

## **PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM CONTEXTOS LOCAIS: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Elisângela Alves da Silva Scaff (UFPR)  
Eliza Bartolozzi Ferreira (UFES)  
Fabio Perboni (UFGD/UCDB)  
Janete Lins Azevedo (UFPE)  
Luciana Rosa Marques (UFPE)  
Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB)

Coordenadora: Elisangela Alves da Silva Scaff (UFPR)  
Debatedora: Marília Fonseca (UnB)

### **Resumo**

O painel objetiva apresentar pesquisas desenvolvidas no âmbito da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional. Os textos têm como objeto os planos estaduais e municipais de educação em sua relação com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), considerando o contexto local como espaço de materialização das metas e estratégias do PNE.

Palavras-chave: Planejamento Educacional; Plano Nacional de Educação; Planos Municipais de Educação; Gestão Democrática da Educação

## **A dinâmica do planejamento educacional na esfera local após aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

Elisângela Alves da Silva Scaff (UFPR)

Eliza Bartolozzi Ferreira (UFES)

### **Resumo:**

Constitui-se em objetivo deste texto a análise das decorrências da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) para os estados e municípios brasileiros no que se refere à elaboração e monitoramento de planos educacionais em nível local. O estudo foi desenvolvido a partir do levantamento de dados relativos aos processos de elaboração e monitoramento dos planos estaduais e municipais de educação junto à página eletrônica do PNE. Os resultados da pesquisa evidenciam que até o momento apenas um estado Brasileiro não possui lei que institui o Plano Estadual de Educação e mais de 90% dos municípios já possuem aprovadas as leis que estabelecem seus planos municipais de educação. Quanto ao monitoramento desses planos, considerando os cenários municipais, mais de 1/3 dos municípios brasileiros produziram relatórios de monitoramento até o ano de 2018. Embora a ausência desse processo em mais de 2/3 dos municípios possa comprometer a materialização das metas do PNE, é preciso considerar a importância do monitoramento e avaliação dos planos decenais nos 2009 municípios que o produziram, os quais se constituem em auspiciosos objetos de pesquisa que podem contribuir no levantamento e análise dos avanços decorrentes desses processos para a efetivação das metas e estratégias do PNE 2014-2024.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional; Monitoramento de Planos; PNE.

### **Introdução**

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, resultou de um processo amplamente participativo que envolveu mais de 3 milhões de pessoas em todos os estados e municípios brasileiros (BRASIL, 2010). Tal processo, desenvolvido por meio das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), realizadas em 2010 e 2014, foi considerado como um espaço social de discussão acerca da educação brasileira, de modo a articular os diferentes segmentos institucionais, da sociedade civil e política, com vistas à construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE). A partir da aprovação do PNE 2014-2024, todos os estados e municípios brasileiros foram instados a elaborar seus planos decenais de educação até junho de 2015.

Constituindo-se o planejamento em objeto de estudos da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG), os processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos, nos níveis nacional e subnacionais, constituem-se em objeto da mais alta relevância, de modo a despertar, entre outras questões: como vem se constituindo o processo de planejamento educacional nos estados e municípios brasileiros? Uma vez concluído o prazo para a elaboração de planos, todos os entes federativos brasileiros possuem Lei de aprovação de planos estaduais e municipais de educação? Uma vez em decurso o prazo para monitoramento dos planos, em que medida essa prerrogativa tem sido atendida pelos entes federativos subnacionais?

Com vistas a elucidar algumas dessas questões, o presente texto estabelece como objetivo analisar as decorrências da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) para os municípios brasileiros no que se refere à elaboração e monitoramento de planos educacionais em nível local.

### **Considerações teórico-metodológicas**

Os planos educacionais são tomados aqui como instrumentos fundamentais para a efetivação da política pública de educação, que se realiza no contexto de condições objetivas que se processam na esfera local. Local é compreendido neste texto para além do espaço físico do território, ou de uma instância administrativa do governo, uma vez que abarca também o espaço abstrato das relações sociais, indicando, portanto, “[...] movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns” (FISCHER, 1992, p. 106). Nessa perspectiva, o poder local é, portanto, permeado pelo conflito.

A conjugação de forças em âmbito local constituiu-se em estratégia do Estado brasileiro no processo de elaboração do PNE 2014-2024, portanto, a participação dos entes federativos locais no processo de seu monitoramento faz-se crucial para a consecução das metas de estratégias desse plano. Entendido dessa forma, o monitoramento pode ser considerado como uma avaliação em processo (RUA, 2007), que permite o acompanhamento da política com vistas a identificar avanços e fragilidades em sua execução, de forma a subsidiar o poder público com dados que permitam ajustes e correções a serem aplicados no decorrer do processo, para que seu objetivo final seja alcançado.

Buscando identificar a participação dos entes federativos subnacionais no planejamento da educação brasileira, utilizou-se de metodologia quanti-qualitativa, desenvolvida a partir do levantamento e análise de dados relativos aos processos de elaboração e monitoramento dos planos municipais de educação junto à página eletrônica do PNE (MEC, 2019).

### **O planejamento educacional no Brasil: intermitências e continuidades**

As primeiras iniciativas voltadas para o planejamento educacional no Brasil datam da década de 1930. Desde então, sua trajetória evidencia fragilidades em face às oscilações políticas e sociais em seu entorno, como apontam Scaff e Oliveira (2018). Tais fragilidades têm comprometido a efetivação de todos os planos formulados até a primeira década dos anos 2000, os quais, via de regra, “foram obstruídas por golpes de estado que interromperam a democracia em âmbito nacional, instaurando períodos ditatoriais caracterizados pela centralização do planejamento e restrição de qualquer manifestação de cunho participativo por parte da sociedade civil” (SCAFF e OLIVEIRA, 2018, p. 142).

