2016), advêm dos modelos econômicos e políticos e de sua utilização na organização da sociedade. “O mercado não opera pela ou para a democracia” (Souza e Tavares, 2016, p. 65). Se por um lado, o mercado visa lucro e acumulação, a política, em uma sociedade capitalista, como a brasileira, se organiza para a garantia dos interesses do modelo econômico vigente, ou seja, reforça as desigualdades, a estratificação social e prioriza os interesses de grupos específicos em detrimento da exploração dos demais. Desta forma, propõe uma base radicalmente contraditória ao estabelecimento da democracia que busca nivelar as oportunidades. Neste ponto, Chauí (1997) é categórica ao afirmar que:

a democracia, modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade socioeconômica, é uma farsa bem-sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Se na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade; torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo (Chauí, 1997, p. 141).

Por outro lado, Costa (2006) aponta, também, que a depender do regime político e da organização efetiva dos diversos setores e grupamentos sociais, toda política social nunca será uma mera elaboração técnica desprovida de qualquer significado político-ideológico, mas será resultante de uma multiplicidade de forças sociais. Isso se constitui o tecido social, uma espécie de contrato social-democrático, típico das sociedades em desenvolvimento.

Sobre essa questão, Santos (2002) defende a ideia de democracia participativa, que ultrapassa as fronteiras de um sistema de governo e se constrói em todos os espaços sociais. A centralidade da democracia a partir da Constituição Federal de 1988 a colocou como objeto de disputa entre regulação e emancipação.

Institucionalmente, o caminho desenvolvido para o exercício do princípio democrático na gestão educacional do Brasil tem sido a utilização de estratégias e instrumentos democratizantes como conferências gerais e regionais para debates, estudos, tomadas de decisões, planejamentos e avaliações de políticas educacionais; instalações de conselhos e fóruns de educação nas diversas esferas administrativas, constituindo os sistemas de ensino e suas respectivas estruturas, bem como, no controle social da política educacional e seu financiamento; e, a ampliação do uso de critérios técnicos e democráticos na escolha de dirigentes escolares. No âmbito mais restrito às escolas, iniciativas como assembleias da comunidade escolar, conselhos escolares e rotatividade no quadro de dirigentes escolares têm sido ferramentas democráticas e democratizadoras da educação pública.

Infer-se que a constituição de instituições que organizem a vida coletiva no campo educacional representa um passo gigantesco no processo de materialização do princípio democrático na educação, entretanto, é preciso avançar numa outra empreitada, consideravelmente fundamental, que é investir numa formação humana que potencialize o acesso e exercício de práticas democráticas. “A democracia tem um papel pedagógico, de educação política” (Souza e Tavares, 2016, p. 78). Assim, é na prática, exercitando-a, praticando o diálogo, a alteridade e o respeito ao contraditório que se aprende a ser e agir democraticamente. Nesta mesma direção, Marques (2016) afirma que a vivência democrática propicia (re)politização da prática social, podendo ser experienciada nas famílias, escolas, universidades, fábricas, etc.

Bordenave (2007) vai além, ao considerar a participação como uma necessidade fundamental do ser humano, assim como a comida, o sono e a saúde. E estabelece os seguintes princípios da participação social: direito humano; processo de aprendizagem; desenvolvimento da consciência; respeito às diferenças; apropriação do desenvolvimento; resolução de conflitos; e, organização e comunicação, alertando que o direito à participação não significa a panaceia mundial.

A prática democrática seja participativa ou representativa assumiram destaque na política e planejamento educacionais que sucederam a Constituição Federal de 1988, configurando assim, a Carta Magna como o marco legal que inaugurou a cultura participativa no país, no que Bordenave (2007) denominou de macroparticipação que significa o envolvimento da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas e programas compartilhando responsabilidades com o Estado.

Esse autor faz entender o imprescindível papel da sociedade civil, destacado por Marques (2016), segundo o qual:

Inserida na lógica da descentralização da reforma do estado brasileiro, a atuação da sociedade civil como protagonista do controle social ganha corpo, institucionalizada como garantia constitucional capaz de ressignificar a cidadania e a gestão colegiada como exercício de direção e acompanhamento da coisa pública, o que pode significar a redefinição da relação do estado com a sociedade civil (Marques, 2016, p. 95).

Certamente o que a autora aponta aos cenários reformadores da década de 1990, iniciada pela Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, cujos desdobramentos impactaram nas políticas públicas sociais, particularmente nas políticas educacionais, no planejamento e na gestão educacional e escolar. Assim posto, a questão da participação social ganhou proeminência, principalmente no campo das políticas educacionais, tensionadas pela lógica neoliberal que buscava relativizar as pautas progressistas em função dos ideais do Estado mínimo. Uma das suas perspectivas, a descentralização, passou a constituir o pilar básico da gestão gerencial, pautada na eficiência e na eficácia das ações das escolas públicas no âmbito do atendimento na educação básica. E, desse modo, o discurso da gestão democrática permeia a escola, escamoteando o sentido da participação da comunidade e, de igual modo, eximindo o poder público do cumprimento do imperativo constitucional na oferta da educação pública de qualidade social. As implicações na gestão e no planejamento educacional dessas reformas democratizantes são discutidas na subseção seguinte.

2.3 Planejamento educacional e gestão democrática nas reformas educacionais no Brasil a partir dos anos 1990

É fundamental destacar que em nível global, o contexto político e econômico dos anos de 1990 despontavam naquele momento histórico, a lógica do processo de mundialização do modo de produção capitalista, repercutindo diretamente na formulação de propostas de políticas públicas sociais nos países periféricos, de modo particular, nas políticas educacionais brasileiras, adequando-as à nova ordem mundial. O objetivo era promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Nesta esteira, o mote era alinhar a agenda da educação brasileira às orientações de natureza neoliberal, emanadas pelos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O pacto constitucional que tentou impor ao Estado brasileiro o compromisso do desenvolvimento econômico com justiça social e a defesa da soberania nacional é ignorado pelos setores mais conservadores dos partidos políticos nacionais. Esta ruptura inicia-se com o governo Collor de Mello, com o seu projeto político-econômico de abertura da economia às importações e privatização de empresas estatais, e consolida-se nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 1996, através do programa de reforma do Estado, intitulado Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, centrada nas dimensões institucionais, culturais e de gestão, com o foco na privatização das empresas, dos serviços e dos entes estatais (Albuquerque, 2013).

Na análise do autor, esta reforma de cunho gerencial, intitulada de nova gestão pública, incentivava a competição e a desresponsabilização do Estado, no que se denominou de Estado mínimo. Constituiu-se, então, todo um quadro teórico e uma prática administrativa que visavam modernizar o Estado, tornando a administração pública mais eficiente, voltada para o cidadão-cliente. A ordem é descentralizar e autonomizar as agências do Estado, definindo indicadores de desempenho para as organizações e criando quase-mercados e mecanismos de controle social.

Em síntese, a Reforma do Aparelho do Estado tinha como princípios: competição; transferência do controle das atividades burocráticas para a comunidade; foco nos resultados e não no processo; orientação por objetivos e metas; usuários dos serviços públicos vistos como clientes; investimento na produção de recursos e não em insumos; descentralização e união de setores públicos, privados e não governamentais.

É nesse cenário de reformas políticas e econômicas que se desenham as políticas públicas no Brasil, nos anos de 1990, principalmente as políticas sociais, dentre elas, as políticas educacionais. Desse modo, uma nova agenda é definida para a educação dos países de capitalismo dependente, ditos periféricos, incluindo-se o Brasil (Albuquerque, 2013).

Ainda do ponto de vista desse autor, a reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implantação de um sistema de avaliação institucional comum para o país, enquanto se ampliava a responsabilidade dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental.

Convergentemente a este movimento de adequação da agenda educacional à lógica neoliberal, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) organizou, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a Conferência Mundial de Educação realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, que representou um marco expressivo, resultando no compromisso assumido pelo Brasil, descrito no Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003, representando o primeiro passo efetivo para a definição de uma nova política de educação sob a égide da nova Constituição, mas sobretudo, uma condição imposta para o recebimento de recursos internacionais para a educação.

O Plano Decenal, elaborado pelo Ministério da Educação, em 1993 estabelecia o compromisso universal com a educação, reforçando a necessidade de investimento na universalização do acesso à educação, bem como em sua qualidade; impulsionava o desenvolvimento de políticas inclusivas que atendam à diversidade cultural, social do país, assim como, a integração das pessoas com deficiência nas instituições de ensino comum; enfatizava a abertura democrática para a participação das comunidades locais na gestão e no desenvolvimento educacional, conforme já previsto na Constituição de 1988; e, ao abordá-la a relação da educação com o desenvolvimento econômico, social e sustentável.

Nesta esteira, outra iniciativa demandada pela Conferência de Jomtien, foi a retomada da discussão em torno da elaboração de uma legislação nacional para a educação, lincada com os objetivos estabelecidos pela nova ordem político-econômica à luz da reconfiguração capitalista. Esse processo já havia sido iniciado logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), com uma composição suprapartidária e pluralista, que já havia realizado toda a

articulação em torno da Assembleia Constituinte, na defesa de uma concepção progressista de educação, assumiu novamente as discussões, centrando-se na nova LDB para a educação nacional.

Foram realizados diversos fóruns estaduais, seminários e congressos que culminaram com a elaboração do projeto de lei encampado pela sociedade civil, prevendo a organização de um Sistema Nacional de Educação, tendo o Conselho Nacional de Educação como órgão normativo e de coordenação, o Ministério da Educação como órgão executivo e o Fórum Nacional de Educação como instância de consulta, articulação com a sociedade e com competência para manifestar-se sobre as diretrizes e prioridades dos Planos Nacionais de Educação (Bordignon, 2011).

Ocorre que longas discussões, novas propostas, mudanças de relatores e divergências político-ideológicas, dentre outros fatores, sucumbiram o projeto da sociedade civil, prevalecendo outro de origem do Executivo, encaminhado via Senado, tendo como relator Darcy Ribeiro, e que veio a ser aprovado em 1996, constituindo-se na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96.

A nova LDBEN disciplina as competências dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, atribuindo à União a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, incumbindo o Conselho Nacional de Educação de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional, dentro de até um ano, com vigência de dez anos, em sintonia com o Plano Decenal de Educação para Todos em vigência. Cabe aqui um registro à sanção da Lei nº 9.424, em 24 de dezembro de 1996, portanto, quatro dias após a publicação da LDBEN, que criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), definindo os critérios de distribuição de recursos, bem como a política de financiamento do ensino público, com ênfase exclusiva sobre o ensino fundamental.²

Mais uma vez, o FNDEP entrou em campo para a mobilização da sociedade organizada, convocando-a para a elaboração de uma proposta de PNE que contemplasse as concepções de educação daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária e, por decorrência uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade para todos, em

² O FUNDEF representou um grande avanço na política de financiamento da educação brasileira, impactando profundamente na qualidade e expansão do ensino fundamental, sobretudo, na valorização dos profissionais do magistério público. Sua substituição ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 53 e da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando a cobertura para toda a educação básica e abrangendo os profissionais da educação que atuam nas instituições escolares como um todo. Em 2020, o FUNDEB tornou-se um fundo permanente por meio da Emenda Constitucional nº 108 e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

todos os níveis. Realizou dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), em 1996 e 1997, A “Proposta da Sociedade Brasileira”, assim intitulada, foi elaborada com visão sistêmica, partindo da organização da educação.

Ocorre, que o Ministério da Educação, alegando o curto espaço de tempo estabelecido pela LDBEN para o envio do PNE ao Congresso Nacional, usou uma estratégia mais simples e rápida, convocando, apenas, o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) para elaborarem uma proposta do executivo, entendendo que caberia ao Congresso Nacional, na etapa seguinte, o papel de ampliar o debate, de forma a abranger o conjunto da sociedade brasileira.

A “Proposta do Executivo” procurou caracterizar-se como de caráter técnico, de definição de objetivos e metas segmentados por temas, sem a visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nela estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava, até porque, nesse campo, a neutralidade se constitui numa impossibilidade lógica (Bordignon, 2011, p. 23).

A proposta apresentava 248 metas e tramitou paralelamente à proposta da sociedade civil no Congresso Nacional. Duas propostas de origem antagônicas, com divergências político-ideológicas que se conflitavam no embate de perspectivas educacionais opostas.

Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta de sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devido refletida nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (Valente e Romano, 2002, p. 2).

Enquanto a proposta da sociedade brasileira visava a organização da gestão educacional e o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, o expediente governista, propunha o Sistema Nacional de Avaliação e defendia a máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com a progressiva abertura da manutenção do ensino para a sociedade.

Como terceira via, numa tentativa de aglutinar as contribuições de ambos os textos e estabelecer um ponto de equilíbrio e consenso, houve a proposta relatada pelo Deputado Nelson Marchezan, que recebeu centenas de emendas e tramitou durante todo o ano de 1999, tendo como base, majoritariamente, a proposta do executivo, conforme o quadro abaixo:

Quadro 3 - Metas do PNE 2001-2010 - Terceira Proposta de PNE aprovada

Quadro 1 - Metas do PNE Originárias das propostas do Executivo e da Sociedade								
	Proposta do Executivo				Proposta da Sociedade			
	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.	Total	Aprov.	Fundidas	Não aprov.
E. Infantil	36	15	18	3	12	5	3	4
E. Fundamental	27	19	6	2	7	3	3	1
E. Médio	20	17	2	1	10	1	5	4
E. Superior	25	19	5	1	14	1	9	4
EJA	20	16	3	1	15	6	4	5
E. Distancia	22	18	3	1	-	-	-	-
E. Profissional	16	13	1	2	9	0	2	7
E. Especial	26	25	1	-	-	-	-	-
E. Indígena	19	18	1	-	-	-	-	-
F. Professores	15	11	2	2	31	13	11	7
Financiamento	10	5	4	1	6	2	3	1
Gestão	12	11	1	-	14	1	4	9
TOTAIS	248	187	47	14	118	32	44	42

Fonte: Bordignon, 2011, p. 26

Como observado no quadro acima, a proposta do executivo foi preponderante e o substitutivo que veio a ser o texto base da lei, simulou o diálogo com as teses geradas pela mobilização social, sobretudo no diagnóstico da situação educacional, mas adotou a política do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas diretrizes, nos objetivos e nas metas.

O PNE finalmente aprovado foi sancionado com nove metas vetadas referentes ao financiamento, por recomendação da área econômica do governo. Assim, a Lei nº 10.172/2001 que institui o primeiro Plano Nacional de Educação, numa perspectiva democrática, definiu como prioridades e objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública; e, a 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 e equivalentes (Brasil, 2001).

Muitas críticas foram atribuídas à forma como aconteceu todo o processo de construção e aprovação do PNE 2001-2010. Apesar de ser uma política de Estado por atender às dimensões de legalidade, temporalidade e participação, neste último aspecto, ficou mais fragilizado por ter que atender aos interesses governistas em detrimento do clamor popular. O descaso com as questões de financiamento, reduziu a lei a uma espécie de carta de intenções, sem definições claras e reais da implementação e alcance das metas estabelecidas.

Bordignon (2011) reflete acerca de hipóteses culturais e políticas que dificultam a implementação de planos e leis, em geral, uma vez que os governos assumem um caráter personalístico, idiossincrásico, nada republicano, com o que é estabelecido por outros governos, sem preservar a natureza estatal, pública e de continuidade. Da mesma forma, as rupturas político-ideológicas, rotatividade de atores na condução das políticas públicas, ausência de um espírito sistêmico provocam o abandono ou a interrupção dos planos, a exemplo do PNE 2001-2010, que não reverberou em melhoria da educação nacional.

Em 2007, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, propondo-se a rever os vetos de FHC ao PNE, ampliando progressivamente os percentuais de investimento em educação e definindo o custo-aluno-qualidade (CAQ) como parâmetro de distribuição de recursos entre os entes federados, constituindo-se na criação do FUNDEB, é lançado em 24 de abril, por meio do Decreto nº 6.094, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no Brasil.

Vale destacar que, segundo Fonseca (2009), a política do governo de Lula buscou equilibrar as tensões que se produziam no embate de forças entre as demandas internacionais do campo econômico-produtivo e aquelas que provinham da mobilização dos educadores, mas também pouco dialogou com o PNE vigente.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituiu-se na macropolítica educacional do país, baseando-se em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Suas principais características eram: o estabelecimento de metas claras, integração de diferentes políticas educacionais, valorização e formação de professores, fomento à gestão democrática e realização de monitoramento e avaliação das políticas educacionais implementadas. Referindo-se ao PDE, Albuquerque (2016), destaca:

Estruturado em 28 metas, a serem perseguidas até o ano de 2022, o PDE ancora-se no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, constituindo-se como um marco na história da educação básica oferecida pelo poder público no país. Através deste Plano os diferentes entes federados assumiram responsabilidades solidárias e estabeleceram como foco a aprendizagem, apontando resultados estabelecidos por metas a serem atingidas nos 15 anos que se sucedem à implementação das ações do Plano (Albuquerque, 2016, p. 2).

Segundo o autor, há uma ênfase no compartilhamento de competências e responsabilidades entre os entes federados, reforçando o regime de colaboração no alcance das metas estabelecidas. Os entes subnacionais aderiram à nova política implantada pelo PDE a partir da assinatura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do instrumento de

execução que substituiu os convênios temporários e visando o caráter de continuidade das políticas educacionais, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR se estrutura em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e, infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR se apresenta como uma proposta de gestão democrática ao congregar gestores, educadores e comunidade escolar em torno da elaboração de um diagnóstico situacional que demandará as ações necessárias que impulsionem ao alcance das metas educacionais em nível local e, conseqüentemente, regional e nacional, também. A avaliação sobre a implementação das ações e melhoria da educação serão verificadas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que passou a ser implantado em 2007, com aplicação de dois em dois anos, considerando o fluxo escolar e a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, bem como na 3ª série do Ensino Médio.

Além do indicador de aprendizagem, o MEC, ao oferecer assistência técnica e apoio financeiro aos entes subnacionais, implantou o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), com o objetivo de acompanhar as ações do PDE e dos respectivos Planos de Ações Articuladas. Introduziu, ainda, vinculações entre avaliação, financiamento e gestão, trazendo à pauta conceitos como responsabilização e mobilização social, atrelando o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. (Albuquerque, 2016).

Observou-se que tanto o PDE, enquanto política de Estado, visando a conjugação entre educação e desenvolvimento econômico e social e o PAR, instrumento de planejamento participativo capaz de fazer frente ao problema da desigualdade de oportunidades, enfrentaram desafios estruturais, arraigados na tradição de frágil competência técnica e clientelismo político, na ponta da implementação concreta das diretrizes estabelecidas no texto das propostas. A dimensão participativa intencionada, resumiu-se, majoritariamente, a um grupo técnico nos municípios, por vezes, a um único ser, incumbido de toda a gerência na elaboração do diagnóstico e propostas, na alimentação e avaliação exigida no monitoramento da implementação da política educacional. Nesta perspectiva, a exigência de constituição do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, não passou de mera formalidade. De acordo com Santana e Adrião (2016), em algumas realidades calcadas no clientelismo político, a ausência de competência técnica na condução do PAR, induzira os municípios a recorrerem a empresas para assumirem metas e responsabilidades pactuadas, fortalecendo a terceirização e fortalecimento do setor privado. A meta era não perder recursos.

Nesta mesma direção, denota-se que o sentido da qualidade da educação pretendida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação fica comprometido a dados quantitativos produzidos pela Prova Brasil, que mais alimentam às demandas de mercado do que superam as desigualdades estruturais existentes no território brasileiro.

Essa performance de Estado Avaliador vem se consolidando cada vez mais, junto com os processos de descentralização, a partir do regime de colaboração, transferindo responsabilidades para o poder local; financiamento, vinculado aos resultados alcançados pelos entes federados; e, autonomia, difundindo a ideia de que quanto mais se avalia e se demonstra via testes os resultados, mais a população tem impressão de que controla o que o ocorre no sistema educativo (Oliveira, 2009).

Não obstante à mão invisível do mercado e a força dos organismos internacionais na definição da agenda administrativa do Brasil, a partir da Carta Magna de 1998, institucionalizando o princípio democrático, não somente os entes federados são convocados à formulação e à execução das políticas públicas nas áreas sociais, mas, também, a sociedade civil via fóruns, conferências, conselhos, entre outros expedientes.

É nessa conjuntura que a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 ganhou destaque ao provocar um intenso processo de mobilização e participação social em torno das discussões e deliberações das metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação para a década seguinte.

Antes de adentrar no contexto de elaboração do novo PNE, faz-se necessário tecer, ainda que brevemente, como o exercício do planejamento se configurou no Brasil, ao longo do período contemplado neste estudo, mais precisamente do século XX para cá.

Até os anos 50 do século passado o planejamento educacional foi, de certa forma, confundido ou concebido como formulação de arcabouço legal, diretrizes a orientar as ações. Ou seja: a concepção era a de que se podia mudar a realidade somente por meio de normas legais, a ação seria mera consequência, concepção que marca fortemente sua presença até os dias atuais. A partir dos anos 50 o planejamento assumiu corpo metodológico próprio, com forte caráter normativo/prescritivo, que dominou a América Latina até o final dos anos 80 (Bordignon, 2011, p. 32).

O planejamento normativo-prescritivo possui perspectiva determinista do futuro, com a presunção de que é possível controlá-lo, sem levar em conta os condicionantes políticos e sociais; possui base tecnicista; e, distanciamento entre o planejador e a realidade, bem como, entre a elaboração e a gestão do plano. Um planejamento que desconsidera os condicionantes da realidade, fundamentalmente, não conseguirá modificá-la, é fadado ao fracasso. Daí se

entende o fato de tantos planos não lograrem êxito, no que tange ao alcance de suas metas, por não dialogarem com o contexto concreto e complexo da sociedade.

O caráter normativo-prescritivo do planejamento, imprimiram no campo educacional o foco na aplicação de recursos por meio de fundos para cada nível de ensino, nos anos de 1960 e, assumindo a ênfase como instrumento de gerenciamento técnico, nas décadas de 1970 e 1980.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento assume um caráter estratégico, convocando à participação dos entes federados e a sociedade civil para dialogar, negociar, o estabelecimento de metas e a responsabilização pelos resultados, ao partir da análise e da compreensão da conjuntura política, econômica e social, seus limites e possibilidades, com visão sistêmica. Como diz Freire (1987, p. 38) “é práxis, que implica na ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo.”

Neste sentido, cabe refletir sobre a qualidade substancial da participação social nas definições de políticas públicas, sobretudo, educacionais. O que se observa é o que Sani (1998) denomina de participação autorizada e não um fenômeno político ativo com vistas à promoção do controle social efetivo da política educacional. São movimentos sazonais em grande volume que mobilizam instâncias e sujeitos coletivos em torno de agendas pontuais, além do estabelecimento de espaços democráticos como conselhos, fóruns, entre outros, que, em tese, realizam o controle social das políticas públicas.

Assim, mais uma vez, em 2009, há uma ampla mobilização dos sistemas de ensino, instituições acadêmicas e científicas e entidades que militam na educação brasileira de modo geral, bem como, a sociedade civil, em torno de fóruns, congressos e conferências para discutir e deliberar sobre o novo Plano Nacional de Educação.

A Comissão Nacional Organizadora da Conferência, coordenada pelo MEC, da qual participaram as Secretarias do MEC, Comissões de Educação e Cultura da Câmara e do Senado, Conselho Nacional de Educação, entidades dos dirigentes estaduais e municipais de educação, dos conselhos de educação, das instituições de educação superior e dos estudantes e sindicatos da área de educação e com apoio de especialistas, consolidou o Documento Referência, a partir das contribuições dos eventos e movimentos realizados nas esferas estaduais e municipais, ao longo de 2009.

Em 2010 foi realizada a 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, deliberadas sobre os seguintes eixos: Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;

Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; Financiamento da Educação e Controle Social; e, Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

A promulgação do novo PNE, por meio da Lei nº 13.005/14, sancionada em 25 de junho de 2014, após quatro anos de tramitação, estabelece 20 (vinte) metas, 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias e 56 (cinquenta e seis indicadores) que visam a garantia do acesso e qualidade da educação nacional, no período de 2014 a 2024. A lei representa um instrumento de planejamento estratégico e sistêmico que visa, em linhas gerais, guiar o país rumo à erradicação do analfabetismo; à universalização do ensino básico; à valorização dos profissionais da educação; e, ao fortalecimento da educação superior e da gestão democrática. É também um Plano de Estado por atender as três dimensões: legal, temporal e social.

Para a implementação do PNE, foi previsto que os entes federados atuassem em regime de colaboração, incumbindo o Distrito Federal, estados e municípios também, no prazo de um ano, a elaborarem seus respectivos Planos; a realização de, pelo menos, duas conferências nacionais de educação na vigência do PNE; e, o monitoramento e avaliação do alcance das metas a cada dois anos. Merece destaque o papel atribuído ao Fórum Nacional de Educação e respectivos fóruns dos entes subnacionais, como instâncias responsáveis pela mobilização social e diálogo com a sociedade no contexto do planejamento participativo e da democratização da gestão educacional.

