



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2458 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

## A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PNE 2014-2024

Roberta Freire Bastos - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

### **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PNE 2014-2024**

**Resumo:** Este texto visa apresentar e discutir as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos municipais de educação a partir da análise da construção do plano decenal de educação de um município da Região Metropolitana da Grande Vitória, estado do Espírito Santo. Por meio de observação participante e de diálogos informais, o processo investigativo revelou a força da participação social e o fortalecimento das competências técnicas e políticas dos envolvidos na gestão do sistema de ensino a partir da mobilização de conhecimentos, de práticas de diálogo e de construção coletiva. Ademais, conclui-se que, em tempos políticos adversos é mais que necessária a resistência popular e o fortalecimento das práticas democráticas no interior das políticas públicas e os movimentos locais podem ser um forte combustível para a mobilização em maior escala.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais; Participação Social; Plano Municipal de Educação

### **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PNE 2014-2024**

**Resumo:** Este texto visa apresentar e discutir as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos municipais de educação a partir da análise da construção do plano decenal de educação de um município da Região Metropolitana da Grande Vitória, estado do Espírito Santo. Por meio de observação participante e de diálogos informais, o processo investigativo revelou a força da participação social e o fortalecimento das competências técnicas e políticas dos envolvidos na gestão do sistema de ensino a partir da mobilização de conhecimentos, de práticas de diálogo e de construção coletiva. Ademais, conclui-se que, em tempos políticos adversos é mais que necessária a resistência popular e o fortalecimento das práticas democráticas no interior das políticas públicas e os movimentos locais podem ser um forte combustível para a mobilização em maior escala.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais; Participação Social; Plano Municipal de Educação

#### **Introdução**

Este texto visa apresentar e discutir as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos

municipais de educação a partir da análise da construção do plano decenal de educação de um município da Região Metropolitana da Grande Vitória, estado do Espírito Santo. Estes dados foram construídos no interior de uma pesquisa de Mestrado acadêmico em Educação. Na primeira seção será feito um resgate histórico sobre as práticas de participação social e de mobilização social no Brasil, com base em referências do campo da sociologia e da ciência política e, em seguida, serão analisadas as formas de participação social e os caminhos percorridos na construção e na avaliação de um plano municipal de educação.

Como demanda anunciada no texto da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cada um dos mais de cinco mil municípios brasileiros teria a tarefa de elaborar seus planos de educação ou adequá-los às metas e estratégias do novo PNE no prazo de um ano. Tal determinação evidencia a importância dada ao planejamento da educação pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), bem como o lançamento de outras estratégias de planejamento como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a Conferência Nacional de Educação (Conae). Tal racionalidade somou-se à crescente mobilização e incentivo à participação dos diversos setores da sociedade civil no processo de construção, implementação e avaliação da política educacional no país. Ademais, houve um notável avanço na discussão sobre o financiamento da educação, por meio da inclusão das propostas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no texto do plano nacional de educação, além da prevista destinação de recursos do Pré-sal para a educação. É diante desse contexto que os planos municipais de educação foram discutidos e elaborados em todo país em meados de 2014 e 2015. Este texto traz uma experiência de participação social organizada e ativa para a elaboração de um plano municipal de educação.

### **A participação social na política educativa no Brasil**

Conquanto a temática dos movimentos sociais seja uma área clássica de estudo da sociologia e das ciências sociais, Gohn (2009) destaca que a ciência política é uma grande coadjuvante para o entendimento do comportamento político dos diversos grupos e classes sociais e culmina no surgimento de outras importantes categorias, tais como inclusão social e mobilização social. É dessa forma que consideramos a necessária articulação entre sociologia e ciência política com o objetivo de estudar a participação social no Brasil e o papel dos movimentos sociais no fortalecimento de práticas democráticas.