Somente com a Constituição Federal de 1988, o processo de planejamento educacional no Brasil começa a se consolidar, dado o fortalecimento dos movimentos sociais do campo da educação, que envidaram esforços constantes para garantir a premência da elaboração de planos educacionais na legislação brasileira. Assim, o Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 estabelece a aprovação de um Plano Nacional de Educação, de duração decenal. A LDB n. 9394/1996 estabelece em seu Artigo 9º: “A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

Não obstante os avanços legais, foi só no início do século XXI que o Brasil conseguiu aprovar um Plano Nacional de educação (PNE), por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, resultado de um prolongado confronto entre dois projetos de PNE, um deles oriundo dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), e outro proveniente do executivo federal. Para além das divergências entre os dois projetos, a efetivação do PNE (2001-2010) foi acentuadamente comprometida pelas restrições financeiras estabelecidas pelo governo federal à época, não se constituindo, assim, como indutor das ações político-pedagógicas do governo federal ou dos governos subnacionais (DOURADO, 2010). Embora os entes federativos subnacionais tenham sido instados a elaborar

seus respectivos planos decenais de educação, a aprovação de planos estaduais e municipais não se efetivou na maior parte dos estados e municípios, o que comprometeu a configuração do PNE como política de Estado (DOURADO, 2010, p. 685).

Nesse período, outras políticas foram adotadas pelo governo federal na direção de consolidar o planejamento educacional como ferramenta de gestão. O Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), implantou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) em regime de colaboração com os municípios, o Distrito Federal – DF – e os estados. O Compromisso devia contar também com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, como forma de buscar a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

A intensificação da participação dos segmentos da sociedade civil nos assuntos educacionais fortaleceu a necessidade de o governo regular os aspectos de distribuição dos recursos financeiros para toda a educação básica. As discussões sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) nasceram nesse contexto de democratização, participação e distribuição dos recursos públicos. A proposta do PAR é de uma elaboração de forma participativa, de modo a envolver ativamente os gestores e os educadores locais, as famílias e a comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal.

No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe desenvolver um conjunto de programas articulados, na perspectiva sistêmica, que se inicia com um diagnóstico da realidade e estabelece coordenação e integração entre as atividades. Visto sob um ângulo crítico, esse planejamento revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que como um instrumento de desenvolvimento (RATTNER, 1977, s/p). A pesquisa de Ferreira (2013) sobre a implantação do PAR em nível local revelou avanços em relação ao compartilhamento de ideias e assistência entre os municípios de pequeno porte. Assim, é possível afirmar que a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação de planejamento até então não vivenciada pelo sistema.

O planejamento em nível local ganha ainda mais força com o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2014- 2024, que teve início com a realização da 1º CONAE, realizada em 2010, considerado um movimento privilegiado de construção das bases que devem sustentar a educação no país.

### **Do Plano Nacional aos planos estaduais e municipais de educação**

Aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, o PNE 2014-2024 garantiu a continuidade do PAR como instrumento de planejamento educacional ao estipular, na estratégia 7.5, a elaboração do Plano de Ações Articuladas como forma de garantir o cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública. Também estabeleceu prazo de 12 meses para que todos os estados e municípios brasileiros elaborassem seus planos decenais de educação.

Levantamento realizado por Scaff e Oliveira (2018) evidenciou que já em 2014, 15% dos estados brasileiros haviam sancionado a lei que institui seus planos estaduais de educação (PEEs), entre eles, o Mato Grosso do Sul, objeto de estudo deste painel. O estado de Pernambuco, também contemplado nas pesquisas integrantes deste painel, está entre os 57% que aprovaram seu Plano Estadual de Educação, em 2015, ano em que também foi aprovado o Plano Distrital de Educação. Em 2016, 19% dos estados brasileiros instituíram PEEs e até o ano de 2019, apenas o estado do Rio de Janeiro não possuía lei sancionada, embora o documento base conste como elaborado. Entre os municípios brasileiros, a página eletrônica do PNE indica, ainda, a ausência de aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) em apenas 3 municípios paulistas.

Em relação ao monitoramento e avaliação dos planos municipais, a mesma página eletrônica informa que 2009 municípios brasileiros possuíam relatórios de monitoramento do PME em 2018, o que ultrapassa 1/3 do total de municípios, e 1181 possuíam relatórios de avaliação.

Análise comparativa entre as regiões do país permite verificar que os municípios da região Norte possuem menor mobilização em relação ao processo de monitoramento e avaliação dos seus planos municipais, com exceção dos Estados do Acre e Tocantins, em que mais de 80% dos municípios apresentam relatório de monitoramento dos PMEs, e Rondônia, com 40%. Já no Amapá apenas a capital – Macapá - possui relatório consolidado e em Roraima nenhum relatório foi apresentado em 2018. No Amazonas e Pará pouco mais de 10% dos municípios possuem relatório de monitoramento dos seus planos. No Nordeste, com exceção do Maranhão e Alagoas, que possuem respectivamente 28% e 38% dos municípios com relatório de monitoramento dos PMEs, os demais estados ultrapassam 40% dos municípios com relatórios consolidados, com destaque para Bahia, Ceará e Paraíba, que possuem monitoramento realizado em mais de 60% dos municípios. No Centro Oeste, Mato Grosso do Sul possui mais de 85% dos municípios com monitoramento realizado em 2018, Mato Grosso com 50% e Goiás com 64%. Na região Sudeste nenhum município do estado de Minas Gerais apresentou relatório de monitoramento ou avaliação dos PMEs, já no Rio de Janeiro, embora não possua PEE aprovado, 57% dos municípios apresentam relatório de monitoramento dos PMEs. Em São Paulo 46% dos municípios efetuaram o monitoramento dos PMEs e no Espírito Santo, apenas 25%. Os municípios da região sul do Brasil apresentam os maiores índices de relatórios de monitoramento dos PMEs, destacando-se aqueles pertencentes ao estado de Santa Catarina, com 90% de relatórios produzidos, Paraná com 86% e Rio Grande do Sul com 66%.