Inúmeros estudos foram realizados ao longo da etapa de monitoramento e ciclos avaliativos do PNE, conforme fora levantado no Estado do Conhecimento apresentado na Seção anterior. No relatório final divulgado pelo Ministério da Educação em 2024, há um balanço não muito favorável da execução das estratégias propostas e bem distante do alcance das metas estabelecidas na lei. Veja o que traz a análise feita pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em seu Balanço do PNE 2024 – Relatório de Metas:

Infelizmente, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 foi escanteado por sucessivos governos durante sua vigência, e os indicadores contemplando até 2023, seu penúltimo ano, apontam para o descumprimento, ao seu fim, da maioria dos objetivos nele estabelecidos. As metas estruturantes do Plano, com prazo até 2018, não foram alcançadas. (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024, p. 7).

Em dez anos de vigência do PNE, em suma, as únicas metas alcançadas foram a 13 e a 14 que propunham, respectivamente, elevar a qualidade do ensino superior e a proporção de

mestres e doutores entre os professores das faculdades; e, aumentar o número de matrículas no mestrado e no doutorado.

Além da falta de prioridade devida ao Plano pela alternância de governos e, conseqüentemente, pelas divergências ideológicas, fatores como a pandemia 2019, o contingenciamento de recursos para a educação imposto pelo teto de gastos, as desigualdades regionais, sociais e econômicas, bem como, às referentes a gênero e às áreas urbanas e rurais também dificultaram a implementação do PNE e retardaram, inclusive, a elaboração do Plano subsequente que deveria ocorrer até junho de 2023.

O atual PNE teve sua vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025, por meio da Lei 14.934, de 2024, e, paralelamente, já tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.614 que propõe o novo PNE 2024-2034. Nesse processo, cabe à sociedade ser vigilante, acompanhando todos os passos a fim de garantir que as proposições produzidas no amplo debate sejam mantidas. Vale ressaltar que a participação social no planejamento educacional, seja exercida diretamente pela população ou pelos sujeitos e instâncias coletivas representativas da sociedade civil e acadêmica, é fundamental para a instituição do Sistema Nacional de Educação e efetivação das diretrizes, metas e estratégias do novo PNE, bem como, do alinhamento da política educacional às reais necessidades que primem por uma educação com qualidade socialmente referenciada.

Neste sentido, Dourado (2017) ressalta o papel da União na coordenação das políticas educacionais e a descentralização qualificada que respeita os diversos entes e sinaliza numa perspectiva de fortalecimento das instâncias, dos conselhos, dos fóruns e de outros setores articulados para uma concepção de educação e de gestão democrática que garanta a ampliação do direito à educação para todos, da educação básica a educação superior. O autor destaca, ainda, que os mecanismos democráticos devem estar presentes em todas as estruturas e relações que se estabelecerem no Sistema Nacional de Educação, desde a instituição educativa, com o necessário fortalecimento dos Conselhos Escolares até o órgão executivo do Município, do Estado, do Distrito Federal e da União. Tal princípio se concretiza por meio da instituição e fortalecimento de espaços de negociação, pactuação, deliberação, consulta, participação, acompanhamento e de controle social, como: comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalho, entre outros.

A elaboração do PNE (2014-2024), bem como dos respectivos Planos subnacionais “está sempre direcionada por projetos de sociedade que não são harmônicos, e na maioria das vezes, são conflitivos” (Loureiro, 2016, p. 17). Contudo, trata-se de um processo coletivo que foi orientado a garantir consonância com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional

de Educação, a partir de um diagnóstico eficiente das realidades específicas. Nesta etapa, vale registrar, houve uma ampla mobilização da sociedade para a análise dos aspectos políticos, econômicos e sociais da educação, partindo do território local, ao regional e nacional e fazendo o movimento inverso, numa perspectiva sistêmica de construir planos articulados, com vistas ao regime de colaboração.

A atuação dos entes federados e instâncias da sociedade civil organizada, na configuração dos sistemas distrital, municipais e estaduais de educação foi bastante intensa, coordenada pelo Fórum Nacional de Educação e apoiada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) que promoveu assistência técnica aos entes federados para a elaboração e monitoramento dos seus respectivos Planos de Educação. Cada unidade da federação instituiu Fóruns de Educação e Comitês Locais com representações das comunidades política, acadêmica e social a fim de executar cada etapa relativa aos Planos, acompanhando a implementação das estratégias e o alcance das metas estabelecidas de forma democrática.

Já nas etapas subsequentes à elaboração dos Planos de Educação, a participação social não foi tão evidente, conforme afirmam Menezes e Souza (2018) ao destacar que o monitoramento e a avaliação não assumem centralidade nos planos estudados, configurando-se apenas como instrumento técnico, de caráter normativo e gerencialista, desvestido do sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação. Nesta mesma direção, Bizzon e Scaff (2023) inferem que a fragilidade e, até mesmo, a inexistência de participação da sociedade civil no acompanhamento dos Planos Municipais de Educação são fatores que podem explicar as causas de boa parte dos municípios não apresentarem relatório de monitoramento e avaliação dos seus Planos.

Cabe, destacar que os estudos analisados sobre o estado do conhecimento, mediante a temática desta pesquisa, trouxeram evidências da fragilidade da dimensão democrática no processo de participação e controle social na implementação do PNE (2014-2024). E, é nessa conjuntura de implementação do PNE, a partir do território luminense, por meio do Plano Municipal de Educação (PME), que este estudo busca analisar como se deu a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em vista, ser este o planejamento de longo prazo que constitui a política educacional local. Além disso, deve-se levar em conta as metas e o conjunto de estratégias, todas com vistas ao atendimento educacional local, mantendo alinhamento com o PNE, que visa corrigir profundas desigualdades no atendimento educativo e promover uma educação de qualidade social com equidade.

É, pois, com a atenção na materialidade do PME (2014-2023) desse município, e à luz dos princípios da gestão democrática, que a próxima Seção, para alcançar os objetivos propostos pelo estudo, buscou responder à questão: **O Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (2014-2023) contou com a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação?**

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM PAÇO DO LUMIAR/MA: a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME 2014-2023

A presente Seção apresenta a análise dos dados coletados no campo empírico, além de documentos oficiais, cujo objetivo foi analisar como se deu a participação de sujeitos e instâncias da sociedade civil na elaboração, no monitoramento e na avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023). Buscando responder aos objetivos propostos e apoiada na metodologia, a pesquisa se concentrou na busca de evidências sobre tal participação, levando em conta a gestão democrática e seus princípios, com o foco na participação social no planejamento educacional de longo prazo desse município.

Inicialmente, realizou-se uma breve caracterização do município de Paço do Lumiar, *locus* da investigação, bem como uma apresentação do marco situacional da educação municipal. Essa caracterização se fez necessária para trazer à baila o espaço/tempo da materialidade da política educacional local, com o fulcro na participação social no processo da elaboração, do monitoramento e da avaliação do Plano Municipal de Educação (PME 2014/2023). Nesse sentido, fez-se pertinente apresentar uma breve incursão na história e na memória de Paço do Lumiar/MA, considerando seus indicadores sociais, políticos, econômicos e culturais.

3.1 Um pouco sobre Paço do Lumiar/MA

O município de Paço do Lumiar/MA fica situado na região metropolitana de São Luís, a 26 km da capital, fazendo limite com os municípios de São José de Ribamar, Raposa e São Luís. Possui uma população de 145.643, de acordo com o censo de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo o 6º município mais populoso do estado. Sua área geográfica é 127,193 km², ocupando o penúltimo lugar em extensão, no Maranhão, ultrapassando apenas o município vizinho de Raposa. Sua densidade demográfica é de 1.145,06 hab./km² e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do município, segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), em 2010, era de 0,724, considerado alto, colocando Paço do Lumiar em 3º lugar no estado, tendo um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 9.903,22, em 2021 (IBGE, 2024).

Emancipado do município de São José de Ribamar, em 1959, por meio da Lei nº 1890, Paço do Lumiar foi administrativamente instalado em 14 de janeiro de 1961, quando teve

seu primeiro prefeito, Pedro Ferreira da Cruz. O município possui grandes áreas verdes e um litoral com forte influência das marés, prevalecendo os manguezais, a extração vegetal, a agricultura, a pesca artesanal e a cata de mariscos como atividades importantes que movimentam o comércio e a economia local. Importante ressaltar que boa parte do abastecimento da capital São Luís, advém dos produtos da agricultura familiar, a pesca de Paço do Lumiar.

Devido sua proximidade com São Luís, o município de Paço do Lumiar, é caracterizado como cidade dormitório por ter parte da sua população urbana laborando no comércio da capital, fenômeno típico nas regiões metropolitanas. Não obstante, nos últimos anos, observa-se um crescimento acelerado do setor terciário no município, bem como grandes empreendimentos nas áreas da construção civil e do entretenimento.

O município tem como principal centro de fonte econômica o bairro do Maiobão por concentrar um grande número de empresas no ramo comercial e uma boa quantidade das escolas municipais. Dada a sua relevância econômica, o Maiobão é, sem dúvida, o fenômeno geográfico mais relevante para entender Paço do Lumiar e a própria dinâmica metropolitana da Ilha do Maranhão. Ele deixou de ser apenas um "bairro" para se tornar uma centralidade que desafia a lógica tradicional de cidade-dormitório, nas últimas décadas. Surgiu na década de 1980 (inaugurado oficialmente em 1982) como um projeto da Companhia de Habitação Popular do Maranhão (COHAB/MA), o Maiobão, diferente de ocupações espontâneas, foi uma ocupação planejada pelo Estado para atender à demanda habitacional gerada pelo crescimento industrial de São Luís (Porto do Itaqui, Alumar, Vale).

Durante décadas, geógrafos o classificaram exclusivamente como cidade-dormitório. No entanto, estudos recentes, como os de Santos (2015), mostram que o Maiobão desenvolveu um setor de serviços e comércio tão forte que ele hoje possui uma dinâmica própria, reduzindo a dependência absoluta de São Luís para o consumo básico.

Segundo Santos (2015), o processo de urbanização na Ilha do Maranhão não foi acompanhado por uma infraestrutura de saneamento condizente com o adensamento populacional. A ocupação do Maiobão revela o que geógrafos como Santos (2005) e Villaça (2001) chamam de “segregação socioespacial” onde o espaço reflete as desigualdades da sociedade, produto do capitalismo. Enquanto o centro de São Luís recebia investimentos em infraestrutura, o Maiobão cresceu com deficiências crônicas de saneamento e transporte. A ocupação original deu lugar a um processo de "puxadinhos" e verticalizações informais (casas que viram dois ou três andares para aluguel), o que pressiona os recursos hídricos e o sistema de esgoto da região.

Geograficamente, o Maiobão foi se transformando de cidade-dormitório para uma célula-mãe do município de Paço do Lumiar/MA. A partir dele, surgiram dezenas de outros conjuntos e loteamentos menores (Maiobão II, III, IV, Tambaú, Paranã). Ele atrai a ocupação urbana para áreas que antes eram rurais ou de vegetação nativa, alterando o clima local e o ciclo das águas.

No aspecto político, o município é marcado pela descontinuidade de políticas públicas, atrelada a um histórico de rupturas e rotatividade de prefeitos, assessores e secretários municipais, de modo particular, os de educação e suas respectivas equipes técnicas. Paço do Lumiar é alvo de constantes auditorias e fiscalizações por órgãos de controle, devido denúncias de irregularidades e práticas improbas que ferem os princípios da administração pública e provocam danos ao erário do município.

É, a partir desse breve contexto, que se faz uma caracterização da educação municipal, apresentando os principais indicadores do atendimento da rede pública de ensino com destaque para a estrutura e funcionamento, bem como o sistema de gestão e o quadro de profissionais da educação por nível de formação e atuação profissional. A descrição desses indicadores constitui parte significativa da análise conjuntural da participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação do Plano Municipal de Educação – 2014/2023 de Paço do Lumiar/MA, considerando a importância e a relevância conferida ao papel que esses profissionais desempenham no âmbito do atendimento público da educação municipal.

3.2 Caracterizando a Rede Municipal de Ensino de Paço do Lumiar/MA

Desde 2014, a educação de Paço do Lumiar assumiu um caráter mais estruturado, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, do Conselho Municipal de Educação, do Serviço de Inspeção Escolar e com a constituição do Fórum Municipal de Educação, em função da necessidade de mobilização e coordenação do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Foi também em 2014 que a rede de ensino sofreu uma reestruturação, definindo escolas com perfis para cada etapa de ensino e quando havia a oferta de mais uma etapa na mesma escola, devido questões de localização e demanda, cada etapa funcionava num turno específico.

Segundo dados apresentados pela SEMED, a Rede se estrutura, atualmente, em 12 polos, de cunho regional, possuindo um total de 94 escolas, dentre as quais 69 são públicas e 25 são conveniadas, exclusivamente, para a oferta da educação infantil. Possuía, até 2024, um quadro efetivo de 866 professores e 92 especialistas em educação básica, sendo estes últimos

aquele que desempenham de coordenação pedagógica nas escolas além de outras funções técnicas no Sistema Municipal de Ensino, como caracterizado na ilustração abaixo.

Figura 1 - Caracterização da Rede Municipal de Ensino em Paço do Lumiar/MA



Fonte: A autora, a partir de dados da SEMED/Paço do Lumiar/MA, 2024

Em relação à formação inicial dos docentes, de acordo com o Censo Escolar de 2023, 88,5% dos professores da rede municipal que atuam na Creche possuem nível superior, enquanto que na pré-escola são 87,5%; nos anos iniciais do ensino fundamental são 99,5% e nos anos finais, bem como, na educação de jovens e adultos e no Atendimento Educacional Especializado – AEE são 100% dos docentes com formação em pós-graduação

Os professores da Rede Municipal de Ensino que atuam no Ensino Fundamental e possuem formação superior, segundo o Censo de 2023, estão assim distribuídos: 95% graduados em licenciatura plena; 32% com especialização lato sensu; 5% com mestrado e 1% com doutorado.

A cobertura do poder público local na oferta da escolarização à população em idade escolar, representa uma parcela muito pequena diante do total de habitantes do município. Segundo o IBGE, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade, em 2010, era de 96%, o que certamente revela a atuação de escolas privadas nesse atendimento, além do fato de muitas crianças e adolescentes serem matriculados em municípios vizinhos.

De acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2024, as matrículas oficiais nestes estabelecimentos de ensino, totalizaram 23.251 estudantes, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 4 - Matrículas Municipais 2024

MATRÍCULAS 2024		
ETAPAS	LOCALIZAÇÃO	TOTAL
CRECHE PARCIAL	URBANA	0
CRECHE PARCIAL	RURAL	393
CRECHE INTEGRAL	URBANA	0
CRECHE INTEGRAL	RURAL	105
PRÉ-ESCOLA PARCIAL	URBANA	0
PRÉ-ESCOLA PARCIAL	RURAL	901
PRÉ-ESCOLA INTEGRAL	URBANA	0
PRÉ-ESCOLA INTEGRAL	RURAL	33
EF – ANOS INICIAIS PARCIAL	URBANA	123
EF – ANOS INICIAIS PARCIAL	RURAL	4.536
EF – ANOS INICIAIS INTEGRAL	URBANA	316
EF – ANOS INICIAIS INTEGRAL	RURAL	3.651
EF – ANOS FINAIS PARCIAL	URBANA	66
EF – ANOS FINAIS PARCIAL	RURAL	1.880
EF – ANOS FINAIS INTEGRAL	URBANA	446
EF – ANOS FINAIS INTEGRAL	RURAL	4.384
EF – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	URBANA	45
EF – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	RURAL	477
ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO - AEE	-	790
ESCOLAS COMUNITÁRIAS CONVENIADAS	-	5.205
TOTAL	-	23.251

Fontes: <https://www.gov.br/inep/pt-br> e SEMED/Paço do Lumiar/MA 2025

Os dados do quadro acima permitem inferir que embora as matrículas no município apresentem indicadores aparentemente favoráveis quanto ao atendimento nos níveis e modalidades do ensino, chama a atenção para as matrículas na etapa da educação infantil ofertadas por meio de convênios com instituições privadas. Essa situação pode indicar a pouca atenção do poder público com esse segmento da educação municipal que, embora previsto no regime de colaboração da União com os municípios, a construção de creches e escolas, a considerar os dados ora apresentados, parece não haver um compromisso efetivo por parte do poder público municipal em garantir recursos para a construção de espaços adequados para essa etapa de ensino.

Um dado relevante sobre o Sistema Municipal de Educação de Paço do Lumiar é a grande expansão de escolas comunitárias no território luminense que assumem, majoritariamente, o atendimento à educação infantil. Os dados de matrículas dessas escolas, das quais 25 são conveniadas com o poder público municipal, apresentam um crescimento significativo nos últimos três anos. Vejam: em 2022 foram registradas 3.972 no censo escolar, enquanto que em 2023 foram 4.230 e, em 2024 cresceram para 5.205 crianças da creche e pré-

escola atendidas nas escolas comunitárias conveniadas. Enquanto isso, a matrícula do município se manteve estabilizada, apresentando um decréscimo de 2023 para 2024.

Outro fato que merece destaque é que, devido à estagnação do parque escolar público que não construiu escolas para acompanhar o crescimento populacional do município, há um arranjo jurídico que autoriza a efetivação de arrendamento oneroso de bens pertencentes às instituições comunitárias legalmente constituídas e regularizadas por parte da Secretaria Municipal de Educação, respaldada na Lei Municipal nº 628, de 22 de outubro de 2014. Na prática, esta lei regulamenta uma espécie de aluguel das instalações e equipamentos das escolas comunitárias para garantir o atendimento público do ensino fundamental. Algumas dessas instituições possuem os dois contratos com o poder público: o convênio para oferta da educação infantil e o arrendamento oneroso para garantir a oferta do ensino fundamental à população, sob respectivamente, o financiamento e a gestão da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

Esta estratégia utilizada pela SEMED tem produzido repercussões que merecem aqui tecer algumas considerações. A primeira, diz respeito à inércia do poder público, que não expandiu sua rede física ao longo dos últimos vinte anos, apesar do crescimento populacional do município, recorrendo a aluguéis, arrendamentos e convênios para atender à demanda reprimida da população em idade escolar. Esta situação, reflete não só uma falta de visão estratégica, mas sobretudo, um ranço político fortemente marcado pelo clientelismo e por interesses eleitoreiros, tendo em conta que as instituições comunitárias têm raízes associativistas e estão distribuídas em quase todo o território municipal e, de igual modo, exercem forte liderança em suas comunidades, ocupando assentos em diversos organismos de políticas públicas, particularmente no poder legislativo local, além de exercer o controle social sobre ações do poder público.

Os convênios mantidos entre o poder público municipal com as aludidas instituições, refletem o que Montano, Peroni e Fernandes (2021), destacam, ao apontarem que as parcerias público-privadas não apenas reconfiguram a gestão educacional, mas também transformam as relações de poder e representação política no âmbito local, fortalecendo interesses privados em detrimento de uma gestão pública voltada à universalização do direito à educação.

A segunda consideração refere-se à estagnação da rede pública, refletindo no crescimento das matrículas nas instituições comunitárias, bem como no tocante à qualidade dos serviços oferecidos. Assim posto, há uma concorrência velada entre as escolas públicas e as comunitárias, pertencentes à mesma rede de ensino. Enquanto as escolas públicas não possuem

autonomia financeira, haja vista que muitas delas têm pendências com os caixas escolares, dependendo, exclusivamente, da assistência da SEMED, convivem com a precarização das condições de trabalho, muitas vezes tendo que contar com a colaboração voluntária da comunidade escolar para desenvolver o trabalho educativo; no outro extremo, as escolas comunitárias gozam de total autonomia na aplicação dos recursos que recebem do poder público, investindo nas instalações físicas, aquisição de equipamentos e modernização do processo ensino-aprendizagem, atraindo e seduzindo a comunidade que, por sua vez, se sente mais empoderada com a sensação de que está colocando seu filho numa escola privada.

Esta situação nos provoca, ainda, a fazer uma análise sobre a relação público-privado estampada na realidade educacional de Paço do Lumiar. Segundo Peroni (2015), a adoção de estratégias de privatização direta e indireta reflete os princípios do neoliberalismo ao promover a ampliação de parcerias público-privadas, a terceirização de serviços e o fortalecimento de iniciativas privadas na gestão e oferta de ensino. Para Montano, Peroni e Fernandes (2021), a transferência de recursos públicos para instituições privadas, mesmo que sem fins lucrativos, reforça a concorrência e a competitividade no sistema educacional, agravando as diferenças estruturais e qualitativas entre as redes de ensino. Em síntese, o que se observa é que os investimentos públicos direcionados às escolas comunitárias têm resultado em melhorias de infraestrutura e ampliação de suas instalações, fortalecendo sua autonomia administrativa e ampliando sua influência no território municipal. Em contrapartida, as escolas públicas enfrentam limitações orçamentárias e administrativas, sem os mesmos níveis de investimento, o que perpetua um cenário de desigualdade. Assiste-se o fortalecimento das instituições privadas à custa da fragilização da rede pública.

Outras experiências de parcerias público-privadas têm se estabelecido na educação de Paço do Lumiar, a exemplo da atuação do Instituto Ayrton Senna (IAS) no período de 2015-2016, desenvolvendo três programas específicos: o Gestão Nota 10, com foco na formação dos gestores escolares, a partir das competências socioemocionais; o Se Liga, voltado para a recomposição das aprendizagens, primando pela alfabetização de alunos que apresentavam defasagem no desempenho escolar; e, o Acelera, que cuidava da correção idade-série, ainda, nos anos iniciais do ensino fundamental. Com a mudança de gestão municipal e reestruturação da SEMED, a parceria foi interrompida.

Em 2019, a partir da participação em um edital lançado pela Associação Bem Comum, o município, mais uma vez, assumiu uma parceria para a implementação do Programa Educar pra Valer (EpV) que propõe uma assessoria técnica para a implementação de boas práticas de gestão, à luz das experiências consolidadas em Sobral - CE e do Programa de

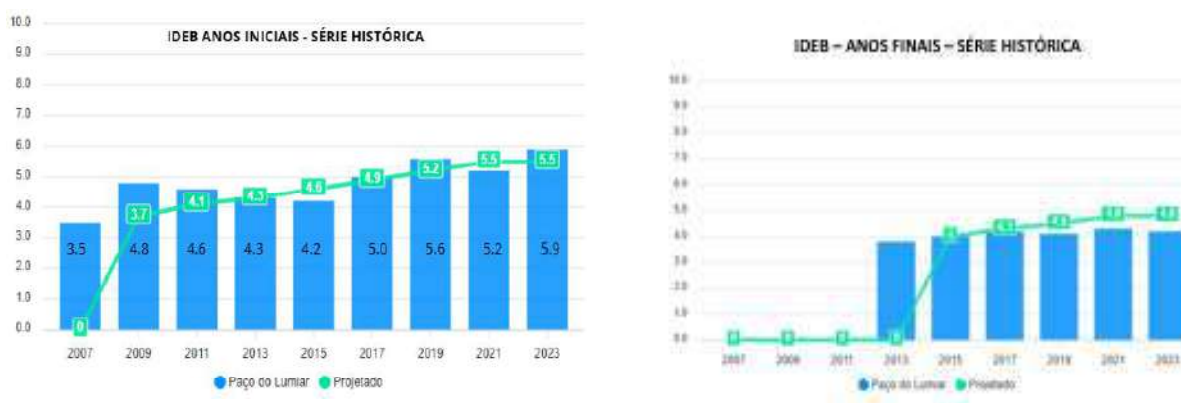
Alfabetização na Idade Certa (PAIC) que fundamentou o Programa Nacional da Idade Certa (PNAIC). Os eixos do EpV são: Gestão da rede, Gestão pedagógica, Formação, Acompanhamento e Sustentabilidade. Atuam basicamente na formação, avaliação e material pedagógico estruturado, cuja aquisição é opcional, devido à utilização dos livros didáticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Este programa, em Paço do Lumiar, concentrou suas ações nos anos iniciais do ensino fundamental, estabelecendo um calendário de formações mensais para professores e gestores escolares, realizando avaliação de fluência leitora e testes objetivos (diagnóstico, formativo I, formativo II e somativo), e dispondo do Sistema de Avaliação Educar pra Valer (SAEV) que permite acompanhar o desempenho dos estudantes na leitura e nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, à luz de descritores articulados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Em junho de 2024, por iniciativa da instituição, a parceria com a Associação Bem Comum é rompida, mais uma vez, devido à mudança abrupta no comando do município.