Para Gohn (2009), essa inserção das teorias de ações coletivas contemporâneas no que se refere aos movimentos sociais no campo da ciência política leva à introdução do tema da democracia e suas variantes, especialmente a democracia participativa e a deliberativa. Ao partir dos estudos de Habermas, a autora define a democracia deliberativa como um modelo de dupla entrada: de uma parte, a formação da vontade democrática constituída em espaços institucionais (no Brasil, a autora exemplifica por meio dos conselhos gestores), de outra parte, nos espaços extra-institucionais (situados na sociedade civil, a exemplo das associações formadoras de opinião, grupos de interesse; sindicatos, associações culturais, etc.). A importância e a complexidade da atuação dessas instituições é tamanha que somente a partir da inter-relação dos dois tipos de espaços há possibilidade de um governo democrático (HABERMAS, 1985 apud GOHN, 2009).

Duarte e Silva argumentam que a 'participação' pode ser considerada o pano de fundo dos mecanismos que, de certa forma, concretizam os processos de funcionamento de uma sociedade - governo, gestão pública e gestão escolar - que se caracteriza como democrática (SILVA; DUARTE, 2017). Em que pese a importância da participação social, é recente a sua prática no âmbito da gestão das políticas públicas no Brasil. Os movimentos educacionais em prol da democratização da educação se deu na década de 1980 cujo marco é a Constituição Federal de 1988. Na realidade, em toda a América Latina, observamos o fortalecimento dos movimentos sociais no mesmo período.

A Carta Magna possui como um de seus princípios a gestão democrática, resultado da luta das associações científicas e dos diversos movimentos dos professores. Esse princípio impulsionou a participação coletiva, a criação de Conselhos de controle e acompanhamento social, de Fóruns e de Conselhos gestores, além de práticas deliberativas tais como audiências e orçamentos participativos. Os anos 1990 também foi palco de um forte apelo à fiscalização, ao voluntariado e à inovação, em alinhamento com a agenda global imposta pelos organismos multilaterais.

Nesse período, na análise de Dulci (2017, p. 262), os movimentos sociais provocaram uma espécie de surpresa histórica ao introduzir uma inesperada dimensão popular, "por baixo", na transição da ditadura para a democracia, "mesmo que na esfera político-institucional tenha prevalecido um pacto "por cima" entre os setores menos avançados da oposição e ala dita 'moderada' do regime militar".

Os governos da década de 1990 (Collor e FHC) se caracterizaram pelo advento e pela consolidação da lógica neoliberal e, para Mendes (2009), esses governos intensificaram a limitação da participação da sociedade na esfera política, que, historicamente, já se mostra restrita, na medida em que tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário foram enfraquecidos.

Tal cenário se modificou a partir do ano de 2003 com a ascensão de um governo de orientação democrática-popular ao poder. De acordo com Dulci (2017), o governo Lula inaugurou um novo ciclo histórico no país e criou grandes possibilidades de atuação e de conquista para os movimentos sociais a partir de parcerias e, mais do que isso, da democracia deliberativa.

Políticas estruturais e decisões conjunturais passaram a ser submetidas à análise da sociedade por meio de canais de interlocução com o Estado – conferências, conselhos, mesas de diálogo, audiências públicas – que, para Dulci, progressivamente se transformaram em um embrião de um sistema nacional de democracia participativa (DULCI, 2017).

No campo da educação, foi de grande importância a criação da Conae). A comissão organizadora da Conae foi constituída pela Portaria Ministerial nº 10/2008. A primeira Conae aconteceu no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 e teve como tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. A segunda Conae aconteceu entre 19 a 23 de novembro de 2014 com o tema: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Ambas foram precedidas por Conferências Municipais, Estaduais e Distrital de Educação (BRASIL, 2010, 2014).

Além da participação social, os governos democrático-populares fortaleceram a prática do planejamento que, no campo da educação, se materializou a partir de políticas como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e as Conae's. Dessa forma, a centralidade do planejamento no desenvolvimento das políticas educacionais contribuiu para a conciliação entre diversos interesses que foram debatidos com ampla participação social e protagonismo de diversos atores.