Os dados apresentados permitem apontar o monitoramento dos planos decenais de educação como um desafio premente para dois terços dos municípios do país, uma vez que se constituem em elementos fundamentais para a efetivação das metas e estratégias do PNE. O monitoramento é aqui compreendido de acordo com Scaff e Oliveira (2018), como um processo que permite o acompanhamento da política de forma a subsidiar o poder público com dados que possibilitem ajustes e correções a serem aplicados para o alcance dos objetivos estabelecidos.

Nessa direção, o Art. 5º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece “A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação.” (BRASIL, 2014).

Criado com a finalidade de acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, o Fórum Nacional de Educação (FNE) teve suas funções esvaziadas pelo executivo federal após o golpe jurídico parlamentar de 2016, fato que pode ter comprometido as articulações entre os municípios com vistas a elaborar os monitoramentos de seus planos.

### **Considerações Finais**

Os dados levantados nesta pesquisa apontam um histórico de intermitências do planejamento educacional em nível nacional, desde a década de 1930. Em nível local, esse processo não chegou a reverberar até o início dos anos 2000, quando o PNE (2001-2010) define como atribuição aos estados e municípios a elaboração de planos decenais de educação, no entanto, dado o enfraquecimento do próprio plano nacional, devido à ausência de financiamento pelo governo federal, este não se constituiu em referência para o planejamento nos municípios, os quais terão as primeiras experiências sistemáticas nessa direção por meio do PAR.

O processo participativo de elaboração do PNE 2014-2024, ao envolver todos os entes federativos locais, determinando prazo para a elaboração de seus planos, desencadeou a elaboração de planos educacionais em todos os estados e municípios brasileiros, no entanto, partindo da compreensão de planejamento como um processo, o monitoramento e a avaliação dos mesmos se constituem em elementos de crucial importância para a efetivação de suas metas e estratégias.

A ausência do monitoramento e avaliação dos PMEs em mais de 2/3 dos municípios brasileiros tende a comprometer a materialização das metas em nível local, especialmente nesse cenário de contrarreforma do Estado brasileiro, iniciado desde o golpe jurídico-parlamentar instituído em 2016, que esvaziou as funções do Fórum Nacional de Educação (FNE), entre outras ações regressivas no âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

Por outro lado, é preciso considerar a importância do monitoramento e avaliação dos planos decenais em mais de 1/3 dos municípios brasileiros, os quais se constituem em auspiciosos objetos de pesquisa que podem contribuir no levantamento e análise dos avanços decorrentes desses processos para a efetivação das metas e estratégias do PNE 2014-2024.

### Referências

- BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República: 1988.
- BRASIL. **Documento Final da CONAE**. Brasília: MEC, 2010.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: MEC, 1996.
- DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 675-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- FERREIRA, E.B. Federalismo e planejamento no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: FCC, 2013.
- FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 26, v. 4, p. 105-113, out/dez. 1992.
- MEC. Ministério da Educação. **PNE em movimento**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2019. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/#onepage>. Acesso em 20/05/2019.
- RATTNER, H. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 17, n. 1, s/p., 1977. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901977000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901977000100002&script=sci_arttext). Acesso em: 15 ago. 2013.
- RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. (Mimeo), 2007. Disponível em <http://www.portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em 03/07/2017.
- SCAFF, E. A. S.; OLIVEIRA, M. dos S. Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal. **Série-Estudos**. Campo Grande, MS, v. 23, n. 47, p. 141-162, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/issue/view/55>. Acesso em 20 mai. 2019.

## **Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul**

Regina Tereza Cestari de Oliveira  
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

Fabio Perboni  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)  
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

### **Resumo**

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, prevê o monitoramento contínuo e avaliação periódicas do atendimento às 20 metas estabelecidas, dispositivo reproduzido na Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, que aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS) 2014-2024. Este texto apresenta resultados de pesquisa sobre a materialização das metas do PEE/MS e busca analisar o monitoramento e avaliação do PEE/MS, no período de 2014 a 2016. Discute como instâncias governamentais e representações da sociedade civil se articulam para cumprir esse dispositivo. Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa, ancorada na análise documental, tendo como escopo a produção normativa sobre o monitoramento dos planos produzida em âmbito federal e em âmbito estadual. Depreende-se que em âmbito estadual foi instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS com representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, assim como da sociedade civil. A atuação dessa comissão produziu dois relatórios de monitoramento e avaliação do plano, seguindo o ciclo nacional. Observa-se que, embora a Comissão tenha representação da sociedade política e sociedade civil, assim como o Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS) apresente iniciativas de ampliar essa participação, as atividades desenvolvidas, nesse período, estão centralizadas na Equipe Técnica de apoio da Secretaria de Estado de Educação de MS.