Quanto aos indicadores de aprendizagem, Paço do Lumiar aderiu ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, desenvolvido em parceria com a Secretaria de Estado da Educação e, como tal, é submetido à avaliação anual do Sistema de Avaliação do Maranhão (SEAMA) que estabelece o Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão (IDE-MA), criado pelo Decreto nº 38.121, de 23 de fevereiro de 2023. Este índice tem como base os resultados da Avaliação Somativa do SEAMA, com peso de 60% para o Índice de Desenvolvimento da Alfabetização (IDA) das turmas de 2º ano, 30% para o 5º ano e 10% para o resultado do 9º ano. Compõem também a base de cálculo, indicadores da Taxa de Rendimento do Ensino Fundamental e do Fator Socioeconômico. Paço do Lumiar possui o IDE 1,5529351, que o posiciona em 147º no ranking estadual.

Já no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o município atingiu, em 2023, a maior nota de sua série histórica nos anos iniciais, de 5,9 e 4,2 nos anos finais do ensino fundamental, que continua sendo um desafio para a rede de ensino. Veja a série histórica nas duas etapas avaliadas:

Figura 2 - Gráficos das Séries Históricas do IDEB Municipal



Fonte: INEP, 2023.

Vale destacar que as notas do IDEB nos anos iniciais tiveram uma melhora contínua desde 2017, apresentando uma queda em 2021, ano comprometido com a pandemia da Covid 2019 em que boa parte das escolas municipais só retornaram às atividades presenciais por volta de outubro de 2021. Essa evolução pode, de certa forma, ser reflexo da atuação do Programa Educar pra Valer que instituiu uma cultura mais sistematizada de avaliação na rede. Todo o investimento em formação de professores, a aplicação de testes e o monitoramento instituído sobre a frequência diária dos estudantes e o esforço empreendido pelas equipes escolares, sobretudo às diretamente ligadas ao processo ensino-aprendizagem, corroboraram para a melhoria dos resultados alcançados, sem dúvida.

Não obstante ao reconhecimento de todo o apoio investido pelo Programa Educar pra Valer na educação municipal, alguns fatores impuseram uma certa resistência à sua implementação. O primeiro deles foi o incômodo de importar tecnologias de outras realidades, que apesar de serem casos de sucesso como é a experiência de Sobral-CE, muitas vezes são impostas sem o devido cuidado e respeito às realidades existentes. O próprio título do programa já impunha uma certa vaidade pedagógica que, ainda que de forma tênue, inferioriza o trabalho que o município já vinha desenvolvendo, ao seu modo. Um currículo definido, já pronto, sistematizado, cronometrado acaba por afastar o professor da dimensão política do ato de educar, cabendo ao mesmo apenas reproduzir, aplicar o que foi pensado por outros. Apesar de ser facultado ao município adotar o material estruturado da consultoria, as formações eram formatadas a partir dele, o que angustiava os professores em ter que fazer as devidas adaptações nem sempre viáveis porque o desempenho da turma não acompanhava o ritmo das lições

propostas. Havia um descompasso natural, porque a metodologia proposta era pensada para um padrão que não correspondia ao perfil dos estudantes luminenses.

O eixo de sustentabilidade do Programa EpV propõe aos municípios parceiros que “aprendam a receita” e possam incorporar o planejamento estratégico e o seu *modus operandi* para além da vigência da parceria que era, inicialmente de quatro anos, porém com a pandemia da Covid 2019, se estenderia até o final do ano de 2024. Em 2025, iniciou-se uma nova gestão municipal e toda a estrutura administrativa sofreu alteração. Na SEMED, assumiu a pasta, um professor efetivo da Rede Municipal de Ensino que reconfigurou toda a equipe técnica, a partir da nova composição do organograma estabelecido pelo executivo municipal.

Inferre-se que os elementos aqui apresentados mostram desafios ainda a serem superados. E nessa esteira, o PME cuja base de sustentação é a participação social por trazer, em seu bojo, demandas da sociedade civil, poderia ter tornado esses desafios mais evidentes e contribuído, de fato, para a melhoria da educação municipal.

Nesse sentido, tendo em conta o objetivo delineado na presente investigação de analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada, a Subseção seguinte faz uma incursão na materialidade do fenômeno, subsidiando a análise e a interpretação dos dados, trazendo à baila as evidências da participação social ao longo de todas as etapas do PME.

3.3 Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (2014-2023): evidências sobre a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação

A incursão na pesquisa de campo, à luz do referencial teórico que sustentou a compreensão da temática, permitiu definir categorias, a partir das quais os dados coletados no campo empírico, por meio de documentos oficiais e de entrevistas com sujeitos envolvidos, foram sistematizados e analisados. Nesse sentido, a pesquisa de natureza qualitativa foi a mais adequada para apoiar todo o processo de investigação. De acordo com André e Lüdke (1986), a análise qualitativa se efetiva de forma mais sistemática e formal após a finalização da coleta de dados, embora ela já comece desde o início dos estudos. O contato com os sujeitos no âmbito do contexto de materialidade do fenômeno em tela, fortemente marcado por aspectos políticos, econômicos e sociais, imprimiu um olhar da totalidade do objeto de estudo, garantindo a

apreensão do movimento que ensejou a participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023).

Desta forma, alinhada ao objetivo do presente estudo, analisou-se a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada. Esta etapa, além de contar com o apoio teórico-conceitual da literatura que trata do tema, apoia-se no referencial do materialismo histórico dialético como método de análise e apreensão da realidade, segundo Kosik (2010) e Netto (2011) e na análise de conteúdo, conforme Bardin (2015).

Tendo como principal foco de estudo a participação social no PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), organizou-se a pesquisa de campo em duas frentes: na análise documental com fulcro na Lei nº 637/2014 que instituiu o PME, na Lei nº 938/2022 que revisou e atualizou o PME, em editais de convocação para as Conferências Municipais de Educação (COMEP), em relatórios das conferências, em portarias das comissões organizadoras das conferências, em dados de monitoramento e outros documentos que comprovem a participação social no processo e nas entrevistas com representantes do Fórum Municipal de Educação (FME), do Conselho Municipal de Educação (CME), do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão (SINPROESEMMA), de Professores e Especialistas da Educação Básica da rede pública municipal de ensino, de Pais/Responsáveis por estudantes, de Estudantes e da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), sempre articulando com a fundamentação teórica que aprofunda a compreensão do objeto estudado, permitindo perceber as convergências e contradições entre o dito, no discurso legal e oficial e o vivido, expressado nos depoimentos e nas evidências documentadas.

Para melhor compreensão do universo dos segmentos contemplados nas entrevistas semiestruturadas, apresentamos a seguir, uma breve caracterização dos sujeitos entrevistados, explicitando informações básicas sobre o perfil de cada um e sua identificação com o processo que ensejou a elaboração, o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA 2014-2023.

Quadro 5 - Caracterização dos Sujeitos Entrevistados

Segmentos/Sujeitos entrevistados	Denominações na pesquisa	Período de atuação no segmento	Possui vínculo empregatício com o Município?
Fórum Municipal de Educação	Representante do FME	De 2014 a 2022	Sim. Professora, desde 2011.
Conselho Municipal de Educação	Representante do CME	Desde 2020	Sim. Professora, desde 2011.
Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINPROESEMMA)	Representante do Sindicato	Desde 2009	Sim. Professora, desde 1997.
Profissionais de Educação: - Especialistas em Educação Básica - Professores	Representante dos Especialistas em Educação Básica 1	Desde 2014	Sim. Especialista, desde 2011.
	Representante dos Especialistas em Educação Básica 2	Desde 2014	Sim. Especialista, desde 2011.
	Representante de Professores 1	Desde 2014	Sim. Especialista, desde 2011.
	Representante de Professores 2	Desde 2014	Sim. Especialista, desde 2011.
Mãe/Pai/Responsável por estudante	Representante de Responsáveis	De 2012 a 2025	Não.
Estudante	Representante de Estudantes	De 2012 a 2022	Sim. Contrato desde 2024.
Secretaria Municipal de Educação	Representante da SEMED	De 2013 a 2016	Não.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados empíricos, 2026.

O quadro acima contribui para contextualizar e analisar os discursos, a partir da compreensão do lugar de fala e das experiências de cada entrevistado com o objeto pesquisado. Essa contextualização foi essencial para substanciar a análise qualitativa, permitindo identificar as relações existentes entre os sujeitos e o poder executivo local, o espaço/tempo em que estas relações se configuram, bem como, revelar o grau de autoridade e autonomia dos mesmos na abordagem das questões retratadas nos roteiros de entrevistas. Cabe destacar, que como toda entrevista semiestruturada, os roteiros são flexíveis e se organizam a partir do desenvolvimento das falas, buscando apreender os textos ditos e as mensagens subjacentes nas entrelinhas.

À luz de Bardin (2015), realizou-se uma leitura flutuante das transcrições, possibilitando uma pré-análise do conteúdo explícito e implícito nos documentos e nas falas dos sujeitos entrevistados, definindo as seguintes categorias temáticas: participação, gestão democrática e planejamento educacional, destacando a contradição como a principal categoria de análise do materialismo histórico dialético presente neste estudo.

Na análise e interpretação foi adotada a triangulação, como estratégia para tornar evidentes as convergências e divergências entre os documentos, as falas e o referencial teórico que embasou as reflexões acerca de cada categoria temática. A relevância da triangulação para a compreensão do fenômeno estudado é entendida por Yin (2005, p. 125) como sendo “[...] um fundamento lógico para utilizar fontes múltiplas de evidências”. Na análise do objeto proposto

por este estudo, foi possível tecer uma teia a partir dos dados levantados pelos diversos instrumentos usados na investigação. Por se constituir numa análise da totalidade do fenômeno, permite afirmar que os achados da pesquisa apresentam maior consistência e confiabilidade. Assim posto, a análise pela **categoria Participação**, buscou evidências do movimento democrático que ensejou todo processo do PME, tornando-se fundamental para apreender a totalidade do fenômeno em tela.

Participação

Para Saviani (2011) e a tradição marxista, a educação não é um fenômeno isolado, mas parte da superestrutura que reflete e reage à base econômica. Nessa direção, o Plano Municipal de Educação deve ser entendido como uma síntese de múltiplas determinações. Ele é, ao mesmo tempo, um instrumento de Estado e um espaço de resistência da sociedade civil, portanto, um documento técnico-político que não pode se distanciar da transformação da realidade educacional. Assim, a participação social no PME deve, prioritariamente, garantir que a escola pública ofereça o saber erudito à classe trabalhadora como forma de superação da alienação.

Sob essa ótica, a participação social no materialismo histórico dialético não é apenas colaboração, mas o enfrentamento de contradições entre o projeto de educação das elites (mercantilização) e o projeto das classes trabalhadoras (emancipação). O PME não é um documento isolado, mas está intrinsecamente conectado às crises econômicas e disputas de poder locais/globais, numa categorização de totalidade.

Para Gohn (2016) a forma como a sociedade civil se organiza para participar é determinada e determinante para compreender se os processos democráticos refletem verdadeiramente a diversidade da sociedade brasileira. Há a participação institucionalizada como a que ocorre via conselhos e fóruns e a autônoma que nasce nas ruas e movimentos de base que educa o cidadão politicamente. Segundo a autora, a participação pode ser analisada segundo três níveis básicos:

... o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso, ou em lutas para sua obtenção), mas ele 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, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas,

engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizarem algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental (Gohn, 2016, p.16-17).

Gohn (2016) destaca, ainda, que os conselhos são espaços de aprendizado democrático e exercício da cidadania, mas ela alerta para o risco da cooptação pelo Estado. O caráter político e de prática social da participação estão naturalmente conformados às condições econômicas e culturais da sociedade, apresentando-se de várias facetas, eivados da luta de classes, conotando-se como um espaço de disputa, muitas vezes com experiências pseudodemocráticas em que a participação é autorizada, limitada e de natureza mais homologadora do que de real incidência política.

Aqui reside o ponto central da questão que é compreender sobre qual participação é possível quando instituições sociais, profissionais da educação e comunidade escolar num movimento planejado e conduzido pela gestão municipal, por sua vez, alinhado à diretrizes nacionais, sentam para planejar a política educacional local. Segundo Assis (2023), esse fenômeno mais se caracteriza como uma participação autorizada, consentida, que cumpre uma prerrogativa legal e legitima decisões do governo e não se constitui um real protagonismo popular que gera consciência política que em nada altera a conjuntura social, distanciando-se da transformação defendida por Saviani (2011).

Analisando o processo que culminou com a elaboração e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2014-2023), os documentos revelam que, do ponto de vista legal, tanto a Lei Municipal que instituiu o PME (Lei nº 637/2014) como a que o atualizou (Lei nº 938/2022) foram construídas numa metodologia participativa, buscando atender ao princípio constitucional da gestão democrática. Em ambas, o preâmbulo anuncia que as deliberações foram tomadas colegiadamente, expressando que o Plano Municipal de Educação foi fruto de conferências municipais, aprovado em plenárias constituídas por diversos atores sociais que fazem a educação no território luminense. Revelam, ainda, que o PME está diretamente alinhado aos planos estadual e nacional, convergindo para o estabelecimento de metas e garantindo a articulação democrática desde sua gênese.

Ao analisar os editais de convocação das conferências, observa-se uma intencionalidade realmente democrática, porque há um mapeamento de vagas por categoria, abrangendo-se um espectro bastante universal de instituições que atuam desde à educação infantil ao ensino superior, nas esferas pública e privada, como pode se constatar nas tabelas abaixo divulgadas nos editais das respectivas Conferências Municipais de Educação – COMEP de 2014, 2018 e 2022.

Quadro 6 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2014

SEGMENTOS		Nº de Participantes
Educação Básica	Gestor Escolar Estadual	07
	CE PROF ROBSON CAMPOS MARTINS	01
	CE ERASMO DIAS	01
	CE DR LUIZ SERGIO CABRAL BARRETO	01
	UI PROF MACHADINHO	01
	CE VITORIO SILVA	01
	CE PIRES COLLINS	01
	CE DOMINGOS VIEIRA FILHO	01
	Gestor Escolar Municipal	73
	01 POR ESCOLA MUNICIPAL	73
	Gestor Escolar Privado	30
	01 POR ESCOLA COMUNITÁRIA	24
	COLÉGIO FETMA	01
	CEFRAN- CENTRO EDUCACIONAL SÃO FRANCISCO E ASSIS	01
	CEIPROVIF- CENTRO DE ENSINO INTEGRADO PROF VIEIRA E FILHOS	01
	CE IRINEU FONTOURA	01
	INSTITUTO RENASCER	01
	INSTITUTO EDUCACIONAL BATISTA SHEKINÁ	01
	Profissionais da Educação Pública Estadual	14
	PROFESSOR- 01 POR ESCOLA	07
	OUTRO PROFISSIONAL- 01 POR ESCOLA	07
	Profissionais da Educação Pública Municipal	73
	PROFESSOR- 01 POR ESCOLA	73
	Profissionais da Educação Privada	30
	01 POR ESCOLA COMUNITÁRIA	24
	COLÉGIO FETMA	01
	CEFRAN- CENTRO EDUCACIONAL SÃO FRANCISCO E ASSIS	01
	CEIPROVIF- CENTRO DE ENSINO INTEGRADO PROF VIEIRA E FILHOS	01
	CE IRINEU FONTOURA	01
	INSTITUTO RENASCER	01
	INSTITUTO EDUCACIONAL BATISTA SHEKINÁ	01
	Conselho Municipal de Educação	08
	CONSELHEIROS TITULARES	08
	Estudantes	27
	01 POR ESCOLA MUNICIPAL DE ANOS FINAIS	20
	01 DE ESCOLA ESTADUAL	07
	Pais/mães/ responsáveis	08
	02 POR ETAPA	08
Educação Profissional ou Tecnológica	Profissionais da Educação Privada	02
	IESMEC	01
	CEMP	01
	Estudantes	02
	IESMEC	01
	CEMP	01
Educação Superior	Gestor Privado	03
	IESF	01

	FETMA	01
	ESTÁCIO	01
	Profissionais da Educação Privada	03
	IESF	01
	FETMA	01
	ESTÁCIO	01
	Estudantes	03
	IESF	01
	FETMA	01
	ESTÁCIO	01
Fórum Municipal de Educação		20
Movimentos Sociais e Outras representações		57
	AMPLUMA	03
	AME- ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DOS ESTUDANTES	03
	APAE	03
	PASSO LIVRE- LGBT	03
	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PAÇO DO LUMIAR	03
	UBM- UNIÃO BRASILEIRA DE MULHERES	03
	ORGANIZAÇÃO MOVIMENTO NEGRO	03
	COMUNIDADE TERAPEUTICA LIVRE DO RELENTO	03
	CACS FUNDEB- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	03
	ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL MENINO GABRIEL- BOB KENNEDY	03
	CONTATOSSOCIAL	03
	SINPROESEMMA	03
	SEDUP	03
	CONSELHO TUTELAR PAÇO DO LUMIAR	03
	CRAS	03
	CREAS	03
	CMDCA- CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	03
	CAPS II- CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	03
	GRUPO DE MULHERES ARTESÃS ILUMINADAS	03
TOTAL		360
QUADRO DE CONVIDADOS		
ACADEMIA LUMINENSE DE LETRAS		
MINISTÉRIO PÚBLICO		
CAMARA DE VERADORES DE PAÇO DO LUMIAR		
BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR		
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE		
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – CEE/MA		
FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – FME/MA		
UNIDADE REGIONAL DE EDUCAÇÃO – URE DE SÃO LUÍS (SEDUC)		

Fonte: Relatório das COMEP 2014 – SEMED Paço do Lumiar/MA.

Quadro 7 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2018

SEGMENTOS		Nº de Participantes
Educação	Gestor Escolar Estadual	07
	CE PROF ROBSON CAMPOS MARTINS	01

	CE ERASMO DIAS	01
	CE DR LUIZ SERGIO CABRAL BARRETO	01
	UI PROF MACHADINHO	01
	CE VITORIO SILVA	01
	CE PIRES COLLINS	01
	CE DOMINGOS VIEIRA FILHO	01
	Gestor Escolar Municipal	73
	01 POR ESCOLA MUNICIPAL	73
	Gestor Escolar Privado	30
	01 POR ESCOLA COMUNITÁRIA	24
	COLÉGIO FETMA	01
	CEFRAN- CENTRO EDUCACIONAL SÃO FRANCISCO E ASSIS	01
	CEIPROVIF- CENTRO DE ENSINO INTEGRADO PROF VIEIRA E FILHOS	01
	CE IRINEU FONTOURA	01
	INSTITUTO RENASCER	01
	INSTITUTO EDUCACIONAL BATISTA SHEKINÁ	01
	Profissionais da Educação Pública Estadual	14
	PROFESSOR- 01 POR ESCOLA	07
	OUTRO PROFISSIONAL- 01 POR ESCOLA	07
	Profissionais da Educação Pública Municipal	73
	PROFESSOR- 01 POR ESCOLA	73
	Profissionais da Educação Privada	30
	01 POR ESCOLA COMUNITÁRIA	24
	COLÉGIO FETMA	01
	CEFRAN- CENTRO EDUCACIONAL SÃO FRANCISCO E ASSIS	01
	CEIPROVIF- CENTRO DE ENSINO INTEGRADO PROF VIEIRA E FILHOS	01
	CE IRINEU FONTOURA	01
	INSTITUTO RENASCER	01
	INSTITUTO EDUCACIONAL BATISTA SHEKINÁ	01
	Conselho Municipal de Educação	08
	CONSELHEIROS TITULARES	08
	Estudantes	27
	01 POR ESCOLA MUNICIPAL DE ANOS FINAIS	20
	01 DE ESCOLA ESTADUAL	07
	Pais/mães/ responsáveis	08
	02 POR ETAPA	08
Educação Profissional ou Tecnológica	Profissionais da Educação Privada	02
	IESMEC	01
	CEMP	01
	Estudantes	02
	IESMEC	01
	CEMP	01
Educação Superior	Gestor Privado	03
	IESF	01
	FETMA	01
	ESTÁCIO	01
	Profissionais da Educação Privada	03
	IESF	01
	FETMA	01
	ESTÁCIO	01

	Estudantes	03
	IESF	01
	FETMA	01
	ESTÁCIO	01
Fórum Municipal de Educação		20
Movimentos Sociais e Outras representações		57
	AMPLUMA	03
	AME- ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DOS ESTUDANTES	03
	APAE	03
	PASSO LIVRE- LGBT	03
	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PAÇO DO LUMIAR	03
	UBM- UNIÃO BRASILEIRA DE MULHERES	03
	ORGANIZAÇÃO MOVIMENTO NEGRO	03
	COMUNIDADE TERAPEUTICA LIVRE DO RELENTO	03
	CACS FUNDEB- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	03
	ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RESIDENCIAL MENINO GABRIEL- BOB KENNEDY	03
	CONTATOSSOCIAL	03
	SINPROEEMMA	03
	SEDUP	03
	CONSELHO TUTELAR PAÇO DO LUMIAR	03
	CRAS	03
	CREAS	03
	CMDCA- CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	03
	CAPS II- CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	03
	GRUPO DE MULHERES ARTESÃS ILUMINADAS	03
TOTAL		360
QUADRO DE CONVIDADOS		
ACADEMIA LUMINENSE DE LETRAS		
MINISTÉRIO PÚBLICO		
CAMARA DE VERADORES DE PAÇO DO LUMIAR		
BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR		
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE		

Fonte: Relatório das COMEP 2018 – SEMED Paço do Lumiar/MA

Quadro 8 - Distribuição do número de participantes por segmentos, movimentos sociais e outras representações para COMEP 2022

SEGMENTOS		Nº de Participantes
Educação Básica	Secretaria Municipal de Educação – SEMED	3
	Gestor Escolar Estadual	7
	CE PROF ROBSON CAMPOS MARTINS	1
	CE ERASMO DIAS	1
	CE DR LUIZ SERGIO CABRAL BARRETO	1
	UI PROF MACHADINHO	1
	CE VITORIO SILVA	1
	CE PIRES COLLINS	1
	CE DOMINGOS VIEIRA FILHO	1
	Representantes da Educação Básica Pública Municipal – 5	60

	representantes por polo	
	05 por Polo	60
	Representantes de Escolas Privadas	31
	01 por Escola	31
	Profissionais da Educação Pública Estadual	14
	Professor – 01 por Escola	7
	Outro Profissional – 01 por Escola	7
	Conselho Municipal de Educação	8
	Conselheiros Titulares	8
	Estudantes	27
	01 por Escola Municipal de Anos Finais	20
	01 por Escola Estadual	7
	Pais/mães/responsáveis	8
	02 por Etapa	8
Educação Tecnológica e Educação Superior	Profissionais da Educação Tecnológica	2
	IESMEC	1
	CEMP	1
	Estudantes	2
	IESMEC	1
	CEMP	1
	Gestor Privado	3
	IESF	1
	FETMA	1
	ESTÁCIO	1
	Profissionais da Educação Privada	3
	IESF	1
	FETMA	1
	ESTÁCIO	1
	Estudantes	5
	IESF	1
	FETMA	1
	UNIASSELVI	1
	ESTÁCIO	1
	UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL	1
Fórum Municipal de Educação		20
Representação da Sociedade Civil		60
TOTAL		253
QUADRO DE CONVIDADOS		VAGAS
ACADEMIA LUMINENSE DE LETRAS		1
MINISTÉRIO PÚBLICO		1
CAMARA DE VERADORES DE PAÇO DO LUMIAR		1
BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR		1
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE		1
DEFENSORIA PÚBLICA		1
BATALHÃO DO CORPO DE BOMBEIROS		1
REPRESENTANTE DO PODER JUDICIÁRIO		1
REPRESENTANTE DO FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – FME/MA		1
PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – CEE/MA		1

Fonte: Relatório das COMEP 2022 – SEMED Paço do Lumiar/MA

Nesta mesma direção, todos os entrevistados, sem exceção, corroboram para o entendimento de que o município envidou esforços para mobilizar instâncias sociais e profissionais da educação para a realização das conferências municipais que tinham os objetivos de elaborar e avaliar o Plano Municipal de Educação (PME 2014-2023). Trouxemos aqui, as expressões de alguns³:

A SEMED buscou criar espaços participativos, como fóruns e reuniões permitindo que diversos agentes da sociedade civil contribuíssem para o debate sobre o PME. Essa abertura possibilitou que professores, famílias, organizações comunitárias e representantes de entidades civis expressassem suas demandas, experiências e sugestões. Foi uma experiência positiva onde foi possível contribuir com propostas durante todo o processo de forma democrática. (Representante do CME).

Tive a oportunidade de participar de uma das audiências públicas, que foi realizada na comunidade em que, na época, desempenhava a função de gestor escolar. Na ocasião, foram apresentadas as metas e estratégias para a comunidade com abertura para sugestões. Houve a participação de estudantes, pais/responsáveis, profissionais da educação (professores, especialistas em educação e gestores escolares), além de representantes do executivo e legislativo municipal. (Representante de Professores 1).