A Conae II (2014) lançou as bases para a construção do atual Plano Nacional de Educação (PNE Lei 13.005/2014), que avançou em metas e estratégias das quais várias resultaram do movimento sindical. Cada município e estado brasileiro teve como tarefa construir ou adequar o seu plano de educação de acordo com as metas estabelecidas no PNE, em um prazo de 24 meses a partir da publicação do PNE em junho de 2014. Na seção seguinte, serão apresentadas e analisadas as estratégias de participação social inscritas em um processo de construção de um Plano Municipal de Educação.

### **A política da educação municipal em questão**

Grosso modo, a concepção tradicional de ciência política considera que as políticas públicas são interpretadas como respostas dadas pelas autoridades estatais a um problema que tem um impacto público, ou seja, elas são vistas como soluções racionais para problemas de interesse geral que afetam a sociedade como um todo (BARROSO, 2013).

Na fase de transição entre os séculos XX e XXI, o campo acadêmico da política educacional evidenciou a existência de uma agenda global que cada vez mais conchama a sociedade civil a participar e decidir sobre a política da educação. A propósito, as autoridades estatais deixam de ser os únicos protagonistas no processo decisório e, como resultado dos processos de descentralização das políticas educacionais, uma ação pública passa a ser observada de forma mais concreta com a diversidade de organizações da sociedade civil que passaram a intervir, produzir conhecimentos e garantir a legitimidade das políticas.

Como hipótese de pesquisa, considerou-se que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais, como o PAR, a Conae e o PNE, implantadas nestes últimos anos pelo Ministério da Educação, vieram na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios. Tais políticas educacionais possuem em comum o planejamento como eixo central, o que significa uma escolha, um ato político e intencional que visa o alcance de objetivos específicos e requer avaliação e alterações em seu percurso, se necessário for.

### **A construção do Plano Municipal de Educação**

A partir do estudo de caso da gestão de um sistema municipal de ensino capixaba e a particular análise da elaboração de seu plano de educação, foram observadas as principais estratégias de participação social desenvolvidas nesse processo e as formas de consolidação de conhecimentos e práticas democráticas: audiências públicas, dia de debates nas unidades de ensino (Dia "D"), consulta pública on-line e discussão e escolha das metas e estratégias do novo PME.

As audiências públicas foram momentos de profícuo de debate e, principalmente, de conhecimento e de problematização das fragilidades da educação municipal no que concerne à oferta educacional, à construção do currículo e à própria elaboração do PME. Em seguida, aconteceu o "Dia D" nas escolas, um momento destinado para a comunidade escolar estudar e elaborar propostas para o plano.

A etapa seguinte foi a consulta pública on-line para apresentação de propostas da sociedade civil, nos dias 10 a 16 de junho de 2015, por via do acesso ao formulário disponível no portal da Prefeitura. Essa foi uma oportunidade para os interessados que não puderam estar presentes nas unidades de ensino ou nas audiências públicas, contribuir para a construção do PME. Além daqueles participantes que estiveram presentes no "Dia D" ou nas audiências, mas não tiveram suas posições contempladas.

Após o recebimento de todas as propostas encaminhadas pelas unidades de ensino, audiências públicas e consulta pública on-line, um grupo pequeno, composto por funcionários da Secretaria Municipal de Educação (Sedu) e alguns membros do Secretaria Executiva do Fórum Municipal de Educação (FME), digitalizou todas as propostas para o posterior debate.

As reuniões para discussão e escolha das metas e estratégias do plano duraram seis dias e foram oportunidades de singular participação social na construção do planejamento da educação municipal para os próximos anos. A discussão desenvolveu-se de maneira cuidadosa e atenta e cada proposta sistematizada advinda da sociedade civil e da comunidade escolar foi lida e minuciosamente analisada pela plenária.

Os segmentos que participaram de forma mais ativa foram a Associação de pais e alunos, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Sindicato dos professores de escolas públicas, União dos Conselhos de Escola das unidades de ensino, além da secretária de Educação e dos assessores pedagógicos vinculados à Sedu.

Após o encerramento do processo de validação das propostas do PME, foi elaborado um documento com o conteúdo que se transformou na proposta de minuta do novo PME. Essa minuta foi encaminhada pela Sedu à Procuradoria-Geral do Município e, em seguida, ao Poder Legislativo para análise, votação e publicização.