**Palavras chave:** Planejamento Educacional; Plano Estadual de Educação; Monitoramento e Avaliação dos Planos

### **Introdução**

Este texto apresenta resultados de pesquisa e tem como objetivo analisar o monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS). Parte-se da compreensão desse processo como elemento constitutivo da política educacional brasileira.

Justifica-se que, com a aprovação do PNE 2014-2024 pelo Congresso Nacional, com 20 metas e 245 estratégias pela Lei nº 13.005, de 25 de junho 2014, sancionada, sem vetos, pela Presidente da República, o seu Art. 5º estabeleceu que o “cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas”, introduzindo, dessa forma, um elemento importante e necessário ao cumprimento integral do PNE. Segundo este dispositivo legal esse monitoramento e avaliação devem ser realizados pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE); Fórum Nacional de Educação (FNE) (BRASIL, 2014).

Ficou estabelecido ainda, no Art. 5º, que essas instâncias devem publicizar os resultados desse processo, cabendo-lhes (§ 1º) divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos

respectivos sítios institucionais da internet e (§ 2º) ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) consolidar os dados e publicar relatórios bianuais. (BRASIL, 2014).

### **Considerações teórico-metodológicas**

Para os limites aqui propostos entende-se que o monitoramento se constitui na articulação de dados e informações para o cumprimento das metas e estratégias dos planos de educação, dos dispositivos legais e da materialização de políticas educacionais. Desse modo, “monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte”. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

A efetivação desses mecanismos de monitoramento e avaliação depende, segundo esses autores, da “implementação de medidas capazes de conjugar os esforços de todos os envolvidos (...) a fim de montar uma engrenagem eficiente na constatação dos rumos da política educacional edificada na forma da lei do PNE”. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 458).

De acordo com Azevedo (1997) é importante considerar que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado e, portanto, estreitam relações com as representações sociais que cada sociedade desenvolve de si própria. Assim sendo, afirma que a educação como política social, representa a materialidade da intervenção do Estado.

Nesse sentido, os planos de educação, após aprovação, em suas diferentes instâncias federadas devem ser apreendidos, utilizando os termos de Dourado (2017, p. 44), “(...) a partir das análises multidimensionais dos processos e seus atores, das dinâmicas e movimentos dessa fase subsequente, e não linear, que se configura como fase de materialização do Plano em seus potenciais avanços, limites e simulacros”.

Como afirma o autor, o horizonte das avaliações no sentido do que é proposto pelas conferências de educação (...) “é que elas sejam diagnósticas, formativas e participativas e que visem, em última análise, à qualidade da oferta nos diferentes espaços”. (DOURADO, 2017, p 107).

Para cumprir o objetivo proposto a pesquisa se ancora na análise documental, tendo como corpus de investigação os normativos federais e estaduais que tratam da temática, assim como orientações e resultados produzidos no âmbito do processo de monitoramento pelas instâncias participantes. Os dados foram retirados da legislação pertinente (leis, decretos, resoluções) e, de modo particular, do regimento interno do FEEMS e dos relatórios oriundos da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS (CMAPEEMS).

### **As instâncias de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul**

No caso específico em tela, no Estado de Mato Grosso do Sul, com a aprovação do PEE/MS 2014-2014 pela Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014 ficou estabelecido que o monitoramento e avaliação serão realizados pelas seguintes instâncias: Secretaria de Estado de Educação (SED-MS); Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS); Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS). (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Para viabilizar os processos de monitoramento e avaliação dos Planos foi estabelecido um arcabouço institucional. Este prevê em sua base a participação dos segmentos da sociedade civil,



por meio dos representantes indicados para as comissões criadas especificamente para esse trabalho.

Embora existam essas indicações para as comissões, identificam-se alguns protagonistas no processo, em especial a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)<sup>i</sup>, a quem compete, entre outros, fomentar o regime de cooperação entre os entes federados, propiciar a materialização das metas propostas nos planos de educação, em conformidade com o PNE.

Desse modo, foi criada uma Rede de Apoio Técnico Nacional<sup>ii</sup> para assessorar os entes federativos nesse processo, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a indicação nos estados de profissionais com perfil técnico e conhecimento para a consecução da metodologia proposta pela SASE. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 453).

Em âmbito nacional o INEP consolidou os dados e divulgou dois relatórios de monitoramento, o primeiro referente aos anos de 2014 a 2016 (BRASIL, 2016) e o segundo publicado em 2018 (BRASIL, 2018). Trata-se de um importante trabalho, com base na construção de indicadores de base para auxiliar o monitoramento e avaliação do Plano, assim como a mobilização dos atores, visando a “elementos avaliativos convergentes”, como afirma Dourado (2017, p. 49).

Em nível estadual, o Art. 5º Regimento interno o Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS), estabelece que “O FEEMS tem por finalidades: [...] IX – monitorar e avaliar o cumprimento das metas e estratégias do PEE-MS, por meio do Observatório do PEE-MS previsto na Estratégia 7.49 da Meta 7”. (FEEMS, 2015).

Nesse processo, foi instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS (CMAPEEMS), pelo Decreto nº 14.199/2015, composta por representantes das seguintes instâncias: Secretaria de Estado de Educação (SED-MS); Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; Conselho Estadual de Educação (CEE-MS); e Fórum Estadual de Educação (FEEMS) (MATO GROSSO DO SUL, 2015a). Esta comissão foi ampliada pelo Decreto nº 14.281/2015, com representantes das seguintes entidades: Tribunal de Contas do Estado (TCE); Instituição de Educação Superior Pública; Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul (SINEPE/MS); Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (MATO GROSSO DO SUL, 2015b).