Participei ativamente como mediadora e também como membro da comissão de sistematização. Foi uma experiência muito enriquecedora, pois envolveu momentos de estudo, debates, audiências públicas e encontros de mobilização social. Tivemos a oportunidade de dialogar com diferentes segmentos da sociedade, o que possibilitou compreender melhor os desafios da educação luminense e contribuir para um documento que refletisse as demandas reais da comunidade. Observamos a presença de gestores escolares, coordenadores pedagógicos, professores, estudantes, pais, representantes de associações comunitárias, sindicatos, conselhos municipais e membros da sociedade civil organizada. Também houve a participação de representantes da Secretaria Municipal de Educação. (Representante dos Especialistas em Educação Básica 1).

Foram dias de muita discussão porque tinham pessoas de vários órgãos participando. Lembro da plenária em que havia momentos de polêmica porque tinham pontos de vistas diferentes. Eu achava boa a discussão porque todo mundo tinha direito de falar. (Representante de Responsáveis).

De vez em quando, a gente era chamado para discutir o Plano Municipal de Educação, mas acho que depois daqueles momentos, as coisas não caminhavam porque a gente não via as mudanças chegarem na escola. Acho que muita gente não entendia bem pra que servia aquele documento. (Representante de Estudantes).

O processo de elaboração do PME mobilizou a comunidade escolar, os segmentos dos profissionais da educação como um todo, sob a coordenação do CME e do FME e apoio da SEMED fizemos uma Conferência Municipal de Educação, em 2014 amplamente democrática. Tinha representantes da Câmara de Vereadores, do IESF, das escolas comunitárias, privadas, estaduais e delegados de todas as escolas municipais. Fizemos audiências públicas para construir o texto base do PME e trouxemos um membro do Fórum Nacional de Educação para realizar a palestra de abertura da Conferência. Entendo que fizemos tudo em consonância com as orientações da SEDUC e do MEC. (Representante da SEMED).

Embora os depoimentos apontem para uma ampla abertura à participação da sociedade civil, o que se observou é que tal participação acontecia em momentos pontuais em

torno da realização das conferências em que a mobilização era efetiva, porém não havia uma perenidade com agenda de trabalho regular e sistemática para monitorar as deliberações aprovadas em plenárias nem a implementação das estratégias e mensuração das metas estabelecidas.

Esta afirmação se assenta na ausência de registros e relatórios de monitoramento, nas falas dos sujeitos entrevistados e na inexistência de um plano de ação da gestão que viabilizasse o acompanhamento público da trajetória do PME e da própria política educacional local. Nesse propósito, vejamos os depoimentos de alguns entrevistados:

Não houve convocação para participar de alguma reunião, comissão ou evento de monitoramento e avaliação do PME. Não foi disponibilizado calendário de reuniões para tratar do monitoramento e da avaliação das metas. Não sabemos informar sobre quais aspectos foram considerados no monitoramento e na avaliação. (Representante do Sindicato).

Considero que a participação foi significativa e democrática, principalmente no momento de mobilização social. Foram realizados encontros em diferentes escolas do município, o que favoreceu a escuta de diversos atores. No entanto, reconheço que a participação poderia ter sido ampliada, sobretudo com maior envolvimento contínuo da comunidade após a aprovação da lei, para que o acompanhamento fosse mais efetivo. (Representante dos Especialistas em Educação Básica 2).

Minha participação foi efetiva na elaboração, tanto nos encontros de mobilização quanto na sistematização do documento. Já em relação ao monitoramento e avaliação, a participação foi mais pontual, pois o município enfrentou dificuldades em garantir uma dinâmica contínua de acompanhamento. (Representante do FME).

Subjaz às falas, consegue-se compreender que há uma dependência do comando da gestão local para que o movimento participativo aconteça. De tempo em tempo, a Secretaria Municipal de Educação, que é o órgão executivo que coordena a política educacional no sistema municipal, convoca, organiza e realiza. E, mesmo que a comunidade e as instituições sociais locais constituídas tenham participado do planejamento coletivo, não possuem autonomia para monitorar sua execução, fato que se deve a diversas razões, dentre elas, a falta de informações/dados oficiais, a dependência gerencial e financeira, a falta de iniciativa e corresponsabilização, a fragilidade do exercício da cidadania, etc.

Da mesma forma, pode-se depreender que houve uma participação programada, portanto limitada e com natureza mais homologadora, conforme alerta Gohn (2016), além de Figueiredo (2020), que discutiu sobre o desafio da autonomia do Conselho Municipal de Paço do Lumiar/MA, em sua dissertação intitulada *Conselho Municipal de Educação: Um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA* e que aponta como principal conclusão crítica que os conselheiros do

CME pouco fizeram na elaboração e monitoramento do PME, indicando a participação direta do poder executivo, seja coordenando ou controlando todo o processo.

Se o Conselho Municipal de Educação de Paço do Lumiar, órgão legalmente criado, com sede e regimento próprios, que funciona regularmente com calendário e plano de ação e congrega diversos setores e instâncias da sociedade civil e profissionais da educação municipal, teve uma participação incipiente e fragilizada, infere-se que o Fórum Municipal de Educação que, apesar de ser criado legalmente também, mas que não funcionou de forma regular, sendo reativado a cada quatro anos em função da realização das conferências municipais de educação, atuou apenas com papel protocolar, sem perenidade. Isso revela exatamente a inexistência de um monitoramento real do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA.

Vale destacar que a II e III Conferências Municipais de Educação (COMEP) de 2018 e 2022, respectivamente, tinham o objetivo de avaliar o PME, conforme explícito nos seus regimentos:

Art. 2º A Conferência Municipal de Educação de Paço do Lumiar 2018 e de 2022 tem por objetivo geral avaliar o cumprimento do PME, suas metas e estratégias, além de propor políticas e ações prioritárias que indiquem responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de educação. (Regimento da II e III COMEP, 2018, p.1, grifo nosso).

Sendo assim, não se pode dizer que o PME de Paço do Lumiar não fora avaliado, nem que a avaliação fora feita isoladamente sem a participação social, uma vez que há evidências desde a constituição das Comissões Organizadoras das conferências composta pelo Fórum Municipal de Educação (FME), Conselho Municipal de Educação (CME) e Secretaria Municipal de Educação (SEMED); a distribuição de vagas para as instituições sociais e as falas expressas pelos sujeitos entrevistados revelam indubitavelmente que houve ampla participação da sociedade na elaboração e na avaliação/reelaboração do PME. Entretanto, o que se questiona é a qualidade dessa participação, uma vez que não houve acesso a dados e informações que remetessem ao alcance das metas estabelecidas, impossibilitando o monitoramento de implementação das estratégias pactuadas.

Nesse ponto, as evidências corroboram para o monitoramento precarizado, como podemos constatar pela ausência de relatórios nos ciclos avaliativos do Plano Nacional de Educação (PNE) e nas falas dos sujeitos entrevistados quando perguntados se haviam participado de alguma comissão ou reunião de monitoramento do PME, disseram:

Foi possível localizar no arquivo do CME alguns documentos de reuniões em que os conselheiros tratavam sobre a aprovação da minuta do Plano Municipal de Educação. Não encontrei nenhum documento relacionado ao acompanhamento. Acredito que tenha faltado um maior empenho por parte do Município em oferecer espaços de participação das instancias no processo de monitoramento e avaliação. Caso tenha acontecido esse momento não foi oportunizado e divulgado de maneira eficiente. (Representante do CME)

Não houve monitoramento no sentido de recebimento de relatórios da Secretaria Municipal de Educação contendo informações detalhadas da rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar. A avaliação foi feita baseada na impressão das pessoas que frequentaram a conferência e não em dados relativos à estrutura e funcionamento da rede. A falta de transparência do município em relação a diversos aspectos da infraestrutura da educação luminense salta aos olhos em momentos como as conferências municipais de educação. No entanto, no que tange a participação das instâncias sociais, penso que ela foi satisfatória e que o município conseguiu viabilizar a participação de diversas instâncias de modo aceitável. (Representante de Professores 2).

A qualidade do processo de elaboração está ligada à mobilização inicial, que foi ampla e democrática. Já a fragilidade no monitoramento e avaliação se deveu a fatores como: falta de uma política municipal consistente de acompanhamento, ausência de relatórios sistematizados, pouca continuidade das reuniões do Fórum Municipal de Educação e limitações de recursos humanos e materiais para manter a gestão democrática em funcionamento. (Representante dos Especialistas em Educação 2).

De todo modo, observou-se que houve um certo movimento interno na SEMED que trazia o PME como principal referência para os planos de ações das equipes pedagógicas, visto que essas iniciativas ficaram expressas nas falas de alguns entrevistados.

Não tive acesso frequente a relatórios formais e consolidados de monitoramento. O que chegava até nós eram mais informações pontuais, apresentadas em reuniões internas. Isso dificultou uma visão mais ampla da execução das metas. Acredito que os relatórios existentes não refletiram plenamente a realidade, pois havia metas ainda distantes de serem alcançadas. (Representante dos Especialistas em Educação Básica 2)

Participei de algumas reuniões, mas não houve um calendário contínuo e sistemático. Os aspectos mais considerados foram indicadores educacionais como matrículas, rendimento escolar, taxas de evasão e resultados de avaliações externas. No entanto, faltou maior integração entre os dados coletados e a efetiva tomada de decisão para corrigir os rumos das políticas. (Representante do FME)

Quanto ao monitoramento, a depender do interesse de quem ocupava o cargo de secretário de educação, havia o interesse em (re)compor a equipe interna de monitoramento, contudo não se expressa em ação permanente. A participação social aconteceu de forma efetiva nas conferências para monitoramento e avaliação, quando os segmentos tinham espaço para expressarem suas análises terem suas vozes ouvidas. (Representante de Professores 1)

Sim, participei de uma equipe interna da SEMED. Quando da preparação para Conferência era organizado uma agenda de trabalho com os representantes dos segmentos previstos na Lei de Aprovação do PME. Contudo não havia uma equipe permanente com os segmentos para monitoramento e avaliação, e quando os segmentos se reuniam com a finalidade de organizar as Conferência, ou até mesmo

durante as mesmas, havia carência de dados que comprovassem a implementação total ou parcial das metas e estratégias. (Representante de Professores 2)

Estivemos à frente, juntamente com o CME e o FME, quando da realização da Conferência Municipal de Educação em 2014 para a elaboração do PME. De fato, não conseguimos nos anos subsequentes de 2015 e 2016, quando ainda estávamos na pasta, fazer um monitoramento efetivo do Plano. Acredito que a agenda de uma SEMED, envolvida com um universo de demandas oriundas do Ministério da Educação, acaba que deixa a política municipal em segundo plano. Ainda fizemos movimentos internos de definir o PME como principal diretriz para a elaboração dos nossos Planos de Ações Estratégicas, mas não envolvemos a sociedade civil, de forma que acompanhasse a implementação das estratégias e metas do PME. (Representante da SEMED).

Contudo, essas ações pontuais, sem continuidade, claramente expressas na fala da Representante da SEMED, reduziram-se a planejamentos internos que não repercutiram no monitoramento do PME nem envolveram as demais instâncias educacionais de forma que impactassem no alcance das metas, tornando-se incipientes do ponto de vista de participação democrática na condução da política educacional municipal. Afinal, o Plano Municipal de Educação, assim como prevê a Constituição Federal de 1988, pressupõe um movimento democrático de participação e transparência na elaboração e no controle da execução das políticas públicas de educação que extrapolam as conferências e as instâncias socialmente constituídas. A própria Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, estabeleceu a necessidade e a exigência legal de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, cabendo aos sistemas de ensino criarem mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas.

Infere-se, portanto, que referente ao PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), a participação social limitou-se às conferências, não havendo outros espaços/tempos, estratégias ou canais que viabilizassem a realização do seu monitoramento. Neste sentido, a limitação da participação social não decorreu da falta de interesse dos sujeitos, mas da inexistência de mecanismos institucionais adequados e a ausência de prestação de contas periódicas da implementação das ações para o alcance das metas e estratégias. Essa negligência se fortalece, ainda mais, quando os órgãos de representação da Sociedade Civil, dentre eles, o Ministério Público, não atuam efetivamente no controle social da política educacional. Cabe destacar que, apesar de constar na lista de convidados de todas as três conferências municipais, o Ministério Público local, mais precisamente a Promotoria de Educação, não compareceu em nenhuma delas, o que não diminui sua responsabilidade em acompanhar e demandar a gestão municipal no cumprimento legal do PME.

Os estudos realizados nos permitem afirmar que a análise do processo de elaboração do PME de Paço do Lumiar revela uma predominância do que Gohn (2016) classifica como

participação institucionalizada. Para a autora, esse fenômeno ocorre quando os espaços de participação são criados de cima para baixo pelo Estado, tornando-se canais formais que, muitas vezes, servem apenas para legitimar decisões governamentais pré-estabelecidas, esvaziando a mobilização social autêntica.

Ao confrontar essa teoria com os dados empíricos, observa-se que as conferências municipais de educação operaram sob uma lógica de consulta técnica, e não de deliberação política, de fato. Nesse cenário, o cidadão não é um sujeito sociopolítico ativo, mas um figurante de um rito burocrático. A mobilização social, que deveria ser o motor de transformação do Plano, foi substituída por uma participação de vitrine, onde a presença física dos sujeitos nas conferências foi utilizada para conferir uma aparência de legalidade democrática ao documento, sem que houvesse a real partilha do poder de decisão (Gohn, 2016).

Em sua, o planejamento educacional, na ótica da participação democrática, é um ato que requer a mobilização ampla dos atores sociais, conforme preceitua a Lei do PME de Paço do Lumiar em seu Artigo 5º, que exige a participação do Fórum Municipal e a realização de Audiências Públicas para a validação das Metas. No entanto, a análise dos dados empíricos sugere que essa participação foi mais formal do que substantiva, enquadrando-se, em alguns aspectos, no que Gohn (2016) classifica como participação de nível mais elementar, focada na consulta e legitimação pós-decisão.

O depoimento do Representante de Professores 1 é emblemático dessa percepção: "Fomos chamados para as audiências em 2014, mas a maioria das metas já estava fechada. A gente só ia lá para confirmar o que os técnicos já tinham decidido." Essa fala aponta para um hiato entre o ideal legal de mobilização social e a prática da gestão, na qual a participação foi percebida como um mero rito burocrático necessário à homologação do documento. Evidencia-se, assim, que o acesso aos espaços participativos não garantiu o poder de influência deliberativa da sociedade civil no conteúdo final do PME.

A partir da participação social, a comunidade se aproxima da política pública e a política pública se aproxima da comunidade, aumentando sua capacidade de refletir as verdadeiras necessidades das diferentes realidades nacional e locais. Esta análise nos leva a considerar uma outra categoria temática que é a Gestão Democrática que está intrinsecamente imbricada à participação social, e ajuda a expandir a compreensão sobre o presente objeto de estudo.

A Gestão Democrática no Ciclo do PME (2014-2023)

A gestão democrática não é apenas uma escolha administrativa, mas um princípio constitucional do ensino público, conforme prevê o Art. 206, inciso VI da Constituição Federal de 1988, e um balizador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 ao estabelecer a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Ela pressupõe que as decisões sobre políticas educacionais devem ser compartilhadas entre Estado e Sociedade Civil. Enquanto a administração tradicional foca na eficiência técnica, a gestão democrática foca na participação política.

Ainda do ponto de vista do ordenamento jurídico, observa-se que a Lei n. 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), além de destacar a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública como uma diretriz disposta diretamente na lei do Plano, também lhe confere uma meta específica. Assim, a meta 19 estabelece a gestão democrática 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 esse fim. Cabe destacar que, embora a CF/1988 e a LDBEN estabeleçam a gestão democrática do ensino público como princípio da educação nacional, é o PNE que inaugura a concepção de gestão democrática como meta, estipulando estratégias e prazo para o seu alcance, com a finalidade de promover condições que assegurem sua efetivação.

Recentemente, a Lei n. 14.644/2023 produziu importantes alterações na previsão da gestão democrática disposta na LDBEN, que passou a estabelecer a instituição de conselhos escolares e a criação de Fóruns dos Conselhos Escolares, duas importantes instâncias de participação no âmbito de estados e municípios. Além disso, a LDBEN passou a estabelecer que os entes subnacionais aprovem, por meio de lei, normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, que atentem para o princípio da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e à participação das comunidades escolar e local nas referidas instâncias de participação (Brasil, Lei n. 9.394, 1996, Art. 14, incisos I e II). Nessa direção, a alteração do art. 14 da LDBEN busca fortalecer a gestão democrática da educação básica pública no país, tendo por base o avanço da participação social.

A gestão democrática não apenas se constitui como um princípio do ensino público que também se transformou em meta, como ainda se tornou condição para o repasse de uma das três modalidades de complementação de recursos para as redes públicas – a complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) –, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Assim, no âmbito do Fundeb, terão direito ao recebimento da complementação

VAAR as redes públicas que cumprirem dentre outras condicionalidades, o provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.

No entendimento de Paro (2011), a gestão democrática é o esforço coletivo para atingir os fins da educação e, segundo Bordignon e Gracindo (2004), a gestão democrática na educação exige participação que é o envolvimento real dos sujeitos nos processos decisórios; autonomia que se constitui a capacidade das instâncias (Conselhos, Escolas) de autogestão; e a transparência que incide no acesso livre às informações e contas públicas.

Sob esta compreensão, é necessário reconhecer os sujeitos da política educacional como agentes dotados de perspectivas fundamentais sobre o que os afeta. São estudantes, profissionais da educação, famílias, comunidades escolares, movimentos e instituições educativas e sociais; profissionais que atuam nas secretarias de educação, enfim, o conjunto de atores políticos que deve ser envolvido na gestão pública. Todos são importantes e devem ser considerados na elaboração e no aprimoramento das políticas públicas, em benefício de uma qualidade socialmente referenciada.

Para atingir essa qualidade, a política educacional demanda engajamento e compartilhamento de decisões, recursos e estratégias. A gestão democrática requer um conjunto de valores, atitudes e práticas para que se efetive como uma ferramenta indispensável para a tomada de decisões que atendam às necessidades do coletivo, da diversidade e do real interesse público. Sua defesa vem ganhando força e se legitimando pela participação da sociedade no processo de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política educacional, aqui materializada no Plano Nacional de Educação.

Debruçando-se sobre o que os documentos revelam a respeito da gestão democrática nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), partindo da sua criação, a Lei nº 637/2014, observa-se que o texto incorpora o discurso da democratização. O documento estabelece que o monitoramento e a avaliação devem ser realizados com a participação do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME). Nesta perspectiva, o PME foi desenhado para ser uma ferramenta de planejamento participativo. Contudo, o texto legal, por si só, não garante a democratização se as estruturas de poder locais não permitirem a descentralização.

No âmbito das políticas públicas educacionais, a participação da sociedade não pode adotar uma formalidade institucional, mas atender aos verdadeiros princípios que balizam

os processos políticos de tomada de decisão, principalmente garantindo a ampla participação da sociedade civil organizada por meio das instâncias representativas. Nesse sentido, a gestão democrática exige que o CME atue como um órgão de Estado, permanente, e não de Governo, temporário. Para tanto, ele precisa ser autônomo técnica, financeira e politicamente para saber analisar os dados, ter recursos para uma atuação isenta e sustentável e ter voz ativa perante a Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A Lei nº 486, de 03 de abril de 2013, que criou o Conselho Municipal de Educação, trouxe no Parágrafo Primeiro, do Artigo 1º sua principal finalidade:

O Conselho Municipal de Educação é um órgão permanente, colegiado, de decisões e de análise dos problemas da Educação no Município e tem caráter democrático, participativo e autônomo. Constitui-se, portanto, como órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do cumprimento das ações educativas previstas no Plano Municipal de Educação. (Brasil, Lei nº 486/2013, p. 1).

Da mesma forma, o Fórum Municipal de Educação (FME) é uma instância de caráter permanente responsável pela coordenação dos processos de construção, revisão e acompanhamento dos Planos de Educação, e traz em sua constituição os mais diferentes segmentos da sociedade, devendo ser o canal de comunicação entre a população e o poder público.

A institucionalização da educação em Paço do Lumiar atingiu um marco jurídico com a promulgação da Lei Nº 475/2013, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino. Este dispositivo legal deu ao município a competência para organizar suas próprias políticas, prevendo uma estrutura baseada na colaboração e na gestão democrática. Contudo, a análise do ciclo do PME (2014-2023) demonstra que, embora a Lei 475/13 tenha criado o esqueleto do sistema, os músculos da participação social (CME e FME) não receberam a autonomia prometida no texto original, resultando em um sistema juridicamente independente, mas politicamente centralizado.

A pesquisa identificou que a falta dessas autonomias transformou o CME em um órgão de caráter majoritariamente consultivo, perdendo sua força deliberativa e fiscalizadora, o que fere o princípio da gestão democrática. E que o FME não vingou, serviu apenas para legitimar as deliberações anunciadas, assumindo um papel meramente protocolar. Isso é claramente expresso nas falas abaixo:

Avalio que a participação social foi limitada. Embora o Fórum Municipal de Educação tivesse essa responsabilidade, sua atuação não se deu de forma contínua e articulada.

Isso comprometeu a efetividade da participação social no monitoramento e na avaliação. (Representante do FME).

[...] Já a fragilidade no monitoramento e avaliação se deveu a fatores como: falta de uma política municipal consistente de acompanhamento, ausência de relatórios sistematizados, pouca continuidade das reuniões do Fórum Municipal de Educação e limitações de recursos humanos e materiais para manter a gestão democrática em funcionamento. (Representante dos Especialistas em Educação 2)

A AME foi convidada a participar do Fórum Municipal de Educação e tinham várias instituições na sua composição, mas a gente só se reunia quando era pra fazer as Conferências, depois disso, ninguém mais sentava, as agendas não batiam, alguns nem tinham disponibilidade pra se reunir, aí ficava difícil. (Representante de Estudantes).

A falta de funcionamento do Fórum Municipal de Educação explicita pelos sujeitos entrevistados e revelada na ausência documental de relatórios de monitoramento, traz à baila a fragilidade da gestão democrática numa rede de ensino que possui um Sistema Municipal de Ensino (SME) estruturado legalmente, fundamentado no equilíbrio de forças entre o órgão executivo e os órgãos colegiados (CME e FME). Mais um flagrante da contradição entre a letra da lei e a realidade.

Quanto à vitalidade do Fórum, a Representante da SEMED compreende que “agora, olhando de fora, acredito que seria necessário criar uma espécie de jeton³ *para estimular a participação dos membros do FME e buscar outras garantias de funcionamento*”. É lamentável que essa compreensão não houve por parte do poder executivo, em vistas de corrigir o percurso a tempo.

Autores como Paro (2011) e Gohn (2016) discutem a necessidade de uma participação que vá além da formalidade. No plano jurídico local, a Lei nº 475/2013, materializa tais conceitos ao instituir o Sistema Municipal de Ensino, organizar a burocracia educacional e estabelecer o Conselho Municipal de Educação (CME) como um órgão de natureza deliberativa e fiscalizadora, contudo, na prática, constata-se que há contradições no ciclo do PME (2014-2023) ao confrontarmos as promessas de autonomia contidas na lei com as vivências reais dos sujeitos que compõem a rede de ensino luminense.

Os dados empíricos desta pesquisa revelam claramente um hiato entre o proposto legal e a prática administrativa, uma vez que a autonomia prevista nas leis que criaram o SME, o CME e o FME não se materializou em independência política e financeira, resultando em estruturas frágeis tecnicamente e cerceadas politicamente para exercer o controle social rigoroso sobre as metas do PME (2014-2023). A análise das entrevistas expõe a tensão entre o

3 Jeton é uma expressão francesa que significa uma remuneração por presença que corresponde a participação em cada reunião ou sessão dos membros de um conselho, assembleia, colegiado etc.

discurso democrático e a prática centralizadora, corroborando a tese de Paro (2011), que alerta para o risco da participação tutelada, onde as instâncias coletivas são usadas apenas para legitimar decisões já tomadas pelo Poder Executivo.

A análise desta pesquisa aponta que a fragilidade identificada no PME (2014-2023) não decorre de uma lacuna legislativa, visto que o arcabouço jurídico luminense é completo e coerente, mas sim de uma falha na operacionalização desses dispositivos, onde o esqueleto legal não recebeu a sustentação política necessária para garantir a autonomia dos órgãos colegiados, caracterizando a gestão democrática mais como enquadramento legal do que como prática política.

Um dos pilares da Gestão Democrática da Educação, conforme o Artigo 206 da Constituição Federal, é a transparência e o dever de prestar contas, elementos cruciais para o monitoramento efetivo do PME. O Plano, como instrumento de política pública, só pode ser fiscalizado pela sociedade se seus resultados forem amplamente divulgados. Contudo, o que se observou na implementação do PME de Paço do Lumiar foi um déficit de transparência que minou a fiscalização.