Embora houvesse atraso na elaboração do PME e um curto tempo para sua elaboração, foi positivo o esforço em convocar a sociedade civil e a comunidade escolar para participar ativamente de todo o processo de forma democrática. A pesquisa demonstrou que a participação foi uma forma de materializar as competências técnica e política dos atores sociais implicados na tarefa de formular e implantar o PME. Em muitos momentos, as discussões ocasionaram divergências em relação aos dispositivos nacionais (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, PNE) ou até mesmo municipais, como Lei Orgânica e Estatuto do Magistério. Tais contradições culminaram na necessidade do exercício do debate, da argumentação, da retórica e do enfrentamento.

O contexto de elaboração do PME alterou a dinâmica de trabalho dos sujeitos envolvidos na gestão do sistema, gerou uma mobilização social que interferiu positivamente na dinâmica da política educacional do município e teve implicações desde à administração central até o trabalho desenvolvido diretamente nas escolas. Essa experiência comprova que a participação social é um direito que deve ser garantido pelas autoridades públicas e precisa refletir a vontade do coletivo de sujeitos que se inserem no interior daquela política.

As inferências da pesquisa em destaque confluem com a análise de Gohn (2009), segundo a qual o agir coletivo desses grupos [de movimentos sociais] proporciona um processo de aprendizado e de construção de saberes, que são mobilizados pelos participantes/representantes no cotidiano e interferem na dinâmica do exercício da cidadania e até mesmo na formação dos quadros da burocracia estatal (GOHN, 2009).

## Considerações

Diante das investidas do atual governo federal, a Conae 2018 ficou inviabilizada nos moldes em que foi criada. O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi desconstruído na sua gênese pela Portaria 577/2017. Com isso houve a saída coletiva de entidades da sociedade civil da composição do FNE e, foi criado o FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE), cuja tarefa é pressionar o governo federal e lutar pela implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação.

O texto do plano municipal de educação ao qual nos referimos prevê e descreve a forma de avaliação e de monitoramento, o que vem sendo cumprido com qualidade e forte participação popular. Diante da inviabilização da Conae 2018, no mês de novembro de 2017, a Secretária Municipal de Educação e Coordenadora do Fórum Municipal de Educação, convocou os seus membros para a III Conferência Municipal de Educação, cujas tarefas foram escolher delegados para as Conferências Estadual Nacional Popular de Educação e apresentar propostas de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Educação, Plano Estadual de Educação e Plano Nacional de Educação.

Esse evento representou a força da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais em defesa da educação pública, de qualidade, gratuita e laica, mesmo diante de condições sócio-econômicas e políticas tão adversas, a exemplo do impedimento ao cumprimento do mandato da presidenta Dilma Rousseff e da composição de um FNE sob a tutela do MEC. Talvez a força dos movimentos sociais e da participação popular local, desenvolvida nos estados e municípios, seja um combustível e espelho para uma necessária e maior mobilização social em favor da educação e da jovem e frágil democracia brasileira.

## Referências

BARROSO, João. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: MARTIS, Ângela Maria ... et al (Org.) **Política e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas: Autores Associados, 2013.

BRASIL. Documento Final da Conferência Nacional de Educação 2010. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf) . Acesso em: 20.03.18.

BRASIL. Documento final da Conferência Nacional de Educação 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/DocumentoFinal29012015.pdf>.

Acesso em 20.03.18.

DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. **Jornal de Políticas Educacionais**. N° 16 | julho-dezembro de 2014 | PP. 03–11. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/jpe/article/view/40307/24615>. Acesso em 20.03.18

DULCI, Luiz. Movimentos sociais e participação política. In: SADER, Emir (Org.) **O Brasil que queremos** Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

LIMA, Licínio. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pósdemocracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n.129, p.1067-1083, out./dez., 2014.

MENDES, Valdelaine. **Democracia participativa e educação: a sociedade e os rumos da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Luiz Fernando da; DUARTE, Adriana. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. **RPAE** - v. 33, n. 3, p. 751 - 769, set./dez. 2017768.