Além disso, a SED, em 2016, designou 11 (onze) representantes da Secretaria para compor a Equipe Técnica de apoio à Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

A CMAPEEMS elaborou dois relatórios, o primeiro, denominado “1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: Sistematização das metas Estratégicas”, tem como objetivo “apresentar os mecanismos implementados para a realização do monitoramento dos planos estadual e municipais de educação de Mato Grosso do Sul” (CMAPEEMS, 2017, p. 8).

Segundo o documento, a Comissão apresenta o relatório aos órgãos, às instituições, aos segmentos educacionais e à sociedade em geral, em parceria com o Observatório do PEE/MS<sup>iii</sup> e os Grupos de Trabalho Permanentes, que compõem o Fórum Estadual de Educação. Expõe, também, a metodologia utilizada pelo Observatório do PEE-MS, constituído por representantes de cada Grupo de Trabalho Permanente do FEEMS (GTP/FEE/MS), para a sistematização das metas e estratégias do PEE-MS e informa que essa ação precede o monitoramento propriamente dito. Destaca, entre outros, “as planilhas, anexas ao Relatório, criadas pelos especialistas colaboradores

do GT Observatório para monitoramento dos planos de educação, assim como a ficha de monitoramento dos PMEs proposto pela SASE/MEC (CMAPEEMS, 2017, p. 8).

O segundo, denominado “Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS – ciclo: 2015-2016”. Neste relatório esclarece que a CMAPEEMS seguiu as orientações da SASE para realizar o monitoramento do Plano, observando: a institucionalização do PEE/MS; os dados referentes à previsão orçamentária e execução das estratégias, no prazo estabelecido; e cumprimento das metas projetadas no período de avaliação. Ressalta que contou com o apoio da Equipe técnica da Secretaria de Estado de Educação (CMAPEEMS, 2018).

Para tanto, a Comissão concentrou a análise nos dados disponibilizados nos portais eletrônicos, nomeadamente, das seguintes instituições: Observatório do PNE; Instituto Nacional de Pesquisas e Estatística Anísio Teixeira (INEP); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); bem como no Anuário Brasileiro da Educação Básica, produzido pela Associação Todos Pela Educação e, como metodologia de trabalho, “adotou os resultados educacionais de 2014 para validar as variações observadas nos resultados de 2015 e 2016” (CMAPEEMS, 2018, p. 9).

Como se verifica, este último relatório não menciona a participação do GT Observatório e dos Grupos permanentes que compõem o Fórum Estadual de Educação, conforme se observou na elaboração do primeiro relatório.

### **Considerações Finais**

A pesquisa mostrou no processo de monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024, o protagonismo da UNDIME e do CONSED, em conjunto com a SASE, na definição dos procedimentos e indicadores, principalmente, por meio da elaboração de fichas para acompanhamento dos planos de educação. Essas orientações serviram de base para as atividades da comissão de monitoramento do estado de MS.

Ressalta-se que em Mato Grosso do Sul, o Poder Executivo tem como responsabilidade instituir, em regime de colaboração com os Municípios, o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação do PEE-MS, conforme o Art. 5º da Lei que aprova o PEE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Tem-se dessa forma, por um lado, um processo contínuo de ampliação da CMAPEEMS, com representantes de diferentes entidades que conferem diversidade à composição abarcando, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado, representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores, dos Dirigentes Municipais de Educação, entre outros, que abrange representantes da sociedade política e sociedade civil. Por outro, o Executivo, por meio da Secretaria de Estado de Educação, acaba assumindo a centralidade no processo.

Ao se considerar a Comissão como elemento de participação dos diferentes organismos da sociedade política e sociedade civil no monitoramento do PEE/MS, faz-se necessário refletir em que medida essa Comissão se configura como um espaço de gestão democrática, o que demanda investigação e aprofundamento dos estudos sobre os seus mecanismos de deliberação e decisão, tendo em vista que se trata de espaço peculiar e estratégico de atuação e de debate para a construção de uma direção à política educacional, por meio do monitoramento e avaliação das metas do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.

## Referências

- AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas – SP: Autores Associados, 1997.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)> Acesso em: 22 maio 2019.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** – biênio 2014-2016. Brasília, DF: INEP: 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+PRIMEIRO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+-+BI%C3%80ANIO+2014-2016/0dc50e21-3a60-444b-b7f6-1f16b8e5591f?version=1.1>. Acesso em: 20 maio 2019.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** – 2018. Brasília, DF: INEP: 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>. Acesso em: 20 maio 2019.
- COMISSÃO DE MONITORAMENTO e AVALIAÇÃO DO PEE/MS (CMAPEEMS). **1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: Sistematização das metas Estratégicas**. Campo Grande: 2017.
- COMISSÃO DE MONITORAMENTO e AVALIAÇÃO DO PEE/MS (CMAPEEMS). **Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS** – ciclo: 2015-2016. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2018.
- DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para educação brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.
- DOURADO, L. F.; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. A. **Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições**. RBP AE - v. 32, nº 2, p. 449 – 461, maio/ago. 2016. FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (FEEMS). Regimento Interno. **Diário Oficial do Estado** nº 8.923, de 20 de maio de 2015, p. 49-51.
- MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.199, de 28 de maio de 2015. Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, nº 8.930, de 29 de maio de 2015. Campo Grande, 2015a.
- MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.281**, de 21 de outubro de 2015. Acrescenta os incisos V, VI, VII, VIII, IX e X ao caput do art. 2º do Decreto nº 14.199, de 28 de maio de 2015, que institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2015b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/102821640/doems-normal-23-10-2015-pg-2>. Acesso em: 20 maio 2019.
- MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.621**, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano-Estadual-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-MS.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.
- MATO GROSSO DO SUL. Resolução “P” SED nº 2.849, de 5 de outubro de 2016. **Diário Oficial do Estado**, nº 9.264, de 6 de outubro de 2016. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2016.