A ausência de canais de divulgação acessíveis impede o controle social e contradiz o princípio da descentralização inerente à gestão democrática (Bordignon & Gracindo, 2004). Ao centralizar informações, o Poder Executivo não apenas falhou em cumprir a exigência legal de divulgação, mas também impediu que a comunidade escolar e as instituições sociais atuassem como fiscais, desvirtuando o processo de acompanhamento do Plano e boicotando a gestão democrática da política educacional municipal.

Essa compreensão nos leva a considerar mais uma categoria temática inerente ao estudo em tela que é o **Planejamento Educacional**. Vimos até aqui que a participação social e a gestão democrática foram comprometidas, revelando o controle e centralização do poder executivo local. Mas, ainda assim, o planejamento coletivo e o próprio PME tiveram alguma efetividade na política educacional do município?

Planejamento Educacional: entre o documento legal e a práxis política

Primeiramente, é importante demarcar que estamos tratando ao longo do nosso percurso do planejamento como processo dialético. Planejar numa perspectiva dialética significa entender que o plano (o papel) e a realidade (a prática em Paço do Lumiar) estão em constante conflito e transformação. Faz-se necessário compreender numa categoria de totalidade que o PME não é apenas uma lista de metas; ele faz parte de um projeto de sociedade.

Não se planeja educação isolada da economia ou da política local. Desta forma, o Plano nasce do conflito entre o que temos (realidade diagnosticada) e o que queremos (projetados em metas). A dialética busca superar essa contradição através da ação, nesse sentido, o planejamento só é real se ele altera a realidade. Assim, se o PME não mudou a vida do estudante, dos educadores e da sociedade luminense, ele falhou dialeticamente.

Para Vasconcellos (2006), o planejamento é um instrumento de libertação. Ele afirma que planejar é antecipar mentalmente uma ação a ser realizada e agir de acordo com o previsto. Se a gestão de Paço do Lumiar planejou, mas não agiu (ou agiu sem transparência), houve uma ruptura no processo dialético.

Gandin (2001) diferencia o Planejamento Normativo, autoritário, feito por técnicos do Planejamento Participativo, dialético, feito com a comunidade.

Quadro 9 – Diferenças entre Planejamento Normativo e Participativo

Planejamento Normativo (burocrático)	Planejamento Dialético (participativo)
O plano é um fim em si mesmo.	O plano é um meio para a transformação.
Feito por especialistas, técnicos da SEMED.	Feito coletivamente (CME/FME/ Comunidade).
Foco no cumprimento de prazos legais.	Foco na superação dos problemas sociais.
Monitoramento é apenas preencher planilhas.	Monitoramento é reflexão crítica sobre a ação.

Fonte: Gandin 2001, p. 31.

Conforme a sistematização proposta por Gandin (2001), a distinção entre o planejamento normativo e o participativo reside na sua essência política. Enquanto o primeiro é centrado no diagnóstico técnico e na autoridade de quem planeja, o segundo — o participativo — fundamenta-se na proposta de transformar a realidade e na participação ativa dos sujeitos.

Para Gandin (2001), o planejamento dialético/participativo é o único capaz de gerar sentido para a comunidade. Ele afirma que quando o plano é construído apenas por técnicos, ele gera resistência silenciosa ou indiferença por parte daqueles que deveriam executá-lo. Diz ainda que o planejamento que ignora a perspectiva dialética tende a fracassar na execução, pois não gera pertencimento. Em Paço do Lumiar, a ausência de um fluxo contínuo de informações entre a SEMED e o CME gerou esse distanciamento: os conselheiros tornaram-se alheios às decisões reais, confirmando a tese de que um planejamento sem participação dialética resulta em uma gestão fragmentada e desprovida de controle social efetivo. Sob uma perspectiva dialética, o planejamento educacional transcende a mera elaboração de documentos legais; ele constitui-se como uma práxis política que exige o movimento contínuo entre a teoria e a prática (Vasconcellos, 2006).

No cenário de Paço do Lumiar, observa-se uma paralisia desse movimento. Ao transformar o PME em um documento estático, ainda que elaborado coletivamente, a gestão municipal rompe com a natureza dialética do planejamento, que deveria ser alimentada pelo monitoramento crítico e pela participação popular. A contradição reside no fato de que o plano existe como norma, mas inexistente como guia para a transformação social, resultando em um planejamento desvinculado das tensões e necessidades reais da rede municipal.

Corroboram nesta questão, tanto Saviani (1986) que aborda o Plano Nacional de Educação como política de Estado; quanto Gandin (2001) que discute a participação efetiva em sua elaboração e monitoramento; e, Libâneo (2004) que convergem para a compreensão de que o planejamento não é um momento estático de redação de um texto, mas um processo contínuo e dialético que envolve diagnóstico, decisão, execução e avaliação. Assim, o planejamento educacional deve ser um ato político, pois reflete as prioridades da sociedade para a educação.

Partindo desse entendimento, o PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), foi concebido teoricamente como um instrumento estratégico (2014-2023), estruturado em 18 (dezoito) metas que partiram de um diagnóstico da realidade educacional local, ouvindo diversos segmentos e instâncias sociais. Contudo, a efetividade de um plano de dez anos depende das revisões periódicas. O planejamento educacional democrático exigia que o plano fosse vivo, concreto, ou seja, que as estratégias fossem avaliadas e ajustadas conforme os avanços alcançados e os desafios que fossem surgindo ao longo da sua vigência, o que Saviani definiria como reflexão sobre a ação.

Entretanto, o que se observou foi que o PME ficou engavetado e, a cada quatro anos, era retirado para ser “avaliado” em conferência, numa tentativa de atender diretrizes nacionais sem reflexo direto na transformação da realidade. Isso evidencia uma desarticulação entre o planejamento formal e a gestão administrativa que traz como consequência a impossibilidade do alcance das metas pactuadas.

Ao observar o ciclo do PME de Paço do Lumiar/MA 2014-2023, percebe-se que a gestão municipal, embora envolta em um discurso participativo, operou preponderantemente sob a lógica normativa, conforme estabeleceu Gandin (2001), priorizando a lógica burocrática em detrimento da construção dialética da política educacional. Porém quando questionados sobre o alcance das metas, alguns entrevistados identificaram estratégias pactuadas no PME, realizadas pelo município em que houve mais investimentos, aos olhos da comunidade, uma vez que não se teve acesso a documentos oficiais que atestassem tais ações. As respostas foram bastante diversificadas, vejam: “no período de 2014 ainda não era membro do CME, mas me recordo que haviam esforços para que a meta 2 (universalização do ensino fundamental) e a

meta 8 (ideb) fossem alcançadas”(Representante do CME, grifo nosso); “não acompanhei a implementação dessas metas, porém notei que o município tem alcançado avanço significativo na melhoria da educação municipal” (Representante dos Pais/Mães/Responsáveis); “não acompanhei diretamente a implementação das metas, mas observei que o Município concentrou esforços nas relacionadas com a Educação Infantil” (Representante dos Especialistas em Educação Básica 1).

Quanto a implementação das metas do PME, posso identificar que as Metas 1, 2, 4, 5 e 6 (**ampliação da matrícula da educação infantil, universalização do ensino fundamental, atendimento educacional especializado numa perspectiva inclusiva, alfabetização na idade certa e oferta da educação integral, respectivamente**), tiveram algumas de suas estratégias implementadas. Dentre estas, destaca-se, por exemplo, as estratégias 4.17, 4.19, 4.20, 5.3, 7.5, 13.12, 16.1. é possível perceber que houve uma concentração de esforços nas metas relacionadas a ampliação de matrículas no Educação Infantil e Ensino fundamental, assim como da que trata da alfabetização até o 3º ano do fundamental. (Representante de Professores 2, grifo nosso);

Muitas das metas foram postergadas ou refeitas, pois muitas coisas ainda estavam muito aquém do esperado para o cumprimento das metas estabelecidas em 2014. As metas que mais concentraram ações foram aquelas que tratavam da carreira docente, como a implementação das progressões e o estímulo a formação a nível de pós-graduação dos profissionais da educação que trabalham na docência ou como coordenadores pedagógicos. (Representante de Professores 1);

O município concentrou esforços, sobretudo, nas metas relacionadas à alfabetização na idade certa, ampliação da Educação Infantil, municipalização do Ensino Fundamental e valorização dos profissionais da educação. Como estratégias, destaco a adesão ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a expansão de vagas na Educação Infantil, a formação continuada de professores e programas de correção de fluxo escolar. (Representante dos Especialistas em Educação Básica 2)

Os Representantes de Estudantes, de Responsáveis e do Sindicato disseram apenas que não sabiam identificar as metas alcançadas. Mas as demais falas, expressam que houve um movimento da gestão municipal que, de uma forma ou de outra, acenava para a direção do alcance das metas pactuadas no PME. Ainda que fragilizada pela ausência de dados oficiais, mas a comunidade conseguia visualizar pontualmente alguns esforços. Nessa mesma perspectiva, recentemente, no mês de julho de 2025, após a vigência do PME de Paço do Lumiar/MA - cabe destacar que o município não prorrogou legalmente sua vigência -, o CME assistiu a uma apresentação realizada pela SEMED que trouxe alguns dados que cabem nossa análise. Vejam a fala da Representante do CME:

No mês de julho de 2025, foi solicitado pelo Conselho para que a equipe da Secretaria de Educação, [...] apresentasse o último monitoramento e avaliação. Os dados foram apresentados em reunião extraordinária do CME, pois sentimos falta de informações para que pudéssemos de fato colaborar com o processo de forma eficiente. (Representante do CME).

Fizemos uma análise pontuada de alguns dados apresentados, para fundamentar as reflexões que temos tecido ao longo desta pesquisa, a começar pelo título da apresentação que é “Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar”.

Figura 3: Apresentação do Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar



Fonte: SEMED de Paço do Lumiar/MA, 2025.

Mais uma vez, enfatizaremos a categoria de análise da contradição, uma vez que todas as evidências da pesquisa, inclusive, com destaque aos dados empíricos, apontaram para a inexistência de monitoramento do PME de Paço do Lumiar/MA. Contudo, cabe aqui resgatar algumas falas dos sujeitos entrevistados que sinalizaram movimentos internos da SEMED retomando o PME em seus planos de ações, como podemos depreender nos trechos abaixo:

Tive acesso a relatórios preenchidos pela SEMED por ter participado como representante da SEMED nas Reuniões estaduais de monitoramento dos PME's, assim como da comissão interna. Entretanto, os dados eram preenchidos pela equipe, mas muitas vezes careciam de base sólida de comprovação. Apesar da validade das informações, observou-se fragilidade documental decorrente da ausência de registros sistemáticos. (Representante de Professores 2).

Particpei de algumas reuniões, mas não houve um calendário contínuo e sistemático. Os aspectos mais considerados foram indicadores educacionais como matrículas, rendimento escolar, taxas de evasão e resultados de avaliações externas. No entanto, faltou maior integração entre os dados coletados e a efetiva tomada de decisão para corrigir os rumos das políticas. [...] não tive acesso frequente a relatórios formais e consolidados de monitoramento. O que chegava até nós eram mais informações pontuais, apresentadas em reuniões internas. Isso dificultou uma visão mais ampla da execução das metas. Acredito que os relatórios existentes não refletiram plenamente

a realidade, pois havia metas ainda distantes de serem alcançadas. (Representante dos Especialistas em Educação Básica 2).

Vale lembrar, ainda, que existia à época uma Rede de Assistência aos Municípios para assessorar no processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos PMEs, composta pela SEDUC/MA e UNDIME/MA e vinculada à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC. Essa parceria estabelecia uma agenda permanente em que os municípios instituíam equipes técnicas que alimentavam o monitoramento via Sistema de Monitoramento e Planejamento (SISMOP/MEC).

Esse procedimento, evidenciava a primazia da eficácia técnica sobre a legitimidade democrática. Ao reduzir o complexo processo de avaliação do PME ao preenchimento de formulários digitais padronizados, o monitoramento distanciou-se da perspectiva dialética (GANDIN, 2001). Em vez de uma reflexão coletiva sobre os rumos da educação luminense, o que se viu foi um esforço burocrático de alimentação de dados para o governo federal, onde o CME e o FME sequer participavam, sem o devido aprofundamento crítico dos dados informados.

Vale destacar que tais relatórios nunca foram disponibilizados nem internamente para as equipes da SEMED, e quando pesquisados nos sites oficiais, não se conseguia acessá-los, reduzindo-se muitas vezes aos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Se, de um lado, o preenchimento aleatório de Relatórios de Monitoramento dava conta de garantir a conformidade junto aos órgãos de controle federais, do outro, as vozes dos sujeitos apontavam para a falta de autonomia dos órgãos colegiados. Essa conduta demonstra que o monitoramento, ao ser reduzido a uma tarefa técnica de alimentação de sistema, falhou em sua missão dialética. Como aponta Vasconcellos (2006), o planejamento deve ser uma reflexão sobre a prática; contudo, em Paço do Lumiar, a prática foi ocultada pela rigidez do dado frio, transformando o monitoramento numa maquiagem administrativa que invisibilizou as reais dificuldades da gestão democrática no município.

Retomando a análise da apresentação feita pela SEMED ao CME, elaboramos a tabela abaixo para compreender os avanços e contradições que merecem destaque:

Quadro 10 – Análise das metas apresentadas

Metas do PME (Leis nº 637/2014 e nº 938/2022)	Dados apresentados pela SEMED	Análise dos dados apresentados
Meta 1 - Ampliar a oferta de educação Infantil a fim de garantir o atendimento a 50% da população de 0 a 03 anos e 100%	O atendimento de 0 a 3 anos está em 34,52% e de 4 e 5 anos chegou a 86,11%	O município além de não atingir as metas estabelecidas para ampliar a educação infantil, tem andado na

da população de 04 a 05 anos de idade até o final da vigência deste PME.	(lembrando que as escolas conveniadas com o município ofertam 75,77% do atendimento de creche e 66,15% da pré-escola).	contramão, investindo no fortalecimento da iniciativa privada.
Meta 2 - Universalizar o Ensino Fundamental de nove anos, para toda a população de 06 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que 99% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano da vigência deste PME.	83% da população de 6 a 10 anos e 82% de 11 a 14 anos de idade está matriculada. O município não apresentou percentuais dos estudantes que concluem o ensino fundamental.	Nesta meta o Município apresentou pouco crescimento, uma vez que no diagnóstico que ensejou a elaboração do PME, em 2013, a taxa de atendimento era de 78,95%.
Meta 3 - Contribuir para a ampliação do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos, na oferta do Ensino Médio e Ensino Médio Integrado, até o final do período de vigência deste PME.	“50% da população de 15 a 17 anos matriculado no Ensino Médio no território municipal.”	Há ausência de dados para se compreender a série histórica do atendimento nesta etapa do ensino, impossibilitando uma análise qualitativa.
Meta 4 - Garantir, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a atingir, em cinco anos, pelo menos a 70% da demanda e até o final da década a sua universalização nas escolas da rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais ou em Centros de Atendimento Educacional Especializado, públicos ou comunitários, confessionais ou filantrópicos sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.	O município traz a informação de que 99% dos estudantes público alvo da educação especial matriculados na Rede Municipal de Ensino recebe atendimento educacional especializado no contra turno escolar. Mas declara não possuir dados para mensurar a taxa de cobertura desse público.	Os dados apresentados não permitem uma análise do alcance da meta por não mensurar qual a demanda populacional desse público que reside no município.
Meta 5 - Garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas, no máximo até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.	“50,7% das crianças foram alfabetizadas, segundo o padrão nacional. Este é o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) do Município em 2023.”	Também falta parâmetro para saber que se houve avanço, apesar de que o percentual atingido representa um fracasso da meta projetada.
Meta 6 - Oferecer até o final da vigência deste plano, Educação Integral em Jornada Ampliada de no mínimo 07 horas diárias ininterruptas, em pelo menos 10% das escolas públicas municipais.	“A Rede Municipal possui 71 escolas municipais e oferta educação em tempo integral somente em 3, o que representa um percentual de apenas 4%.”	Mais uma meta fracassada que traduz muito da caracterização feita da realidade educacional do município que ficou muitos anos sem construção de escolas.
Meta 7 - Garantir a 100% das escolas do Sistema Municipal, em todos os níveis e modalidades, condições de transversalidade para o desenvolvimento de práticas pedagógicas voltadas para as diversidades e temas sociais (direitos socioeducacionais).	A SEMED trouxe a Resolução nº 04/2021 – CME que aprova o Documento Curricular do Território Maranhense (DCTMA) como referência na implantação da BNCC da Educação Infantil e Ensino Fundamental no Sistema de Ensino do Município de Paço do Lumiar/MA.	Nesta questão, o município limitou-se a adotar o currículo proposto pelo DCTMA, apesar de algumas iniciativas em elaborar sua própria proposta curricular, sem sucesso.
Meta 8 - Atingir até 2021 as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de 7,0 para o Ensino Fundamental Anos Iniciais e 7,0 para o Ensino Fundamental Anos Finais.	A série histórica do IDEB apresenta uma crescente nos Anos Iniciais, atingindo 5,9 e 4,2 nos Anos Finais do Ensino Fundamental em 2023. Entretanto, abaixo da meta pactuada no PME.	Apesar de todos os esforços empreendidos numa política educacional baseada na cultura avaliativa, os resultados alcançados pelo município não foram tão relevantes frente às médias pactuadas para o IDEB.

Meta 9 - Elevar a escolaridade média da população do campo de 18 (dezoito) anos a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano.	"Sem dados municipais para mensurar".	Na verdade, esta foi mais uma meta que não saiu do papel. Nada foi planejado no sentido de contemplar essa população de modo específico. Apesar de que, segundo o Censo Escolar, as escolas da rede municipal de ensino são majoritariamente caracterizadas como da zona rural, mas não possuem proposta pedagógica que assuma essa identidade.
Meta 10 - Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% até 2019 e, até o final da vigência deste PME, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 90% a taxa de analfabetismo funcional.	O município apresentou a taxa de 3,9% de analfabetismo em 2023.	Há ausência de dados para analisar se houve avanços ou não nesta meta, apesar de que o percentual apresentado representa seu pleno alcance.
Meta 11 - Oferecer, no mínimo, 50% das matrículas de Educação de Jovens, Adultos e Idosos na forma Integrada à Educação Profissional, nos Ensinos Fundamental e Médio.	"O Município não oferta a EJA de forma integrada à Educação Profissional."	Esta meta nunca teve nenhum aceno quanto ao Ensino Fundamental que expressasse algum esforço em executá-la. Não se tem dados sobre como está a oferta na etapa do Ensino Médio que é realizada pela rede estadual de ensino.
Meta 12 - Contribuir para a elevação até 2023 da taxa bruta de matrícula na educação superior para 45% e a taxa líquida para 24% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.	"Sem dados municipais para mensurar".	Há uma falha evidente de monitoramento coletivo, uma vez que as instituições de ensino superior que participaram da elaboração do PME, nunca foram chamadas para apresentar esses dados. Consequências da centralização.
Meta 13 - Garantir, em regime de colaboração com a União e o Estado, logo após aprovação deste PME, a implantação da política municipal de formação e valorização dos profissionais da educação.	"O Município oferta em regime de colaboração com a União, oferta o Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil (LEEI). E, em regime de colaboração com o Estado Maranhão, o Pacto pela Aprendizagem que promove formações para professores da creche, ensino fundamental, coordenadores pedagógicos e gestores escolares."	As parcerias estabelecidas atendem especificamente aos docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, ficando os professores dos anos finais sem nenhuma atenção sistemática no que tange à formação continuada.
Meta 14 - Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de forma a equiparar seu rendimento médio aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do terceiro ano de vigência deste PME.	"Sem dados municipais para mensurar".	Os dados para aferir essa análise constam no Departamento de Recursos Humanos da própria Prefeitura de Paço do Lumiar/MA. Não acessar a essas informações que estão sob o controle do próprio poder executivo local, é não é apenas uma flagrante evidência da falha total no controle social, mas uma confissão de centralização revelada
Meta 15 - Assegurar, no prazo de um ano de vigência deste PME, a existência e efetivação do Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração dos Profissionais de Serviços de Apoio Escolar, da rede pública municipal,	"Meta não atingida"	Demonstração de que a valorização do trabalho humano é preterida pela burocracia estatal. Contudo, cabe aqui registrar que a foi elaborada de forma participativa uma proposta Plano de Cargos, Carreira e

em concordância com os termos dos incisos V e VIII, do artigo 206 da Constituição Federal.		Remuneração (PCCR) para os Trabalhadores da Educação Municipal, entretanto, não fora aprovada pela gestão municipal de 2022, devido ao parecer negativo do Setor Contábil do Município.
Meta 16 - Assegurar o cumprimento da lei municipal 424/2009 para a efetivação da gestão democrática da educação.	"Foi realizado seletivo de gestores em 2023, mas atualmente a grande maioria dos gestores são contratados."	Representa a "participação de fachada" e a manutenção do clientelismo político no sistema. Entretanto, cabe aqui registrar que já houve seletivos de gestores escolares nos anos de 2013, 2015, 2017 e 2019, mas sempre teve o quadro completado por indicações, devido à baixa adesão de participação dos professores efetivos da rede, que é uma das condicionalidades para concorrer à função. Isso se deve, em parte, pelo baixo incentivo financeiro estabelecido na Lei nº 424/2009 (PCCR).
Meta 17 - Modernizar a gestão educacional municipal, no prazo de três anos da vigência deste PME, através da sistematização e qualificação das práticas e rotinas administrativas e pedagógicas, com vistas a assegurar maior controle, transparência e celeridade nos processos com a criação de redes de aprendizagens.	"Aconteceu somente em 2025"	Outra situação em que houve várias iniciativas para a implementação de um sistema de gestão e pedagógico na rede municipal de ensino, sem sucesso.
Meta 18 - Ampliar o investimento público na educação pública Municipal para 30%, no prazo de até cinco anos de vigência deste PME, a partir das receitas da União e recursos financeiros municipais definidos em lei.	"Sem dados municipais para mensurar".	Se não há transparência em informações básicas, naquelas que envolvem recursos financeiros, são mais veladas, ainda. Não há monitoramento sem informação.

Fonte: elaboração do autor, com base na apresentação da SEMED junto ao CME, 2025

Ao analisar o documento oficial de monitoramento da SEMED em 2025, observa-se o que Gandin (2001) define como a falência do planejamento normativo. Diversas metas com ausência de dados municipais para mensuração, o que evidencia uma ruptura no fluxo de informações e no controle social. Não há gestão democrática quando o próprio órgão gestor não produz dados para subsidiar seu planejamento e muito menos, para socializar com os órgãos colegiados que fiscalizam sua atuação.

Cabe ressaltar que o PME não falhou por falta de metas, mas porque não houve o movimento dialético de ouvir a realidade e ajustar a ação. A visão contemporânea do planejamento educacional, tal como defendida por Saviani (1986), é a de um processo dinâmico e flexível, que exige revisões e adequações constantes à luz da realidade e do debate social. O PME de Paço do Lumiar, ao prever a revisão bienal das suas metas e estratégias, reconhece formalmente essa necessidade. Contudo, a análise da execução revela que o Plano foi percebido

e tratado pela gestão municipal como um documento estático, mais voltado para o cumprimento de uma formalidade federal do que para a ação política local.

Essa instrumentalização do PME demonstra uma ruptura com o planejamento como ato político-participativo. O planejamento, sob esta ótica, perde seu caráter transformador e dialógico, resumindo-se à dimensão técnico-burocrática. A falha na realização de revisões participativas e o foco exclusivo no preenchimento de relatórios para o Ministério da Educação (MEC) impediram que a sociedade civil participasse da reorientação das prioridades, essencial para o sucesso das metas que apresentavam baixo desempenho no ciclo 2014-2023.

Assim, quando questionamos se o planejamento coletivo e o próprio PME tiveram alguma efetividade na política educacional do município, os resultados apresentados pela própria SEMED revelam que em quase nada alterou a dinâmica do atendimento educacional da rede pública de ensino, o que torna evidente a baixa efetividade da política quando as ações do poder público não dialogam com as demandas da sociedade civil.

Desta forma, ao resgatar o objetivo geral do presente estudo que consiste em analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada que se constituiu nosso objetivo geral deste estudo, conclui-se que a participação social foi limitada e fragilizada, descureando os verdadeiros princípios da gestão democrática, com sérias implicações na efetividade do planejamento educacional frente às Metas que o constituem.

Ao discutir os pressupostos teóricos e os determinantes históricos, políticos, econômicos e legais da gestão democrática e do planejamento educacional no Brasil, constatou-se que, do ponto de vista documental, o Município de Paço do Lumiar/MA atende ao formalismo jurídico, possui uma estrutura legal sólida e alinhada aos princípios da gestão democrática brasileira, porém, na realidade concreta não garantiu uma efetiva participação social, centralizando o controle no poder executivo.

As instâncias e sujeitos da sociedade civil até participaram do processo de elaboração e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA 2014-2023, ainda que de forma precarizada pela falta de dados e informações oficiais que respaldassem uma atuação mais consistente, porém, na etapa de monitoramento não se viabilizou qualquer possibilidade legítima de participação social.