## **A gestão democrática nos planos municipais de educação da Região Metropolitana do Recife**

Janete Ma. Lins de Azevedo  
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Luciana Rosa Marques  
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

**Resumo:** Este trabalho tem por objetivo analisar o modo como metas e estratégias referentes à gestão democrática são tratadas nos planos municipais de educação da Região Metropolitana do Recife, buscando identificar semelhanças e diferenças entre o planejamento nacional, tendo por parâmetro o PNE, e o planejamento municipal. Portanto, intenta-se identificar meandros em que se inscrevem decisões tomadas nessas esferas administrativas sobre a política educacional. Trata-se de resultados de pesquisa que se apoia na abordagem cognitiva das políticas públicas, aliada a sugestões analíticas de Stephen Ball sobre os ciclos da política, para examinar documentos e legislação nacional e dos municípios, e dados de entrevistas com sujeitos que participaram dos processos. São destacados modos de percepção e de articulação entre decisões, tomadas em nível nacional e local, destinadas à democratização da gestão da educação e da escola.

**Palavras Chave:** Gestão Democrática da Educação. Poder Local e Planejamento Educacional. Plano Municipal de Educação. Região Metropolitana do Recife.

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa que investiga modos de articulação entre decisões tomadas em nível nacional e local no que se refere a práticas destinadas à democratização da gestão da educação e da escola, conforme estabelecem os regulamentos da educação brasileira em vigor. Especificamente abordamos parte do estudo em que se analisa o modo como as metas e estratégias referentes à gestão democrática são tratadas nos planos municipais de educação da Região Metropolitana do Recife, - RMR- buscando identificar semelhanças e diferenças entre o planejamento nacional, tendo por foco o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2022) e o municipal e, portanto, meandros em que se inscrevem as decisões sobre a política educacional tomadas nesses níveis.

Como se sabe, atendendo ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB- em junho de 2014 foi promulgada a lei que colocou em vigor o segundo Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>iv</sup>, com vigência até 2024. O novo plano nacional gerou-se por meio de processo que envolveu a participação ativa de amplos setores da sociedade civil, sobretudo do campo da educação, o que também incluiu a participação popular. Em certa medida, sua concepção, malgrado os entraves, desenvolveu-se em contexto sócio político bastante distinto do anterior<sup>v</sup>, numa arena decisória bem mais alargada. Sob os auspícios da sociedade política, mobilizações aconteceram por quase todo o país, particularmente na forma de conferências municipais, estaduais e nacional de educação que permitiram a negociação e pactuação de propostas consubstanciadas em documento que deveria subsidiar o poder executivo na formulação final do PNE (Cf. MEC,2010).

Não obstante, o poder executivo enviou ao poder legislativo, em dezembro de 2010, o projeto de lei (PL) que praticamente nada incorporou das discussões e propostas contidas no

documento final da Conferência Nacional de Educação – (CONAE 2010), o que refletiu as especificidades dos contraditórios interesses presentes na coalizão que dava sustentação ao governo à época (SINGER, 2012). Em face, todavia, da dinâmica do real, a tramitação do PL pelo Congresso Nacional, durante quase quatro anos, realizou-se por meio de um processo que novamente implicou em forte mobilização popular na proposição de ementas que retomaram quase todas as propostas progressistas construídas nas conferências, levando, outra vez, a fortes embates entre defensores de interesses privatistas e elitistas, e defensores da educação pública, obrigatória e gratuita para a maioria (AZEVEDO, 2014; DOURADO, 2011a; 2011b).

Mas o plano, fruto das tensões e contradições do real, traz inovações que podem contribuir, entre outras coisas, para fazer avançar a educação municipal: a que se realiza na instância federativa mais próxima ao/a cidadão/a e com a qual mais diretamente ele/ela se identifica. Conforme Dowbor (2007) a cidadania é exercida em múltiplos níveis. Todavia, é no espaço local onde ela, por meio da participação, pode ser exercida de modo mais efetivo. Além do que, é o município o ente responsável por duas das três etapas da educação básica, nível obrigatório de ensino: a educação infantil e o ensino fundamental.

Especificamente, interessa destacar que o PNE estabeleceu, entre outras coisas, dispositivos que podem ampliar os espaços de participação das coletividades locais na gestão da educação municipal. Neste sentido, ficou determinado que os municípios (tal como os demais entes federativos), nos processos de elaboração e adequação dos seus planos de educação “devem garantir a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Art. 8). Em seu artigo nove o Plano estabeleceu que os estados, o distrito federal e os municípios deveriam:

aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Outros dispositivos remarcáveis constituem os fóruns municipais de educação. Estes devem replicar em nível local o Fórum Nacional de Educação – FNE. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar as metas e estratégias de gestão democrática dos PME’s dos municípios pernambucanos que integram a Região Metropolitana do Recife, buscando identificar possíveis iniciativas inovadoras de gestão democrática no âmbito das municipalidades, sistematizando conhecimentos sobre mudanças ou conservação das práticas gestoras.