Nesse contexto, acredita-se que o produto técnico tecnológico que propomos que é uma Cartilha sobre a Participação Social na Construção da Educação Municipal, contribuirá

com a gestão do município e, principalmente, com a comunidade luminense na busca da garantia da participação da sociedade na política educacional local.

4 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO: Cartilha sobre a Participação Social na Construção da Educação Municipal

Primeiramente, vale ressaltar a relevância de se construir um Produto Técnico Tecnológico (PTT) como coroamento dos estudos realizados no Mestrado Profissional e, de forma especial, a contribuição que a pesquisa oferece à educação básica, campo de atuação. Este gesto não só favorece a dimensão da extensão universitária, mas propicia, também, uma intervenção qualitativa na educação pública, neste caso, na luminense, especificamente, mas perfeitamente aplicável a outras realidades.

Consciente disso, na construção do PTT, o estudo levou em conta um Produto que dialogue com os objetivos da pesquisa, apresente pertinência à realidade do campo investigado e se constitua de relevância para responder aos questionamentos levantados na origem da definição do objeto de estudo. Além disso, e com mais objetividade, o PTT deverá oferecer uma contribuição significativa para se pensar e realizar processos participativos na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas educacionais, para além do planejamento educacional de longo prazo.

Partindo da análise do fenômeno investigado, o PTT escolhido foi uma cartilha educacional sobre a participação social nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do PME por se tratar de um instrumento público que orientará a gestão municipal e a sociedade luminense no processo de construção do próximo Plano Decenal.

A Cartilha está estruturada atendendo às categorias temáticas analisadas na pesquisa, trazendo orientações em cada uma delas, para o público específico e com orientações práticas sobre caminhos e possibilidades de garantia da participação social em todo o processo do planejamento educacional. Eis a proposta:

Quadro 11 – Estruturação da Cartilha (Produto Técnico Tecnológico)

Categoria de Análise	Público-Alvo	Relevância e Aplicabilidade
I. Participação	Órgãos públicos e privados que atuam no campo educacional, segmentos ligados à educação e comunidade em geral.	Orientações práticas que propõem a mobilização social, envolvendo escolas, bairros e a sociedade civil na discussão e revisão periódica das metas do PME, combatendo a participação burocrática.
II. Gestão Democrática	Membros do Conselho Municipal de Educação (CME), do Fórum Municipal de Educação (FME) e Secretaria Municipal de	Documento que sugere um protocolo de ações para que o CME e o FME assegurem sua autonomia técnica, financeira e política, combatendo a subordinação. E que deixe claro as competências e responsabilidades de cada órgão do Sistema Municipal de Educação.

Categoria de Análise	Público-Alvo	Relevância e Aplicabilidade
	Educação (SEMED).	
III. Planejamento Educacional	Comissão de Monitoramento e Avaliação.	Um modelo de planilha simples, via Excel (template de monitoramento) para que a Comissão de Monitoramento registre, de forma visual e acessível, a implementação das estratégias e o <i>status</i> de cada meta do PME, facilitando a transparência e a leitura do relatório pela sociedade.
IV. Contradição/ Síntese	Prefeito(a), Secretário(a) de Educação, Legislativo Municipal.	Exposição das principais contradições identificadas na gestão do PME de Paço do Lumiar/MA 2014-2023, apresentando recomendações para o próximo PME.

Fonte: autoria própria, a partir dos estudos realizados e dos resultados da pesquisa, 2026

O presente estudo traz inegavelmente contribuições para o município de Paço do Lumiar/MA, tanto nas reflexões aprofundadas ao longo desta pesquisa sobre a **GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR/MA**: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-2023, quanto por meio do PTT apresentado que poderá servir como referência a outros municípios, aplicável a realidades semelhantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciar os estudos a partir de uma apurada revisão da literatura e pelo percurso feito na construção do estado do conhecimento sobre a temática proposta, permitiram uma visão ampliada do objeto e, ao mesmo tempo, possibilitaram a verticalização mais aprofundada da experiência em torno da gestão do PME de Paço do Lumiar/MA 2014-2023. A busca pelo alcance do objetivo, qual seja, **analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada**, por sua vez, permitiu não somente uma coleta de dados ricos de sentido e significados, mas principalmente, pelos resultados e evidências de um campo minado, permeado de disputas e de espaços/tempos instituídos e instituintes, ao mesmo tempo centralizadores, mas com possibilidades de transformação. As evidências deste estudo, transformaram, particularmente a consciência da própria pesquisadora que, ao adotar um olhar dialético, captou as contradições, as mediações e totalidade do fenômeno investigado.

Do ponto de vista pessoal e profissional, houve uma virada de chave no sentido de compreender o fenômeno estudado em sua totalidade, transformando a percepção inicial e, portanto, superficial, de quem estava mergulhada na condução de todo o processo, deslumbrada e vislumbrada com a ideia de ter vivido a maior experiência de planejamento educacional participativo da carreira profissional. Pois bem, não há mais encantamento, o conhecimento, de fato, liberta o ser humano ao possibilitar ampliar e aprofundar o olhar, a partir da escuta, de pontos de vista diversos e divergentes e das evidências que uma investigação acurada e orientada pelo método e pelas luzes teóricas pode alcançar. Nossa, quantas contradições!

Identificar os hiatos entre textos legais e contextos sociais, compreender como os elementos políticos, históricos e econômicos determinam o *modus operandi* da gestão e como seu caráter gerencial e mercadológico prepondera, ainda que revestido de um discurso democrático, olhando um pouco de fora do processo, produz um misto de tristeza, decepção e revolta.

Diante de tudo que foi lido, ouvido, refletido, questionado, desconstruído e reconstruído, a pesquisa permitiu concluir que o PME de Paço do Lumiar (2014-2023) funcionou mais como um instrumento de formalismo jurídico do que como um guia para a práxis política transformadora. Outra evidência do estudo foi a de que a gestão democrática, embora presente no texto da lei, foi esvaziada pela ausência de autonomia das instâncias de

controle social. Igualmente importante desvelamento do estudo, foi o de que a participação social foi protocolar, aconteceu como mero cumprimento de uma agenda instituída, e o planejamento participativo não se mostrou efetivo porque não alterou substancialmente a realidade educacional no território luminense, nem tampouco propiciou abertura à participação de instâncias e sujeitos sociais coletivos implicados no atendimento educacional do município.

O desvelamento das relações que permeiam a gestão pública no campo educacional e a luta de interesses, espaços de disputas que demarcaram os processos em torno do PME de Paço do Lumiar/MA, conforme afirma Gohn (2016), muitas vezes se resumem a experiências com aparência democrática em que a participação é limitada e cooptada.

Cabe ressaltar que o PME como instrumento orientador das políticas educacionais municipais, definindo objetivos e metas a serem cumpridos ao longo de uma década, embora a elaboração tenha contado com significativa mobilização social, a execução de suas metas depende de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação, que devem envolver instâncias como o Conselho Municipal de Educação (CME), o Fórum Municipal de Educação (FME) e a Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Além disso, a efetividade do monitoramento está diretamente associada à capacidade do município de promover espaços permanentes de participação social, que assegurem transparência e produzam relatórios públicos que permitam o acompanhamento crítico da política educacional no âmbito local.

Há de se considerar, sobretudo, como apontam Saviani (1999; 2014) e Dourado (2017; 2020; 2023), que o planejamento educacional só se concretiza plenamente quando articulado a práticas democráticas e a processos sistemáticos e efetivos de monitoramento e de avaliação. Compreender e assegurar essa dinâmica permite identificar se os princípios de gestão democrática têm sido efetivamente incorporados à prática cotidiana da administração pública local, além de avaliar a atuação das instâncias de controle social para perscrutar se a política educacional se desenvolve em consonância com as diretrizes previstas nos marcos normativos nacionais e municipais. No caso do município de Paço do Lumiar, o controle social torna-se, ainda, mais relevante, em razão das fragilidades no que se refere à descontinuidade administrativa, bem como à ausência de dados atualizados, além da baixa institucionalização dos processos de participação social.

Por fim, tendo em conta que todos os objetivos delineados pelo estudo foram plenamente alcançados, fica a crença de que as suas evidências, reveladas pela análise cuidadosa dos dados analisados, produziram uma inegável contribuição acadêmica e social no campo das políticas públicas, essencialmente a educacional, por apresentar elementos que suscitam o debate, a reflexão e o movimento em direção ao aprimoramento das estratégias, dos

mecanismos e dos espaços/tempos que garantam a participação e o controle social nos territórios, sobretudo nesse momento em que os entes subnacionais serão convocados a reelaborarem seus respectivos planos decenais de educação.

Para o município de Paço do Lumiar/MA, em especial, entregamos uma caracterização da educação municipal robusta que revela complexidades derivadas da sua história política, profundamente marcada por rupturas e discontinuidades, com reflexo direto, notadamente, na gestão do PME.

Para o Programa de Pós-Graduação em Educação da UEMA, este estudo reforça a necessidade de se pensar políticas públicas educacionais que garantam voz e poder de decisão efetivo à sociedade civil organizada, aproximando, cada vez mais, a academia da educação básica e da comunidade, efetivando sua finalidade de ensino, pesquisa e extensão.

Do ponto de vista prático, o estudo ultrapassa a mera crítica descritiva, ao oferecer como Produto Técnico Tecnológico (PTT) uma Cartilha que integra um espectro teórico-legal e pedagógico sobre a Participação Social na Construção da Educação Municipal, que sugere estratégias desde a mobilização da comunidade local para a participação ao longo de todas as etapas do próximo PME, passando pelo empoderamento do CME e do FME, para a conquista de sua autonomia no controle social até à sistematização de recomendações para a superação das contradições identificadas na experiência do primeiro PME (2014-2023).

Apesar de entender que a estrutura política fincada em uma sociedade neoliberal direciona as ações estatais para a centralização e o controle do executivo, atendendo prioritariamente a interesses econômicos que reforçam as desigualdades sociais, destaca-se que há uma grande oportunidade de corrigir percursos, refazer a trajetória e recontar essa história de uma outra forma que é a construção do PME para o próximo decênio. Esperamos ver mais pesquisas sobre o tema em tela e revelando saltos qualitativos, com experiências democráticas, participativas e planejamentos que transformem, de fato, a realidade social.

Há limites e horizontes. E, como toda pesquisa qualitativa, este estudo não esgota o tema, mas abre caminhos para que futuras investigações apontem luzes que não permitam repetir os silenciamentos do passado e possam concretizar experiências de gestão democrática e planejamento participativo que, de fato, assegurem o atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada que buscamos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, 2013.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como base da política educacional para a educação básica: a questão da qualidade. Biblioteca ANPAE / Série **Cadernos ANPAE**, ISSN: 1677-3802, v. 41, 2016.

ANDRE, Marli; LUDKE, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Epu., 1986 Acesso em: 01 abr. 2025.

ANDREOTTI, Azilde. A administração escolar na era Vargas e no nacional - desenvolvimentismo (1930-1964). **Revista HISTEDBR On line**. Campinas, n. especial, p.102–123, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. RODRIGUES, Evely Solaine de Souza. MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69767, 2020. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.69767>
<https://www.scielo.br/j/er/a/46d73Yqp37FbZtFzdbCMrgL/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ASSIS, Tauã Carvalho de. **Participação da Sociedade Civil em Planos Municipais de Educação: reflexões a partir de três municípios goianos in Planos Decenais de Educação em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação**. SCAFF, Elisangela, AGUIAR, Marcia Angela. MARTINS, Ângela Maria. ANPAE, 2023, p. 74 – 92.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, n. 2, v. 6, p. 10-32, jul./dez. 2006. Disponível em <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em 25 fev. 2025.

BARCELOS, Fabiany dos Santos. **A Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Ponta Porã-MS: desafios, perspectivas e consolidações**. Dourados, 2023. Disponível em <<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositor>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1, Edições, 2015.

BIZZON, Camille Aparecida de Miranda Cordeiro. SCAFF, Elisangela Alves da Silva. **A Participação Social nos Planos Decenais de Educação dos Municípios do Litoral Paranaense in Planos Decenais de Educação em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-**

2024): elaboração, monitoramento e avaliação. SCAFF, Elisângela, AGUIAR, Marcia Angela. MARTINS, Ângela Maria. ANPAE, 2023, p. 41 – 58.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 2007.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. A gestão democrática do sistema municipal de educação. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em <https://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf>. Acesso em: 10 fev 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. DOU de 16.7.1934 - Suplemento e republicado em 19.12.1935. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 01 mar 2025.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. DOU 10.11.1937, republicada em 11.11.1937, republicado 18.11.1937 e republicado 19.11.1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 01 mar 2025.

_____. **Decreto nº 6788, de 30 de janeiro de 1941**. Convoca a Primeira Conferência Nacional de Educação (Conae). Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/580376/publicacao/15617757>>. Acesso em: 01 mar, 2025.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. DOU de 18.9.1946. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 mar 2025.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. DOU de 27.12.1961 e retificado em 28.12.1961. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 01 mar 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. DOU 24.1.1967. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 mar 2015.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 05/10/1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 33-44.

_____. **Lei no 10.172, 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2001-2010). Brasília: Planalto, 2001.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, D.O.U. de 25 de abril de 2007.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas.** Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE).

_____. CONAE – Conferência Nacional de Educação. **Documento Final.** Brasília: MEC, 2010.

_____. **Lei no 13.005, 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2014 – 2024). Brasília: Planalto, 25 jun. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

_____. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União: DF, 2020.

_____. **Lei no 14.644, 02 de agosto de 2023.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília: Planalto, 02 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/L Lei/L14644.htm

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação:** análise final da execução das metas da lei 13.005/2014. Balanço do PNE 2024 – Relatório de Metas, 2024. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco_do_PNE_2024_da_Campanha_Relatorio_de_Metas_PPT.pdf>. Acesso em 07 mar. 2025.

CASTILHO, Eduardo. MARTINS, Angela Maria. **Elaboração, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Taubaté (2015-2025)** in Planos Decenais de Educação em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação. SCAFF, Elisângela, AGUIAR, Marcia Angela. MARTINS, Ângela Maria. ANPAE, 2023, p. 22 – 40.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia:** o discurso competente e outras falas na Qualidade da Educação Básica. Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

COELHO, Priscila de Jesus Braga. **A Gestão do Processo de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá: a democracia exercitada ou mitigada?** Macapá, 2023.

Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13913018>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CORREIA, Josiane Caroline de Souza Salomão. **Avaliação e Monitoramento e os Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)**. Dourados, 2019.

Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7727249> Acesso em: 23 fev. 2025.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n.144, p. 790-811, set-dez 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação – PNE: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020

DOURADO. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 675-705, jul-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 out. 2023.

FARIA, Júlio Augusto Fonseca Costa. **Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP**. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/6491/1/julioaugustodafonsecacostafaria.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes. **Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA**. 2020. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1987.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GARAY, Angela. Gestão. In: CATTANI, Antonio David; HOZLMANN, Lorena (Org). **Dicionário de trabalho e tecnologia**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/paco-do-lumiar.html>>. Acesso em: 08 mar. 2025.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, C.; TORIBIO, A. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LOUREIRO, Walderês Nunes. **Os Planos de Educação**: Estadual e Municipal nos Planos de Educação e Ações Articuladas. Oliveira, João Ferreira de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 17-36. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

MARANHÃO. **Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014**. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE 2014-2024. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/PEE-MA.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

MARQUES, Luciana Rosa. **Participação e controle social**: contribuições ao planejamento educacional in Qualidade da Educação Básica. Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 87-98. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. SOUZA, Donaldo Bello de. **Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE**. Rio de Janeiro, Proposições e ISSN 1980-6248, V. 29, N. 3 (88) | set./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pp/a/WbmB5CpWJ4gYSpY56SQvqcc/?lang=pt>> <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MONTANO, M. R.; PERONI, V. M. V.; FERNANDES, M. D. E. O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 11, 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/113825>>. Acesso em: 03 mar 2025.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barbosa. **Estado do Conhecimento: teoria e prática**. Curitiba: CRV, 2014.

NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos. **O Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação de uma Região Interiorana do Oeste Paulista**. Presidente Prudente, 2023. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13835655>. Acesso em: 8 abr. 2025.

NOERNBERG, Elfi Irene. **Execução, Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**: contribuições para a região da Amplanorte. Canoinhas – 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11560246>. Acesso em: 15 fev. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. **Gestão das políticas educacionais: ação pública, regulação e governance**. IN: DOURADO, L. Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, Elisangela dos Santos de. CYPRIANO, Alessandra Martins Constantino. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **O Planejamento Educacional no Brasil nos Séculos XX e XXI: aspectos históricos**. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: <www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/ElisangeladosSantosdeOliveira_GT5_integral.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

OSÓRIO, J. **O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2014.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 486, de 2013**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências. Paço do Lumiar, MA, 2013.

_____. **Lei nº 637, de 15 de dezembro de 2014**. Plano Municipal de Educação – PME 2014-2023. Publicado no DOU de 26 de dezembro de 2014.

_____. **Lei nº 938, de 19 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar – MA e dá outras providências. Publicado no D.O.M de 21 de dezembro de 2022.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PAULO Netto, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1ª ed., São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p.

PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privada no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 699-722, jul./set. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/>>. Acesso em: 03 mar 2025.

PRZYLEPA, Mariclei. **A Participação no Controle Social dos Planos de Educação (2015-2022): em foco os Conselhos Municipais de Educação de Rio Negro e Campo Grande/MS**. Dourados, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13129437>. Acesso em: 07 mar. 2025.

QUEIROZ, Maria Sonale de. **Participação Social: processos de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Amapá (2015-2019)**. Macapá, 2023. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=14979071>. Acesso em: 09 fev. 2025.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg. Avaliando o Plano Municipal de Educação: monitoramento e controle social. Juiz de Fora: 2016. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587.

RODRIGUES, Ana Lucia. **A Participação do Conselho Municipal de Educação no Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação em Municípios Paranaenses.**

Curitiba, 2021. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11093755. Acesso em: 15 abr. 2025.

RODRIGUES, Evally Solaine de Souza. ARANDA, Maria Alice de Miranda. **O Processo de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados-MS** in Planos Decenais de Educação em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação.

SCAFF, Elisangela, AGUIAR, Marcia Angela. MARTINS, Ângela Maria. ANPAE, 2023, p. 93 – 115.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973).** 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SALVADORI, A. Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Organizado por Luiz Fernandes Dourado. **Cadernos de pesquisa: pensamento educacional**, v. 6, n. 13, p. 215-221, 30 ago. 2011.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento.** Brasília: Liber Livro, 2007.

SANI, Giacomo. **Cultura política.** In. BOBBIO, Noberto et. al. **Dicionário de política.** Brasília: Ed. da UnB, v. 1, pp. 306-308, 1998.

SANTANA, Luciana Teófilo. ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Análise do diagnóstico de Plano de Ações com vistas à cooperação federativa para a consecução das metas do PNE na Qualidade da Educação Básica.** Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 63-86. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Célia Maria Vieira dos. **O Processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação em Pernambuco no período de 2016-2018.** Recife, 2022.

Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12543469. Acesso em: 17 fev. 2025.

SANTOS, Rosângela dos. **A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da Mata Mineira.** Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69908>.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **A cidade e as águas: a dinâmica urbana e os impactos ambientais na Ilha do Maranhão.** São Luís: EDUFMA, 2015.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SAVIANI, Demerval. **Planejamento educacional no Brasil: uma análise crítica.** São Paulo: Cortez, 1986.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6 ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2006.

_____. **Pedagogia Histórico-Crítica: Primeiras Aproximações**. 11. Ed. Rev. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. **Do plano nacional ao plano municipal de educação: desafios e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local**. Pro-Posições | Campinas, SP | V. 34 | e20220039 | 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pp/a/SRqJ9HkN4hHX48XKF3YGXnd/#>>. Acesso em: 26 mar. 2025.

_____. a. Plano Estadual de Educação do Paraná: desmonte da coordenação federativa e fragilidade da interface socioestatal. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 49, e256316, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/kwVfPw5tZ5xBST9kHm4QsDr/>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SILVA, Jéssica do Nascimento. Marques Luciana Rosa. **O Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife: reflexões sobre o processo de formulação in Planos Decenais de Educação em Municípios Brasileiros Pós PNE (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação**. In: SCAFF, Elisângela, AGUIAR, Marcia Angela. MARTINS, Ângela Maria. ANPAE, 2023, p. 59 – 73.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. TAVARES, Taís Moura. **Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática na Qualidade da Educação Básica**. Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 63-86. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.** 23 (80) • Set 2002 Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?lang=pt>>. Acesso em: 05 mar 2025.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico**. 16. ed. São Paulo: Libertad, 2006.

VASSOLER, Marcai Cecília. **Dinâmicas, Discursos e Estratégias dos Atores Atuantes no Processo de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC)**, Itajaí: 2019.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WEBER, Silke. **Qualidade da educação**: um debate que se atualiza na Qualidade da Educação Básica. Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 15-42. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.



Uema
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO MARANHÃO



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PPGE
Mestrado Profissional
em Educação

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME): da Elaboração à Avaliação



CARTILHA

**Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues
Severino Vilar de Albuquerque**

**São Luís/MA
2026**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)
CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO (PME): da Elaboração à Avaliação**

Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues
Severino Vilar de Albuquerque

São Luís/MA
2026

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)
CENTRO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS (CECEN)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME): da Elaboração à Avaliação

Produto Técnico Tecnológico (PTT) elaborado em consonância com os resultados da dissertação apresentados ao Programa de Pós-Graduação (PPGE), Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório para a obtenção ao título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque

São Luís/MA
2026

© Copyright 2026 — Universidade Estadual do Maranhão

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Todos os direitos desta edição estão reservados aos autores.

TÍTULO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME): da Elaboração à Avaliação

Diagramação e capa: Marcos Adriano Gatinho Lopes

Revisão: Os autores

Rodrigues, Hilberlene Barbosa Santos.

A participação social no plano municipal de educação (PME): da elaboração à avaliação / Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues. - São Luís - MA, 2026.

46 f.

Produto Tecnológico (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Severino Vilar de Albuquerque.

1. Gestão democrática. 2. Participação social. 3. Planejamento educacional. I. Título.

CDU: 37.011.3

Elaborado por Luciana de Araújo - CRB 13/445



Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Dr. Walter Canales Santana

Reitor

Prof. Dr. Paulo Henrique Aragão Catunda

Vice-Reitor

Prof. Dr. Marcelo Cheche Galves

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação – PPG

Profa. Dra. Ilka Márcia Ribeiro de Souza Serra

Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Estudantis – PROEXAE

Prof. Dr. José Rômulo Travassos da Silva

Pró-Reitor de Gestão de Pessoas – PROGEP

Prof. Dr. Thiago Cardoso Ferreira

Pró-Reitor de Planejamento e Administração – PROPLAD

Profa. Dra. Ana Patrícia Sá Matins

Coordenadora Programa Pós-Graduação Em Educação – PPGE

Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Cunha Duarte

Vice-Coordenadora Programa Pós-Graduação Em Educação – PPGE

SOBRE OS AUTORES



HILBERLENE BARBOSA SANTOS RODRIGUES

Mestranda em Educação pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), na linha de Gestão Educacional e Escolar. Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-graduanda em Supervisão, Gestão e Planejamento Educacional pelo Instituto de Ensino Superior Franciscano (IESF). Atua como Professora Especialista em Educação Básica na rede pública municipal de ensino de Paço do Lumiar/MA e como Professor Suporte Pedagógico na rede pública municipal de ensino de São Luís/MA. Assessora Pedagógica da Atena Consultoria e Assessoria em Gestão Pública atuando em vários municípios do estado do Maranhão. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Política e Gestão da Educação, Formação de Professores e Profissionalização do Trabalho Docente (GEPGEFOP) – DGP/CNPq, vinculado à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).



PROF. DR. SEVERINO VILAR DE ALBUQUERQUE

Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). É professor do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UEMA, onde atua como docente e pesquisador. É Líder e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas Política e Gestão da Educação, Formação de Professores e Profissionalização do Trabalho Docente (GEPGEFOP) – DGP/CNPq. É Diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, Seção Maranhão.

SUMÁRIO



8

PREFÁCIO

11

1. PLANEJAMENTO EDUCACIONAL:
monitorar na perspectiva de transformar

21

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA:
Autonomia para Decidir

29

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL: para além do
discurso oficial

36

**4. EVIDÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO
DO PME:** lições, limites e perspectivas

41

**CONSIDERAÇÕES FINAIS E
RECOMENDAÇÕES**

43

REFERÊNCIAS

PREFÁCIO

Esta produção constitui-se a materialização da pesquisa científica realizada no âmbito do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão, vinculada à linha de pesquisa Gestão Educacional e Escolar e intitulada **GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR/MA**: a participação social da elaboração à avaliação do PME 2014-2023, cujo objetivo foi analisar a participação social na elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, tendo em conta os princípios da gestão democrática que balizam o planejamento de longo prazo com vistas ao atendimento educacional público, inclusivo com equidade e qualidade socialmente referenciada.

Os estudos teóricos e o acesso empírico a documentos e entrevistas semiestruturadas realizadas junto à sujeitos sociais coletivos num universo representativo de segmentos, analisados pelas lentes do materialismo histórico dialético, revelaram evidências e aspectos relevantes que poderão contribuir para práticas de gestão democrática e participação social cada vez mais significativas no âmbito da política municipal de educação, de modo especial, no município de Paço do Lumiar/MA, nosso campo de pesquisa.

A presente Cartilha destina-se a gestores municipais, órgãos de controle como Conselho Municipal de Educação, Fórum Municipal de Educação, Ministério Público, Câmara de Vereadores e Sindicato da categoria; a gestores escolares, professores, pais/mães/responsáveis, estudantes, profisisonais da educação em geral e toda a comunidade luminense que, por meio de uma linguagem acessível, podem instrumentalizassem para o fortalecimento da participação social e a legitimidade das Conferências Muicipais de Educação que funcionam como espaços soberanos de debate e deliberações. Poderão também usufruir desta produção pesquisadores, estudantes e professores da graduação e pós-graduação que estudam sobre temas relacionados à planejamento educacional, gestão democrática, participação social e planos decenais de educação.

Enfim, a elaboração desta Cartilha com orientações sobre a participação social no PME de Paço do Lumiar/MA responde à necessidade de traduzir a legislação em prática cidadã ao **democratizar o acesso à gestão da educação pública**, tendo como metas específicas:

- ◆ **Definir Procedimentos:** estabelecer fluxos claros para a realização de audiências, consultas e fóruns, garantindo que a participação não seja desorganizada ou meramente figurativa.
- ◆ **Promover Formação para os Sujeitos Sociais Coletivos:** fornecer subsídios teóricos e técnicos para que conselheiros, professores e comunidades saibam como intervir propositivamente nas metas educacionais.
- ◆ **Fomentar a Participação:** criar metodologias que alcancem os diferentes segmentos de Paço do Lumiar, desde a zona urbana até as comunidades tradicionais e rurais, assegurando que todas as vozes sejam ouvidas.
- ◆ **Instrumentalizar o Monitoramento:** Oferecer ferramentas para que a sociedade civil possa acompanhar o cumprimento das metas ao longo do decênio, transformando o PME em um documento vivo.

Esta cartilha foi estruturada em quatro eixos fundamentais:

- ◆ **Participação Social:** como mobilizar escolas e comunidades para a revisão das metas do PME;
- ◆ **Gestão Democrática:** protocolos para assegurar a autonomia do CME e do FME;
- ◆ **Planejamento Educacional:** ferramentas visuais e acessíveis para monitorar a implementação das estratégias educacionais;
- ◆ **Síntese e Recomendações:** uma análise das contradições na gestão do PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023), com foco no futuro.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E TERMOS

Para facilitar a leitura e o entendimento do processo de participação social, consulte as definições abaixo:

CME (Conselho Municipal de Educação):

Órgão com autonomia técnica e política responsável por normatizar e fiscalizar o sistema de ensino local.

FME (Fórum Municipal de Educação):

Instância de participação que coordena as conferências e assegura a autonomia política na discussão das metas educacionais.

PME (Plano Municipal de Educação):

Documento que define as metas e estratégias para a educação do município em um período de dez anos (no caso citado, 2014-2023).

SEMED (Secretaria Municipal de Educação):

Órgão do Poder Executivo responsável pela gestão direta das escolas e implementação das políticas públicas.

PPGE/UEMA:

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão, onde este produto técnico foi desenvolvido.

Participação Burocrática:

Termo que define a participação apenas para cumprir exigências legais, sem o real poder de influência da sociedade nas metas.

Template de Monitoramento:

Modelo de planilha utilizado para registrar de forma visual e acessível o status das metas do PME.



01

**PLANEJAMENTO
EDUCACIONAL:**
**monitorar na perspectiva
de transformar**

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO FERRAMENTA DE JUSTIÇA SOCIAL: DE 1932 AO PNE 2014-2024

A trajetória do planejamento educacional no Brasil nasce sob o signo da desigualdade. No **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)**, a defesa de um sistema nacional planejado por Anísio Teixeira e outros educadores não era apenas uma questão administrativa, mas o único caminho para superar a dualidade entre uma escola para a elite e a ausência de escola para o povo. O planejamento surgia como a promessa de uma “escola comum”, capaz de oferecer a mesma base de cidadania a todos os brasileiros, independentemente de sua origem social.

Embora os Pioneiros concebessem o planejamento como uma ferramenta de reconstrução nacional, onde a educação pública seria a produtora da democracia, o que se viu nas décadas seguintes foi a institucionalização de um planejamento centralizador. Apesar da **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961** estabelecer a primeira exigência legal de um Plano Nacional de Educação, no período da ditadura cívico-militar o planejamento ganhou um caráter tecnocrático e centralizador. O foco era a produtividade e a formação de mão de obra, com os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) integrados aos Planos de Desenvolvimento Econômico.

Com a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988 que instituiu a educação como um **direito de todos e dever do Estado**, determinando a criação de planos plurianuais para erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar, o planejamento voltou ao centro do debate, sendo concebido como instrumento de enfrentamento às desigualdades sociais, dando nova configuração às políticas públicas, em especial à educação, a partir dos anos de 1990.

Nesta direção, a LDBEN nº 9394/1996, foi o divisor de águas para a **Gestão Democrática**, garantindo dentre outras conquistas, a autonomia da escola e a participação da comunidade escolar na elaboração do planejamento educativo.

À luz do regramento jurídico, o planejamento participativo assume um lugar de destaque, refletindo na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010 que foi a primeira experiência de planejamento de longo prazo no campo educacional. E, logo depois, no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, resultado de um amplo debate das instituições da sociedade civil, comunidade científica e entes federados, coordenados pela União. Entretanto, autores críticos como Cury (2001), Dourado (2011) e Saviani (2014) destacam que o primeiro PNE (2001-2010) nasceu com um “vício de origem”: o veto presidencial aos recursos financeiros previstos. Sem orçamento carimbado, o plano tornou-se uma carta de intenções. Cury argumenta que o planejamento sem financiamento garantido é uma “pedagogia da escassez”.

Conforme aponta Saviani (2012), um dos maiores críticos da historiografia pedagógica brasileira, o planejamento no Brasil muitas vezes serviu mais aos interesses de recomposição das elites do que à transformação social. Para ele, o planejamento educacional só cumpre sua função social quando atua para romper a **dualidade estrutural** — o fenômeno onde o sistema

educacional oferece trajetórias distintas para classes sociais distintas. O autor argumenta que o planejamento deve ser uma **Política de Estado** centralizada na “unidade da educação nacional”.

Para Dourado (2017), o planejamento é o único instrumento capaz de operacionalizar o **regime de colaboração** entre União, Estados e Municípios e que a desigualdade educacional brasileira é uma desigualdade de **condições de oferta**. Por isso, ele defende que o planejamento deve estar amarrado ao **Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**.



O CAQ é o mecanismo técnico do plano que define quanto custa, no mínimo, uma educação digna (infraestrutura, biblioteca, laboratórios e salários). Planejar sob essa ótica significa que a União deve suplementar os recursos onde o investimento local não atinge esse patamar mínimo, garantindo que o direito de uma criança no sertão seja o mesmo de uma criança em uma grande metrópole.

O FINANCIAMENTO COMO DIVISOR DE ÁGUAS

O enfrentamento das desigualdades converge para a Meta 20 do PNE atual. Tanto Saviani quanto Dourado sustentam que a destinação de 10% do PIB para a educação pública não é um número arbitrário, mas o cálculo necessário para expandir o acesso e, simultaneamente, elevar a qualidade. O planejamento que ignora o financiamento — ou que se submete a políticas de ajuste fiscal, como o teto de gastos — acaba por aprofundar a desigualdade, pois impede que o Estado intervenha nas regiões de maior vulnerabilidade social.

O PLANO COMO IMPERATIVO ÉTICO

O percurso histórico demonstra que o planejamento educacional no Brasil evoluiu de uma aspiração técnica para um imperativo ético e político. Se o Manifesto de 32 lançou a ideia de sistema, o PNE 2014-2024 trouxe as ferramentas legais para a equidade.

No entanto, como concluem os autores citados, o planejamento só será efetivo contra a desigualdade quando deixar de ser um documento consultivo para se tornar um compromisso orçamentário vinculante. O enfrentamento das disparidades brasileiras não se faz com metas abstratas, mas com um planejamento que assegure a redistribuição de recursos e a valorização real dos sujeitos da educação.

Agora que sabemos que o planejamento educacional no Brasil não é um processo linear, mas um campo de disputas ideológicas, vamos conversar mais um pouco sobre ele?

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO

O planejamento educacional no Brasil, e especificamente em Paço do Lumiar, deve ser compreendido como um processo contínuo de análise, decisão e ação. Ele não se limita à redação de um documento (o PME), mas constitui a materialização da intenção política de elevar a qualidade da educação.

A NATUREZA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Planejar em educação é, essencialmente, um exercício de previsibilidade e justiça social. Diferente do planejamento puramente técnico-burocrático, o planejamento educacional democrático assume que:

- ✓ **Não é neutro:** ele reflete as escolhas da sociedade sobre qual tipo de cidadão se deseja formar.
- ✓ **É participativo:** sua qualidade depende da adesão daqueles que executam a política no chão da escola.
- ✓ **É sistêmico:** deve integrar as dimensões pedagógica, administrativa e financeira, garantindo que as metas pedagógicas tenham suporte orçamentário.

O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) COMO PLANO DE ESTADO

Um dos conceitos mais importantes desta Cartilha é a distinção entre **Plano de Governo** e **Plano de Estado**:

- ✓ **Plano de Governo:** reflete as prioridades de uma gestão específica (geralmente com duração de 4 anos).
- ✓ **Plano de Estado (PME):** é uma política de longo prazo (decenal), que atravessa diferentes mandatos. Sua fundamentação está na continuidade; ele garante que o direito à educação não seja interrompido por trocas de partidos ou coligações no Executivo Municipal.

DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO NO CONTEXTO LOCAL

Em Paço do Lumiar/MA, o planejamento educacional deve enfrentar o desafio de articular três níveis de execução:

- ✓ **Nível Estratégico (O Plano):** onde se definem as grandes metas e diretrizes para os próximos 10 anos (Ex: Universalização da pré-escola).
- ✓ **Nível Tático (A Gestão):** onde a Secretaria Municipal de Educação organiza os recursos, forma professores e estrutura a rede para atingir as metas.
- ✓ **Nível Operacional (A Escola):** onde o planejamento chega à sala de aula através do Projeto Político Pedagógico (PPP) e do plano de ensino do professor.

A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO

Para que o planejamento não seja uma “carta de boas intenções”, ele deve estar estritamente vinculado aos instrumentos orçamentários do município: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. O PME deve orientar o orçamento, garantindo que os recursos do FUNDEB e dos impostos próprios sejam destinados às metas prioritárias definidas pela população.

Conforme ensina Vasconcellos (2006), o planejamento é o processo de “transformação da realidade”, exigindo um diagnóstico preciso (onde estamos), uma projeção de futuro (onde queremos chegar) e a definição de meios (como vamos chegar).

FLUXO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO CONTINUADA

A participação social não termina quando o PME é aprovado e transformado em lei. Pelo contrário, inicia-se uma nova fase: o Controle Social. O guia deve orientar a sociedade sobre como acompanhar esse progresso:

- ✓ **Relatórios de Monitoramento:** documentos produzidos periodicamente que mostram, dado a dado, se a meta (ex: ampliação de vagas em creches) está saindo do papel.
- ✓ **Audiências Públicas de Avaliação:** momentos anuais ou bienais onde a Secretaria de Educação e o Fórum apresentam os resultados para a população, corrigindo rotas se necessário.
- ✓ **Transparência Ativa:** a utilização de portais da transparência e murais informativos nas escolas para que os indicadores de Paço do Lumiar sejam de conhecimento público.

DESTAQUE: a ausência de reuniões do FME ou a falta de transparência nos relatórios de monitoramento podem ser objeto de questionamento junto ao Ministério Público.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: GARANTINDO A EFETIVIDADE DO PME

O monitoramento e a avaliação contínua são os mecanismos que transformam o PME em um instrumento vivo. Planejar sem monitorar é um exercício incompleto; monitorar sem a participação social é um exercício de opacidade.

A DIFERENÇA ENTRE MONITORAR E AVALIAR

Para uma participação qualificada, é preciso compreender as duas funções deste processo:

- ✓ **Monitoramento:** É o acompanhamento sistemático e periódico (anual). Verifica se as ações estão sendo executadas e se os recursos estão sendo aplicados. É o “termômetro” do plano.
- ✓ **Avaliação:** É um processo mais profundo, geralmente realizado a cada dois anos. Analisa se as metas alcançadas estão, de fato, melhorando a qualidade da educação em Paço do Lumiar.

O CICLO DE MONITORAMENTO EM PAÇO DO LUMIAR

O monitoramento social deve seguir um fluxo institucionalizado para que as críticas e sugestões da população cheguem aos tomadores de decisão:

- ✓ **Coleta de Dados e Indicadores:** a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e o FME devem sistematizar dados do Censo Escolar, IDEB e indicadores locais de infraestrutura.
- ✓ **Elaboração dos Relatórios de Monitoramento:** documentos técnicos que comparam a “Meta Prevista” com o “Resultado Alcançado”.
- ✓ **Audiências Públicas de Prestação de Contas:** espaços onde o Fórum Municipal de Educação apresenta os relatórios à comunidade para debate e validação.
- ✓ **Ajustes de Rota (Repactuação):** caso uma meta não esteja sendo atingida (ex: construção de creches), a sociedade pode propor estratégias de correção ou priorização orçamentária.

FERRAMENTAS PARA O CONTROLE SOCIAL

O cidadão pode utilizar os seguintes instrumentos para monitorar o PME:

- ✓ **Painéis de Indicadores:** plataformas digitais ou murais nas escolas que demonstrem o avanço de metas específicas daquela comunidade.
- ✓ **Conselho Municipal de Educação (CME):** documentos que analisam se a gestão está seguindo as diretrizes aprovadas.
- ✓ **Ouvidoria e Ministério Público:** em casos de descumprimento das metas, sob qualquer alegação, o FME e os cidadãos possuem legitimidade para acionar os órgãos de controle externo.

MONITORAMENTO COMO PROCESSO EDUCATIVO E PEDAGÓGICO

Monitorar o PME é, acima de tudo, um processo de aprendizado coletivo sobre a gestão pública. Ao acompanhar o cumprimento das metas, a comunidade escolar de Paço do Lumiar compreende melhor a estrutura de financiamento, os desafios pedagógicos e a importância da continuidade das políticas públicas para além dos mandatos eleitorais.

Monitorar o Plano Municipal de Educação (PME) não deve ser uma tarefa exaustiva ou escondida. Esta seção apresenta o Template de Monitoramento, uma ferramenta desenhada para que a Comissão de Monitoramento e Avaliação registre o status de cada meta de forma visual e acessível.

1. O TEMPLATE DE MONITORAMENTO (MODELO DE PLANILHA)

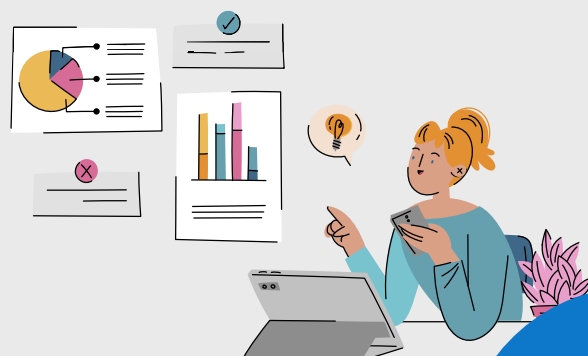
Abaixo, descrevo como a planilha deve ser alimentada pela Comissão para garantir a transparência:

META / ESTRATÉGIA	INDICADOR DE MONITORAMENTO	SITUAÇÃO ATUAL (STATUS)	DESAFIOS / OBSERVAÇÕES
Meta 1: Universalizar a Educação Infantil (4 e 5 anos).	Percentual de crianças de 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola.	() Concluída () Em andamento () Não iniciada	Necessidade de expansão de vagas e transporte escolar rural. assumido.

A proposta aqui apresentada é bem simples, de fácil entendimento para que a comunidade acompanhe com clareza a implementação das metas e estratégias do PME. Na primeira coluna devem ser inseridas todas as metas e suas respectivas estratégias. Na segunda coluna, deve-se fazer uma transcrição dos indicadores de cada meta e os percentuais alcançados pelo município a cada ano. Na Coluna de Status, podem ser marcadas as opções e/ou utilizar cores, tipo: verde para concluída; amarelo para em andamento; e vermelho para não iniciada, para tornar o monitoramento visualmente mais compreensível. Nos Desafios/Observações podem ser inseridas evidências, justificativas e quaisquer registros importantes referentes a cada situação específica.

2. POR QUE USAR UM MODELO VISUAL?

A utilização de um template de monitoramento visual e acessível tem três propósitos principais:



- ✓ **Transparência:** Facilita a leitura do relatório pela sociedade civil, que muitas vezes não compreende termos técnicos.
- ✓ **Agilidade:** Permite que a Comissão identifique rapidamente quais metas estão estagnadas e precisam de atenção urgente.
- ✓ **Prestação de Contas:** Serve como base sólida para as audiências públicas e revisões do PME.

3. DICA PRÁTICA PARA A COMISSÃO

Ao alimentar a planilha, a Comissão deve se perguntar: “Se um pai de aluno ler este dado hoje, ele conseguirá entender se a escola do filho dele melhorou?”. Se a resposta for não, a linguagem deve ser simplificada.





Para entendermos o planejamento participativo como processo metodológico de escuta e construção coletiva de objetivos, metas e proposições, faz-se necessário refletirmos sobre a gestão democrática como o regime de natureza política e administrativa que garante a participação de sujeitos sociais coletivos na tomada de decisões.

VAMOS LÁ?



Para Dourado (2011), a participação não deve ser apenas uma consulta formal, mas uma partilha real de poder e responsabilidade, onde o ato de planejar coletivamente sustenta a democratização das relações e do acesso ao conhecimento na escola pública.

02

GESTÃO DEMOCRÁTICA: **Autonomia para Decidir**



A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO EIXO ESTRUTURANTE DO PME

A gestão democrática do ensino público é um princípio basilar que ultrapassa a mera eficiência administrativa; ela é uma condição de validade para as políticas educacionais. No contexto do **Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar**, a gestão democrática atua como o mecanismo que garante que o planejamento estratégico da educação seja um exercício de soberania popular e transparência.

O CONCEITO E A NATUREZA JURÍDICA

A gestão democrática é o regime de gestão em que a comunidade escolar e a sociedade civil participam ativamente das decisões políticas, pedagógicas e administrativas. Ela está fundamentada em um tripé normativo indissociável, conforme já dissemos anteriormente: **Constituição Federal (Art. 206, VI); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº9394/1996 (Art. 14 e 15); Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei nº 13.005/2014 (Meta 19) e o próprio Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA – (PME) Lei nº 637/2014.**

DIMENSÕES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO

Para que a gestão democrática em Paço do Lumiar/MA seja plena durante a construção e monitoramento do PME, ela deve se manifestar em quatro dimensões:

- ✓ **Dimensão Participativa:** a abertura de canais reais para que o cidadão interfira nas prioridades orçamentárias e pedagógicas do município.
- ✓ **Dimensão Decisória:** o fortalecimento dos Conselhos Municipais (CME, Fundeb, Alimentação Escolar) e do Fórum Municipal de Educação como instâncias de deliberação, e não apenas de homologação de decisões prévias.
- ✓ **Dimensão Pedagógica:** o reconhecimento de que o Plano Municipal de Educação deve respeitar a autonomia das unidades escolares, promovendo a construção coletiva dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs).
- ✓ **Dimensão da Transparência:** o dever do gestor público de prestar contas de forma clara e acessível, permitindo que a sociedade avalie se o que foi planejado no PME está sendo efetivamente executado.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ANTÍDOTO À DESCONTINUIDADE

Um dos maiores desafios da educação municipal é a fragmentação das políticas em virtude das trocas de gestão. A gestão democrática, materializada em um PME construído coletivamente, serve como uma **política de Estado**, e não de governo. Quando a sociedade se apropria das metas do PME, ela passa a exigir que o planejamento seja cumprido independentemente de quem ocupe a Chefia do Executivo, garantindo estabilidade e avanço nos índices educacionais.

O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E DOS SINDICATOS

Nesta estrutura, o papel de entidades como o Sindicato dos Profissionais da Educação e as associações de moradores de Paço do Lumiar é vital. A gestão democrática pressupõe o conflito saudável de ideias e a negociação de interesses, visando sempre o interesse público e a qualidade social da educação para os estudantes luminenses.



*A gestão democrática exige que a escola se abra à comunidade e que a comunidade se sinta parte da escola.
Paulo Freire (2001)*

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Para que a participação social não seja dispersa, a legislação educacional estabelece instâncias específicas que organizam o diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil. No processo do PME, três figuras centrais compõem a arquitetura da participação:

1. O Fórum Municipal de Educação (FME): O FME é o “maestro” do Plano Municipal de Educação. Ele é um espaço permanente de debate, composto por representantes de diversos segmentos (gestores, trabalhadores da educação, pais, alunos e movimentos sociais).

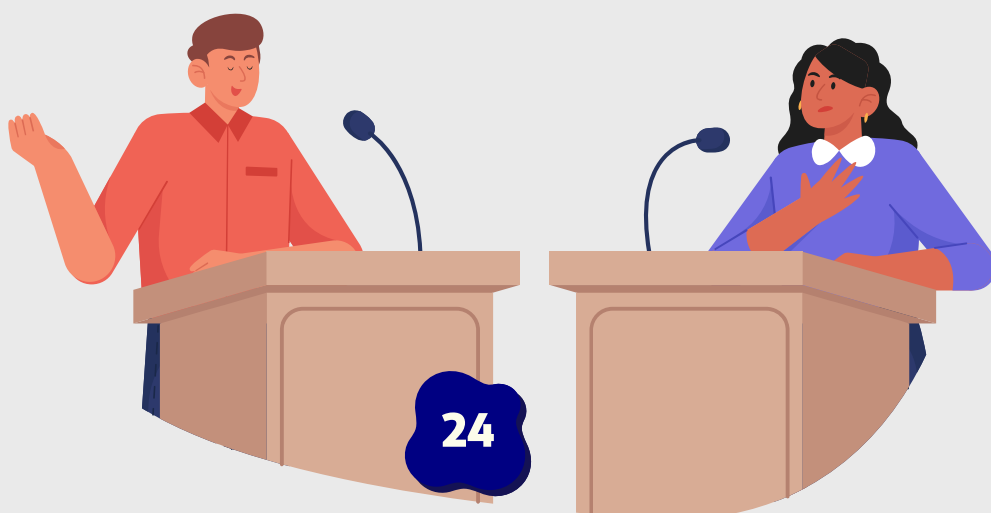
- ✓ **Papel no PME:** Coordena as conferências municipais, monitora a execução das metas anualmente e elabora os relatórios de avaliação.
- ✓ **Importância:** É o Fórum que garante que o PME seja monitorado de forma contínua, e não apenas no momento de sua criação ou revisão decenal.

2. O Conselho Municipal de Educação (CME): Enquanto o Fórum é um espaço de debate amplo, o Conselho é o órgão normativo e consultivo do sistema de ensino.

- ✓ **Papel no PME:** Cabe ao CME analisar a coerência das metas com a legislação vigente e emitir pareceres técnicos sobre as políticas educacionais implementadas para o cumprimento do Plano.
- ✓ **Diferencial:** Sua atuação assegura que as decisões tomadas pela gestão municipal estejam em conformidade com as normas nacionais e municipais.

3. As Conferências Municipais de Educação: As Conferências são os momentos de “ápice” da participação social. Elas reúnem a pluralidade da sociedade luminense para avaliar a realidade educativa e propor novos rumos.

- ✓ **Dinâmica:** Divididas em etapas (preparatórias, livres e a plenária final), elas permitem que desde o morador de uma comunidade rural até o especialista acadêmico tenham o mesmo peso de voz na proposição de diretrizes.
- ✓ **Legitimidade:** As decisões de uma Conferência Municipal bem organizada possuem força política para balizar o projeto de lei que será enviado à Câmara de Vereadores.



Para garantir que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) não sejam apenas “apêndices” da Secretaria de Educação, é fundamental estabelecer um protocolo que blinde sua atuação. A subordinação geralmente ocorre por falta de verba própria, estrutura física dependente ou falta de clareza jurídica.

Aqui está um protocolo de ações práticas para assegurar essa autonomia, seguido pela divisão de competências.