### **Lineamentos Teórico-Metodológicos**

Tendo em vista o objetivo anunciado, analiticamente se toma o plano como expressão do planejamento e o planejamento como um mecanismo utilizado pelas sociedades complexas com a finalidade de atingir metas estabelecidas para sua organização e desenvolvimento. Neste sentido, entende-se que o planejamento é uma expressão das políticas públicas e, portanto, orienta a ação governamental (AZEVEDO, 2014). Todavia, o planejamento não é neutro. Como toda técnica é fruto da ação humana e, por conseguinte, condicionado ao contexto socioeconômico e político que o engendra.

Compreende-se, pois, que o ato de planejar envolve a seleção de alternativas, de diretrizes, técnicas e modos de agir que trazem (subjacente ou explícito) determinados maneiras de conceber a realidade social, seus problemas e o meio de solucioná-los. Tudo isto a partir de filtros político-ideológicos que refletem acordos de tendências divergentes presentes nas arenas decisórias e que

plasmam, até certo ponto, a intervenção e a regulação nos/dos setores sociais pela ação do Estado. Assim, são criadas as maneiras para se atuar nas situações tidas como adversas, procurando-se interferir na realidade social com base em interpretações e compreensões desta realidade, o que envolve valores, ideias, concepções político ideológicas, de acordo com determinado projeto mais global de sociedade capitaneado por grupos que detém a hegemonia naquele momento conjuntural em face das forças em presença (AZEVEDO, 2004).

Os planos municipais, concebidos em articulação e como parte integrante do Plano Nacional de Educação – por força de lei – (BRASIL, 2014), tomados na perspectiva analítica aqui esboçada, podem ser encarados como sínteses possíveis de distintas abordagens teórico práticas que guiaram a ação política, exprimindo referenciais ou filosofias de ação prevaletentes, conforme sugerem os autores que privilegiam a análise cognitiva das políticas públicas (MULLER,1990; JOBERT,1989). Portanto, sintetizam disputas, tensões, acordos, acomodações que marcaram sua formulação e marcam seu desenvolvimento, não constituindo produtos estáticos e cristalizados. Como instrumentos de política educacional, podem ou não impulsionar mudanças, provocar reconstruções ou reforçar o *status quo*.

Articuladas aos lineamentos teóricos mencionados, se faz uso de sugestões analíticas de Ball expressas nos ciclos contínuos que as políticas vivenciam. Para o autor, as políticas são formuladas e se desenvolvem por meio de cinco contextos (circulares) não sequenciais, nem lineares: *o contexto da influência, o da produção do texto político, o contexto da prática, o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política*. Estes se entrelaçam em todo o processo da política, cujo desenrolar é uma contínua reconstrução, tendo em vista que cada contexto, presente em todas as etapas, implica debates, embates e negociações, envolvendo atores de arenas específicas que a vão remodelando. Esse estudo procura focar os contextos da influência e da produção do texto político nas metas e estratégias referentes à gestão democrática nos PMEs da Região Metropolitana do Recife - RMR. A tentativa é a de identificar como no espaço local foram estabelecidas e hierarquizadas prioridades apontadas/registradas no PNE, levando em conta as relações e tensões existentes entre referenciais locais e as definições nacionais.

### **A gestão democrática nos PMEs da região metropolitana do recife**

A gestão democrática aparece como meta em todos os 14 municípios da Região Metropolitana do Recife, o que seria o esperado considerando que se trata de uma definição pactuada e regulada desde a Constituição. Em quase todos os PMEs observamos praticamente a transcrição da meta 19 do PNE, com pequenas alterações na redação, a maior parte delas referente ao prazo de implantação da gestão democrática no município, que foi suprimido ou alterado<sup>vi</sup>. O município de Jaboatão dos Guararapes é o único em que a meta aparece de forma diferenciada, apontando elementos importantes na perspectiva de gestão democrática apresentada, fato decorrente, entre outras causas, pela forte atuação do Sindicato dos Profissionais da Educação no processo de discussão do PME, conforme identificado pela pesquisa. Veja-se

Assegurar a efetivação da gestão democrática da educação e das unidades escolares através do atendimento das demandas da sociedade com qualidade social, da transparência na gestão e do controle social, fortalecendo os mecanismos de autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

As estratégias elencadas pelos municípios, em sua grande maioria, se assemelham às estratégias do PNE, contemplando os aspectos de formação de diretores e conselheiros, formas de escolha de diretores / gestores, implantação de fóruns de educação, fortalecimento de conselhos, fortalecimento de grêmios e associação de pais e participação da comunidade. Em função dos

limites deste texto, optamos por explorar as diferenças apresentadas nas metas referentes à gestão democrática, que expressam, de certa forma, a autonomia dos municípios na formulação de seu planejamento educacional, e podem indicar um trabalho de construção do PME para além da adaptação do PNE às características municipais.

Apenas um município traz “a eleição direta para gestor escolar” como estratégia para a efetivação da gestão democrática e um outro cita “o processo de escolha previsto em legislação específica”. Em todos os demais municípios não há uma definição clara do processo de escolha de gestores, muitos deles, inclusive, apenas transcrevem a estratégia 19.1 do PNE que se refere à nomeação de diretores e diretoras de escolas. Esta ausência de clareza quanto à forma de provimento do cargo pode indicar a não centralidade das eleições de gestores para consolidação da gestão democrática na maioria dos municípios. O aprofundamento do estudo, que está se dando com a análise dos dados das entrevistas, nos dá elementos para identificar se esta ausência se deu nas conferências municipais de educação, ou se foi fruto do texto aprovado nas câmaras municipais, que alteraram o texto original. Em Recife os dados indicaram desconsideração do seu poder legislativo ao documento construído pela Conferência concernente, inclusive pela proposta do sindicato dos professores. A proposta de contrato de gestão, de uma perspectiva gerencialista, se antepôs como filosofia de ação e, portanto, como referencial do PME nessa estratégia. Igual perspectiva foi identificada nos municípios de Moreno e Cabo de Santo Agostinho. O fato é que nos documentos a forma de provimento do cargo não claramente definida, pode abrir possibilidades para que estratégias embasadas em uma perspectiva tecnicista-instrumental da gestão democrática prevaleça, no lugar da perspectiva democrático-participativa (AZEVEDO, 2014) independente de definições advindas do contexto de influências nacional ou de recursos de poder de forças progressistas locais. Referenciais hegemônicos de sociedade e de políticas públicas espalhados pelo tecido social (MULLER, 1990), parecem contaminar esse microcosmo de decisão. Nessa mesma perspectiva, chama a atenção que três (03) municípios apontem como estratégia de implantação da gestão democrática a criação de sistemas próprios de avaliação em suas redes, inclusive em um deles prevendo “a participação dos pais na avaliação de desempenho dos docentes e gestores escolares”. Embora a avaliação venha se tornando um tema fulcral na educação, sua correlação à gestão democrática é questionável, tendo em vista que os formatos avaliativos se colocam em uma perspectiva gerencialista, cujos preceitos são próprios de uma abordagem tecnicista-instrumental da gestão, no lugar de democrático participativa.

Em dois dos municípios estudados os PMEs demonstram uma efetiva preocupação com o funcionamento dos conselhos, tendo como estratégia “providenciar espaço físico adequado às reuniões destes conselhos, com mobiliário, equipamentos, materiais de consumo e meios de transporte”. Essa é uma estratégia importante na medida em que são recorrentes depoimentos de integrantes destas instâncias do campo da educação da falta de condições para seu funcionamento, o que, muitas vezes, chega a inviabilizá-los. Os conselhos de políticas públicas nos diferentes níveis são importantes esferas de democratização da gestão pública. Ter seu funcionamento garantido em lei é um avanço importante.

Por fim, destacamos a estratégia do município de Itamaracá de “assegurar a ampliação de percentual de aplicação de recursos do Tesouro de 5% para 10% na manutenção e desenvolvimento do ensino, priorizando com estes recursos, durante a vigência deste plano, o aumento da oferta de vagas na educação infantil”. Essa é uma estratégia que merece destaque que busca o cumprimento da responsabilidade educacional do município, de garantia do direito à educação, especialmente em um momento do país em que as verbas para a educação sofrem um grandioso corte.

## Considerações Finais

Nas análises realizadas fica clara a forte influência do PNE no conteúdo dos textos dos PMEs examinados, ainda que especificidades se destacaram e mesmo estratégias contraditórias, indicando espaços decisórios conflituosos em nível local nem sempre em harmonia com o que fora estabelecido no planejamento nacional. Todavia há documentos com contextos discursivos que apontam para maior grau de inovação e autonomia do que registros contidos no PNE, muito embora a tendência predominante encontrada tenha sido a reprodução da meta 19 do PNE e de suas estratégias nos documentos locais.

Observamos que é principalmente nas localidades em que os sindicatos dos trabalhadores em educação estiveram maior protagonismo nas proposições para os planos que estratégias na perspectiva da gestão democrático participativa foi incorporada aos seus conteúdos, havendo, contudo, situações que, malgrado essa participação, predominaram estratégias orientadas por referenciais gerencialistas, elementos indicados por dados das entrevistas. Em síntese, os dados analisados mostram aparente alinhamento entre os planos, discursos contraditórios, propostas inovadoras entremeadas por elementos de uma filosofia de ação que vem se tornando hegemônica na nossa sociedade e, portanto, na orientação das políticas de educação, ainda que práticas de resistência em outra direção tenham sido identificadas na perspectiva da gestão democrática.

## Referências

- AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como política pública**. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação básica. **Retratos da Escola**, v. 8, p. 265-280, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014.
- DOURADO, L. F. Avaliação e propostas para o PNE. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia; Belo Horizonte: ed. UFG/ed. Autêntica, 2011 a.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação como política de Estado. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia; Belo Horizonte: Ed. UFG/Ed. Autêntica, 2011b.
- DOWBOR, Ladislau. Educação e apropriação da realidade local. **Estudos Avançados**. v.21, n.60, São Paulo, maio/ago. 2007
- JOBERT, B. **Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques**. Grenoble: CERTA, 1989.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006.
- \_\_\_\_\_; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, abr. 2009
- MEC. **Documento final da CONAE**. Brasília, 2010.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.
- SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



---

<sup>i</sup> A SASE foi criada em 2011 como uma demanda indicada na Conferência Brasileira de Educação (CONAE) e extinta conforme Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

<sup>ii</sup> Essa Rede, reponsabilidade da SASE, também foi extinta.

<sup>iii</sup> “O Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul criou, em 2015, o Grupo de Trabalho do Observatório do PEE-MS (GT Observatório), com a finalidade de estruturar uma equipe para desenvolver ações com vistas à coleta e análise de dados referentes à execução do PEE-MS, bem como para subsidiar a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação” (CMAPEEMS, 2017, p. 8).

<sup>iv</sup> Segundo plano após a promulgação da LDB em 1996.

<sup>v</sup> O plano anterior teve vigência entre 2001 a 2011.

<sup>vi</sup> Como sabido, a meta 19 do PNE prevê o prazo de 2 anos para a efetivação da gestão democrática.