1. PROTOCOLO DE AUTONOMIA (CME E FME)

Autonomia Financeira (O Fundo Próprio)

- ✓ **Dotação Orçamentária Específica:** O CME deve ter uma unidade orçamentária própria no orçamento do município (LOA), com recursos destinados a passagens, diárias, formações e consultorias técnicas independentes.
- ✓ **Gestão de Recursos:** A presidência do Conselho deve ter autonomia para autorizar despesas de custeio administrativo sem precisar de “visto” discricionário do Secretário de Educação.

Autonomia Técnica (A Equipe Própria)

- ✓ **Secretaria Executiva Permanente:** O CME deve contar com servidores efetivos cedidos, mas subordinados administrativamente à mesa diretora do Conselho, e não à Secretaria.
- ✓ **Pareceres Independentes:** Garantia legal de que o CME possa contratar assessoria jurídica ou pedagógica externa para analisar temas polêmicos quando houver conflito de interesses com a gestão municipal.

Autonomia Política (A Blindagem)

- ✓ **Mandatos Não Coincidentes:** Os mandatos dos conselheiros e da presidência não devem coincidir com o mandato do Prefeito, evitando que uma nova gestão troque todo o colegiado.
- ✓ **Eleição Direta para Presidência:** O presidente do CME deve ser eleito pelos seus pares (sociedade civil e governo) e não indicado pelo Poder Executivo.

2. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

Para que o sistema funcione sem sobreposições, cada órgão deve entender seu papel dentro do Sistema Municipal de Educação (SME):

ÓRGÃO	NATUREZA	RESPONSABILIDADE PRINCIPAL
SEMED	Executivo	Executar as políticas públicas, gerir a rede escolar, pagar salários, reformar escolas e garantir o transporte.
CME	Normativo e Fiscalizador	Autorizar o funcionamento de escolas, validar currículos, fiscalizar a aplicação de verbas e aplicar sanções administrativas.
FME	Mobilizador e Monitor	Coordenar as Conferências de Educação, monitorar as metas do PME e garantir que a sociedade civil seja ouvida na revisão do plano.

3. MATRIZ DE RESPONSABILIDADE NA PRÁTICA

Cenário: Revisão de uma meta do PME

- ✓ **O FME:** Mobiliza as comunidades, colhe as demandas da população e redige a proposta de alteração baseada no desejo social.
- ✓ **O CME:** Analisa se a proposta é tecnicamente viável perante a LDBEN nº 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e as normas do CNE (Conselho Nacional de Educação).
- ✓ **A Secretaria Municipal de Educação (SEMED):** Verifica a viabilidade orçamentária e operacional para executar o que foi proposto e aprovado.

Ações para Fortalecer a Autonomia e a Legitimidade

- ✓ **Regimento Interno:** Revisar o regimento do CME para garantir que a pauta das reuniões seja definida pelo colegiado, e não enviada pronta pela Secretaria.
- ✓ **Sede Física Fora da Secretaria:** Sempre que possível, o CME deve ocupar um prédio ou sala que não esteja dentro do centro administrativo da prefeitura, reforçando a imagem de independência para a população.
- ✓ **Publicidade Independente:** O CME e o FME devem ter seus próprios canais de comunicação (site e/ou redes sociais) para publicar atas e pareceres sem passar pela censura da comunicação institucional da prefeitura.





O planejamento educacional numa perspectiva de gestão democrática, sugere um elemento imprescindível que é a participação social que ultrapassa os limites institucionais e convoca a comunidade para se envolver na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas educacionais.



Como argumentam Dourado (2007) e Cury (2000), a gestão só é plenamente democrática quando se abre à participação social efetiva, transformando o planejamento em um processo de transparência e prestação de contas que permite à comunidade não apenas ser consultada, mas atuar como protagonista na defesa da educação como um bem público comum.

**QUE TAL REFLETIRMOS SOBRE COMO
A COMUNIDADE PODE PARTICIPAR
EFETIVAMENTE DO PME?**

03

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: **para além do discurso oficial**

A EDUCAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO COLETIVA

A elaboração e o monitoramento do **Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar** não se encerram nos gabinetes técnicos ou nas instâncias legislativas. A educação direito público subjetivo e dever do Estado e da família, exige uma construção democrática. A participação social é o mecanismo que garante que as metas estabelecidas reflitam a identidade, as carências e as potencialidades do território luminense.

MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS

A obrigatoriedade da gestão democrática e da participação popular está ancorada em um robusto ordenamento jurídico:

- ✔ **Constituição Federal de 1988:** Define a gestão democrática do ensino público como um dos princípios basilares da educação nacional (Art. 206, VI);
- ✔ **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/1996):** Reitera a importância da participação das comunidades escolar e local em instâncias deliberativas.
- ✔ **Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014):** Estabelece que a elaboração e as revisões dos planos decenais devem ocorrer com ampla participação de representantes da comunidade e do setor público.
- ✔ **Plano Municipal de Educação (Lei nº 637/2014):** Estabelece que O Plano Municipal de Paço do Lumiar será avaliado a cada 4 (quatro) anos, pela representatividade do Poder Executivo, da Sociedade Civil organizada, dos Educadores, do Poder Legislativo, do Poder Público e dos representantes dos Conselhos de Direito, como forma de assegurar que as proposições aqui elencadas possam se tornar realidade.



POR QUE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL É INDISPENSÁVEL?

- ✓ **Legitimidade e Pertencimento:** Um plano construído com a colaboração de professores, pais, alunos e sociedade civil deixa de ser uma “lei imposta” para se tornar um “compromisso assumido” pela cidade.
- ✓ **Diagnóstico Preciso:** A visão técnica dos dados (índices de alfabetização, fluxo escolar) ganha profundidade quando confrontada com a visão de quem vive o cotidiano das escolas de Paço do Lumiar/MA.
- ✓ **Continuidade das Políticas Públicas:** A participação social blinda o PME contra descontinuidades administrativas, garantindo que as metas de dez anos sejam cumpridas independentemente de mudanças nas gestões municipais.
- ✓ **Controle Social e Transparência:** Permite que o cidadão acompanhe a aplicação dos recursos e a evolução das metas, fortalecendo a cidadania e a fiscalização dos gastos públicos.

A existência de um roteiro estruturado sobre participação social é vital por diversos motivos:

1 Combate à Participação Burcrática:
muitas vezes, a participação social ocorre apenas para “cumprir tabela” legal. Este Guia combate essa prática ao definir critérios de qualidade para a escuta pública, garantindo que as sugestões da comunidade tenham impacto real no texto final da lei.

2 Segurança Jurídica e Administrativa:
ao seguir um guia orientado pelas normas do Ministério da Educação (MEC) e pelas diretrizes do Fórum Nacional de Educação (FNE), a gestão municipal resguarda o PME de possíveis questionamentos jurídicos ou apontamentos de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE-MA).

3 Memória e Continuidade
gestões passam, mas o PME é decenal. Esta Cartilha serve como um registro metodológico que permite que futuras composições do Fórum Municipal de Educação e da Secretaria de Educação mantenham o rigor e a transparência nos processos de revisão e monitoramento.

4 Fortalecimento da Identidade Local:
Paço do Lumiar possui desafios específicos (como o crescimento demográfico acelerado e a demanda por infraestrutura escolar). Esta Cartilha estimula a participação social garante que o plano não seja uma cópia de modelos genéricos, mas uma solução desenhada por luminenses para luminenses.



Transformar a construção de um Plano Municipal de Educação (PME) de um rito burocrático em um movimento social vivo exige tirar o debate dos gabinetes e levá-lo para onde a vida acontece.

Para potencializar a participação social no planejamento educacional, desde a sua elaboração até as fases subsequentes de monitoramento e avaliação, importantes estratégias precisam ser adotadas no sentido de garantir que a gestão democrática ultrapasse os limites do regramento normativo e se transforme, essencialmente, em espaços participativos, acolhendo as demandas da sociedade civil em defesa de uma educação pública, laica, universal, de qualidade social, com equidade. Aqui estão orientações práticas para mobilizar diferentes setores:

1. DESCENTRALIZAÇÃO: O PME NAS COMUNIDADES

A burocracia sobrevive na distância. Para quebrá-la, a revisão deve ser itinerante.

- ✓ **Fóruns Regionais:** Em vez de uma única audiência na Câmara de Vereadores, realize escutas em escolas-polo de diferentes distritos ou comunidades.
- ✓ **Territorialização e Transparência dos Dados:** Apresente os dados específicos daquela comunidade (ex: “Nesta região, faltam X vagas em creches”). Isso gera identificação imediata e senso de urgência na comunidade local.

2. MOBILIZAÇÃO NAS ESCOLAS: O CORAÇÃO DO PLANO

A escola não deve apenas cumprir o PME, ela deve pautá-lo.

- ✓ **O “Dia do PME” na Escola:** Criar um momento no calendário escolar para que alunos, pais e professores avaliem as metas.
- ✓ **Grêmios Estudantis e Conselhos Escolares:** Capacitar esses grupos para que entendam o que são as metas (ex: alfabetização na idade certa, educação integral) e possam opinar com propriedade.
- ✓ **Linguagem Acessível:** Traduzir o documento técnico para um “Guia Ilustrado do PME” ou infográficos simples, facilitando o engajamento de quem não domina o “pedagoguês”.

3. SOCIEDADE CIVIL E ENGAJAMENTO CRIATIVO

Envolver associações de moradores, ONGs, sindicatos e o setor produtivo.

- ✓ **Painéis de Monitoramento Público:** Instalação de painéis, aplicativos e sites com informações sobre a implementação das metas, (ex: “Meta 1: 80% concluída”). A transparência visual convida à cobrança social.
- ✓ **Conferências Livres:** Incentivar que a própria sociedade civil organize suas reuniões e envie as atas para a Comissão de Monitoramento, garantindo que o governo não seja o único mediador.

4. REVISÃO PERIÓDICA SEM “VÍCIO DE GABINETE”

Para evitar que a revisão seja apenas uma assinatura anual em um relatório:

Audiências de Prestação de Contas Inversas: ainda que a prefeitura ofereça mecanismos institucionais para divulgar informações, é a comunidade que deve assumir o protagonismo, no sentido de exigir do poder público dados e informações sobre o andamento das metas. A transparência visual convida à cobrança social.

Uso de tecnologias de informação e comunicação para facilitar a participação social.: Plataformas digitais e enquetes via WhatsApp para consulta rápida sobre prioridades orçamentárias do PME.



Os canais sugeridos acima constituem medidas para enfrentar a burocracia institucional na divulgação de informações sobre o andamento das metas do PME

A participação burocrática ocorre quando as pessoas são convidadas apenas para homologar decisões prontas. A mobilização social ocorre quando elas são convidadas a diagnosticar e propor. Quando um pai entende que o PME SE CONSTITUI UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL QUE PODE GARANTIR O FUTURO DO SEU FILHO, A PARTICIPAÇÃO DEIXA DE SER UMA CONCESSÃO E PASSA A SE TORNAR UM DIREITO PARA A GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.

O quadro abaixo ilustra possibilidades de construção de um calendário com ações que visam garantir a mobilização da participação da sociedade civil na implementação das metas do PME.

SEMANA	AÇÃO PRINCIPAL	OBJETIVO
SEMANA 1	Conscientização	Postagens em redes sociais e cartazes nas escolas explicando: “O que é o PME e por que ele afeta sua vida?”. assumido.
SEMANA 2	Transparência	Divulgação de um “Boletim Simples” com o que foi feito e o que falta nas metas daquela comunidade/região.
SEMANA 3	Chamamento	Envio de convites via WhatsApp, rádio comunitária e bilhetes nas mochilas dos alunos.
SEMANA 4	Ação (O Encontro)	Realização da roda de conversa ou fórum regional.



Os estudos realizados e todas as reflexões até aqui tecidas, permitem compreender que a experiência do Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar (2014-2023) nos trouxe lições e limites e apresenta perspectivas que podem ser lançadas para o próximo PME e que se adequam a outras realidades para além do município pesquisado.

**QUE TAL, FICAR BEM ATENTO ÀQUELAS QUE
SÃO PERFEITAMENTE ADAPTÁVEIS À SUA
REALIDADE?**

04

EVIDÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PME: lições, limites e perspectivas

RECOMENDAÇÕES: DO PLANO À PRÁTICA

De fato, a pesquisa realizada em torno do PME de Paço do Lumiar/MA (2014-2023) nos trouxe lições valiosas sobre a municipalização do planejamento, revelando que a proximidade com a comunidade escolar é o maior trunfo para a gestão democrática, mas também seu maior desafio operacional.

Como **limites**, o plano enfrenta obstáculos crônicos de financiamento e a dependência técnica de repasses federais e estaduais, o que muitas vezes subordina as metas locais às flutuações das políticas nacionais, ecoando a crítica de Cury (2000) sobre as fragilidades do pacto federativo. No entanto, as **perspectivas** para o próximo ciclo decenal residem no fortalecimento das instâncias sociais como o Fórum Municipal de Educação (FME) e o Conselho Municipal de Educação (CME) e na institucionalização da participação social para superar a descontinuidade administrativa.

Segundo Dourado (2017), o sucesso dos PMEs dependerá de sua capacidade de transformar o planejamento em um processo de monitoramento vivo, onde a transparência e a cobrança social assegurem que a educação seja, de fato, o motor de redução das desigualdades nos municípios. Neste sentido, apresentamos os princípios abaixo como recomendações a gestores, conselheiros e cidadãos.

SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS

A participação social na educação luminense deve ser guiada por quatro pilares:

- ✓ **1. Corresponsabilidade:** o sucesso da educação é um compromisso partilhado entre Estado, família e sociedade.
- ✓ **2. Continuidade:** o PME pertence à cidade, não a uma gestão específica. Sua força reside na sua permanência por dez anos.
- ✓ **3. Transparência:** dados educacionais e orçamentários devem ser públicos, acessíveis e compreensíveis para todos.
- ✓ **4. Territorialidade:** as soluções devem respeitar a identidade e a diversidade das comunidades de Paço do Lumiar.

RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

Para garantir que a participação social seja efetiva, recomenda-se:

Para a Gestão Municipal (Executivo e SEMED):

- ✓ **Institucionalizar o Calendário:** fixar datas anuais para as audiências de monitoramento, evitando que coincidam com períodos de transição política.
- ✓ **Investir em Comunicação:** utilizar linguagem simples e canais acessíveis (redes sociais, rádio comunitária, carros de som) para convocar a população.
- ✓ **Apoio Técnico ao FME:** garantir estrutura física e de pessoal para que o Fórum Municipal de Educação possa realizar seu trabalho de monitoramento com autonomia.

Para o Fórum e Conselhos Municipais:

- ✓ **Interiorizar o Debate:** realizar reuniões itinerantes nas comunidades e polos rurais de Paço do Lumiar, indo ao encontro da comunidade.
- ✓ **Formação Continuada:** promover oficinas para que os membros dos conselhos saibam interpretar relatórios técnicos e indicadores como o IDEB e o IDE-MA.

Para a Sociedade Civil e Comunidade Escolar:

- ✓ **Apropriação do Documento:** professores e gestores escolares devem discutir as metas do PME dentro dos seus Projetos Políticos Pedagógicos (PPP).
- ✓ **Vigilância Ativa:** acompanhar as sessões da Câmara de Vereadores quando o tema for orçamento educacional, garantindo que a LOA (Lei Orçamentária Anual) preveja recursos para o PME.



O período de elaboração e implementação do PME de Paço do Lumiar foi marcado por instabilidades políticas no município, o que refletiu diretamente na continuidade das políticas educacionais.

A pesquisa trouxe evidências que apontaram para uma contradição entre as metas planejadas e as que de fato foram alcançadas.

1. CONTRADIÇÕES IDENTIFICADAS (DIAGNÓSTICO CRÍTICO)

Durante o monitoramento da gestão do PME em Paço do Lumiar, observamos lacunas entre o que estava planejado e o que foi executado. Vejamos algumas delas:

CONTRADIÇÃO	O QUE DIZ O PLANO (TEORIA)	O QUE OCORREU (REALIDADE)
EXPANSÃO VS. ESTRUTURA	Meta de universalização da Pré-Escola.	Aumento de matrículas sem a construção de novas unidades próprias, gerando superlotação ou dependência de prédios alugados precários.
VALORIZAÇÃO VS. PRECARIZAÇÃO	Garantia de Planos de Carreira e concursos públicos.	Alta rotatividade de contratos temporários e ausência de Plano de Carreira para os Profissionais da Educação para além do magistério.
ALFABETIZAÇÃO VS. INDICADORES	Meta de alfabetizar 100% das crianças até o 3º ano.	Baixo desempenho em avaliações externas (SAEB/IDEB), agravado pela falta de material didático complementar específico para a realidade local.
GESTÃO VS. PARTICIPAÇÃO	Previsão de Gestão Democrática com eleição de diretores.	Manutenção de indicações políticas para cargos de gestão escolar em diversos períodos, enfraquecendo a autonomia das escolas.
FINANCIAMENTO VS. TRANSPARÊNCIA	Aplicação mínima constitucional e monitoramento do FME.	Dificuldade de acesso da sociedade civil aos dados reais de aplicação do Fundeb e baixa atuação do Fórum Municipal na fiscalização.

2. RECOMENDAÇÕES PARA O PRÓXIMO PME (2026-2036)

Para que o próximo plano não seja apenas uma “carta de intenções”, ele precisa além de constituir um instrumento de planejamento das políticas públicas educacionais do município, se tornar efetivo, sobretudo naquelas metas que ainda se constituem enormes desafios para enfrentar as precariedades ainda presentes no atendimento público educacional.

A. Institucionalização da Autonomia

- ✓ **Eleição para Gestores:** Garantir por lei municipal que a escolha de diretores seja técnica e comunitária (eleições diretas), eliminando o uso das escolas como redutos políticos.
- ✓ **Fortalecimento do CME:** Estabelecer que o Conselho Municipal de Educação tenha dotação orçamentária própria para realizar vistorias independentes nas escolas.

B. Territorialização das Metas

Paço do Lumiar possui áreas muito distintas (Sede, Maiobão, Iguaíba, por exemplo). O novo PME deve ter metas por territórios, reconhecendo que a zona rural e as ocupações recentes possuem necessidades e peculiaridades diferentes do centro urbano.

C. Foco na Aprendizagem Real

Criar um Sistema Municipal de Avaliação, para que a prefeitura não espere o dado do Governo Federal (que demora 2 anos) para saber se os alunos de Paço estão aprendendo.

D. Combate à Evasão

Implementar a Busca Ativa Escolar como política de Estado, com assistentes sociais e psicólogos fixos nas redes para resgatar alunos que abandonaram os estudos. Tendo em conta as profundas desigualdades sociais, há de se considerar a necessidade de outras políticas interestorais para combater a evasão escolar.

3. O COMPROMISSO COM O FUTURO

A transição para um novo Plano Municipal de Educação é a oportunidade de corrigir as rotas. O sucesso da educação em Paço do Lumiar depende de uma síntese que supere as falhas do passado e coloque a participação social no centro da gestão.

O PME COMO PACTO GERACIONAL EM PAÇO DO LUMIAR

Ao finalizar esta Cartilha, é imperativo reafirmar a educação como um direito humano, social e um bem público e que o Plano Municipal de Educação (PME) não é um ponto de chegada, mas um processo contínuo de vigilância, esperança e ação. Mais do que um conjunto de metas e estratégias técnicas, o PME representa o Pacto Social que o município de Paço do Lumiar estabelece com suas gerações presentes e futuras.

Em Paço do Lumiar/MA, o Plano Municipal de Educação só cumprirá sua missão de transformar a realidade se for abraçado pela coletividade. A participação social não é um obstáculo à gestão, mas o seu maior suporte de legitimidade.

A PARTICIPAÇÃO COMO GARANTIA DE DIREITOS

A fundamentação aqui apresentada demonstrou que a participação social não é uma concessão do Poder Público, mas um direito inalienável do cidadão e um dever do Estado Democrático. Abrir os processos de planejamento, monitoramento e avaliação à comunidade é combater o histórico de exclusão e garantir que as especificidades de cada comunidade, de cada escola e de cada comunidade urbana ou rural do território sejam respeitadas. A educação que emana da escuta coletiva é, por definição, uma educação mais justa, inclusiva e democrática.

O DESAFIO DA CONTINUIDADE E DO CONTROLE SOCIAL

O maior risco que um Plano Municipal de Educação enfrenta é o da “burocratização do sonho” — quando o documento se torna apenas um relatório para órgãos de controle. Esta Cartilha buscou oferecer as ferramentas para que isso não ocorra. O controle social, exercido de forma técnica e apaixonada pela sociedade civil, é o único antídoto contra o abandono das metas educacionais em momentos de crise ou de transição política. É necessário que o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação se mantenham como espaços de resistência e proposição, garantindo que o orçamento municipal priorize, de fato, a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

UM CHAMADO À MOBILIZAÇÃO PERMANENTE

Paço do Lumiar/MA possui desafios complexos, desde a universalização da educação infantil até a garantia de uma infraestrutura digna e conectada às exigências do século XXI. Contudo, esses desafios tornam-se transponíveis quando o planejamento é apropriado pelos professores, pelos estudantes e por suas famílias. Quando a comunidade escolar compreende que o PME é o seu instrumento de luta, a educação deixa de ser uma promessa de palanque e passa a ser uma conquista consolidada.

O HORIZONTE DA QUALIDADE SOCIAL

Esperamos que esta Cartilha seja a faísca que acenda novos debates em cada conselho escolar e em cada audiência pública. Que ela sirva para desmistificar a gestão pública e aproximar o cidadão do centro das decisões. O horizonte que perseguimos é o da Qualidade Social da Educação: aquela que não apenas ensina a ler e escrever, mas que forma cidadãos críticos, conscientes de seus direitos e capazes de transformar a realidade de Paço do Lumiar/MA.



As perspectivas para os próximos ciclos decenais, tanto em nível nacional quanto municipal, dependem da capacidade de transformar o planejamento em um processo vivo de monitoramento e cobrança. Segundo a visão de Dourado (2017), a gestão democrática só atinge sua plenitude quando a comunidade escolar e a participação social se tornam o lastro que impede que as metas educacionais sejam sacrificadas em nome de ajustes fiscais. Portanto, concluir este percurso histórico é reafirmar que o planejamento, quando participativo, é a única ferramenta capaz de garantir que a escola pública brasileira cumpra sua promessa original: ser o espaço da igualdade e da emancipação humana, transformando a realidade de municípios como Paço do Lumiar e, por extensão, de todo o país.



“EDUCAÇÃO EM PAÇO DO LUMIAR: O COMPROMISSO É DE TODOS”



“Este documento não é apenas um conjunto de números, mas o raio-x da educação que nossas crianças recebem todos os dias. Monitorar o PME é garantir que o recurso público chegue onde mais importa: na sala de aula. Apresentamos aqui, de forma clara e transparente, o que avançou e o que ainda precisa de nossa luta. A participação de cada morador, pai, mãe e educador é o que impede que nossas metas fiquem esquecidas nas gavetas da burocracia.”



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 05/10/1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 33-44.

BRASIL. **Lei no 13.005, 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2014 – 2024). Brasília: Planalto, 25 jun. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: questões jurídicas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 11-25, nov. 2001.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: o jurídico e o político. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L. F. **O PNE 2014-2024: balanço e perspectivas**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 38, n. 139, 2017.

DOURADO, L. F. Planejamento e gestão da educação básica no Brasil: condições e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 11-23, jan./jun. 2011.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

FARIA, Júlio Augusto Fonseca Costa. **Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP**. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/6491/1/julioaugustodafonsecacostafaria.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2025.

FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes. **Conselho Municipal de Educação**: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA. 2020. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2016.

MARQUES, Luciana Rosa. **Participação e controle social**: contribuições ao planejamento educacional in Qualidade da Educação Básica. Azevedo, Janete Maria Lins de. Aguiar, Márcia Ângela da S. (Orgs). p. 87-98. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e editora, 2016.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. SOUZA, Donaldo Bello de. **Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE**. Rio de Janeiro, Proposições e ISSN 1980-6248, V. 29, N. 3 (88) | set./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pp/a/WbmB5CpWJ4gYSpY56SQvqcc/?lang=pt>><http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 486, de 2013**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências. Paço do Lumiar, MA, 2013.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 637, de 15 de dezembro de 2014**. Plano Municipal de Educação – PME 2014-2023. Publicado no DOU de 26 de dezembro de 2014.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 938, de 19 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar – MA e dá outras providências. Publicado no D.O.M de 21 de dezembro de 2022.

SAVIANI, D. **A pedagogia no Brasil: história e teoria**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, D. **O Plano Nacional de Educação: diretrizes, metas e estratégias**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCAFF. Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação**: coordenação federativa e poder local. Pro-Posições | Campinas, SP | V. 34 | e20220039 | 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pp/a/SRqJ9HkN4hHX48XKF3YGXnd/#>>. Acesso em: 26 mar. 2025.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico. 16. ed. São Paulo: Libertad, 2006.



Uema
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO MARANHÃO