



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGED**

**A GESTÃO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ: A DEMOCRACIA  
EXERCITADA OU MITIGADA?**

**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

**MACAPÁ-AP**

**2023**

**PRISCILA DE JESUS BRAGA COELHO**

**A GESTÃO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ: A DEMOCRACIA  
EXERCITADA OU MITIGADA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra.

**MACAPÁ-AP**

**2023**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP  
Elaborado por Máriodas Graças Carvalho Lima Júnior – CRB-  
2/1451

---

C672 Coelho, Priscila de Jesus Braga.

A gestão do processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá: a democracia exercitada ou mitigada? / Priscila de Jesus Braga Coelho. - Macapá, 2023.  
1 recurso eletrônico. 144 folhas.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-graduação em Educação, Macapá, 2023.

Orientador: Margareth da Silva Guerra.

Modo de acesso: World Wide Web.

Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

1. Plano Municipal de Educação. 2. Monitoramento e Avaliação. 3. Gestão Democrática.

I. Guerra, Margareth da Silva, orientadora. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD23.ed. - 370

---

PRISCILA DE JESUS BRAGA COELHO

**A GESTÃO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ: A DEMOCRACIA  
EXERCITADA OU MITIGADA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

Aprovação em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra  
Orientadora (PPGED/UNIFAP)

---

Profa. Dra. Ilma Barleta Andrade  
Membro titular interno (PPGED/UNIFAP)

---

Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira  
Membro titular externo (PPEB/PGEDA Educante/ UFPA)

**MACAPÁ-AP**

**2023**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, pelas bênçãos alcançadas, entre elas, o ingresso no Mestrado em Educação.

À Universidade Federal do Amapá que proporcionou o desenvolvimento deste trabalho.

À minha orientadora, Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra, pela dedicação e paciência com que me orientou no decorrer do desenvolvimento desta dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá, em especial, aos professores Dr. André Guimarães, Dr. Alexandre Pereira, Dra. Antonia Andrade, Dra. Arthane Menezes, Dra. Maria Edilene, Dra. Helena Simões, Dra. Valéria Novaes e Dra. Ilma de Barleta de Andrade, pelos conhecimentos compartilhados.

À minha mãe, Lindacy de Jesus Martel Braga, que sempre me apoiou em minhas escolhas.

À minha avó, Ambrozina Martel da Silva Braga (in memoriam), que sempre me incentivou a trilhar o caminho do conhecimento.

Ao meu esposo, Claudielson Saraiva Coutinho, que sempre esteve presente nos momentos mais difíceis.

À minha irmã, Pâmela Katrine de Jesus Braga Coelho, pelo apoio e carinho em tantos momentos.

Aos membros do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas para Avaliação da Educação (LEPAES) pelas importantes contribuições para o desenvolvimento do estudo.

Aos meus amigos da turma de 2020 do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá pelo companheirismo e pelos momentos de estudos.

À banca examinadora por aceitar contribuir com a presente dissertação.

*Lutar pela igualdade sempre que as diferenças nos discriminem. Lutar pela diferença sempre que a igualdade nos descaracterize.*

**Boaventura de Souza Santos**

## RESUMO

A presente dissertação intitulada “A Gestão do Processo de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá: a democracia exercitada ou mitigada?” teve como objetivo analisar os mecanismos de gestão democrática adotados no processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá (2015-2025). A pesquisa tem como base epistemológica o materialismo histórico-dialético e parte das categorias de análise: historicidade e contradição, por entendermos que os processos de monitoramento dos planos decenais de educação surgem de uma construção histórica e em constante movimento dentro de uma sociedade capitalista. A abordagem metodológica é do tipo qualitativa. Como instrumentos de coleta de dados, utilizamos a pesquisa documental. Os dados coletados foram analisados conforme a técnica de análise de conteúdo, descrita por Rosenthal (2014) como um sistema de categorias que auxilia a reorganização do texto, colocando segmentos do material em categorias de maneira que o texto seja organizado em unidades para então ser trabalhado. Os resultados evidenciam que o acompanhamento do PME/MCP tem sido efetuado por uma instância, a Secretaria Municipal de Educação de Macapá (SEMED/PMM), apesar de a Lei do PME/MCP (2015-2025) determinar em seu Art. 8º que os processos de monitoramento e avaliação do plano ficariam a cargo de cinco: Secretaria 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. 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. Vale ressaltar que o acompanhamento de uma política educacional por parte dos cidadãos contribui para melhorá-la, bem como com a prática da responsabilidade democrática dos gestores públicos com a sociedade.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Educação. Monitoramento e Avaliação. Gestão Democrática. Política Educacional

## RESUMEN

Esta disertación titulada “La Gestión del Proceso de Monitoreo del Plan Municipal de Educación de Macapá: ¿democracia ejercida o mitigada?” tuvo como objetivo analizar los mecanismos de gestión democrática adoptados en el proceso de supervisión del Plan Municipal de Educación de Macapá (2015-2025). La investigación se fundamenta epistemológicamente en el materialismo histórico-dialéctico y parte de las categorías de análisis: historicidad y contradicción, entendiendo que los procesos de supervisión de los planes decenales de educación surgen de una construcción histórica y en constante movimiento dentro de una sociedad capitalista. El enfoque metodológico es cualitativo. Como instrumentos para la recolección de datos utilizamos la investigación documental. Los datos recopilados fueron analizados según la técnica de análisis de contenido, descrita por Rosenthal (2014) como un sistema de categorías que ayuda a reorganizar el texto, colocando segmentos del material en categorías para que el texto se organice en unidades para luego ser trabajado. Los resultados muestran que la supervisión del PME/MCP ha sido realizada por una instancia, la Secretaría Municipal de Educación de Macapá (SEMED/PMM), a pesar de que la Ley del PME/MCP (2015-2025) determina en su Art. 8 que los procesos de supervisión y evaluación del plan estarían a cargo de cinco: Secretaría Municipal de Educación (SEMED), Unión Nacional de Directores Municipales de Educación (UNDIME/AP), Consejo Municipal de Educación de Macapá (CMEM), Foro Municipal de Educación de Macapá (FME) y Ayuntamiento de Macapá. En relación a la promoción de la participación social en el seguimiento del PME, los períodos de debates y discusiones sobre el actual plan junto con la sociedad fueron pocos. La información sobre la supervisión y evaluación de las metas del plan solo fue presentada a la comunidad en dos ocasiones, en la audiencia pública (2016), promovida por el Ministerio Público de Amapá, y en la Conferencia Municipal de Educación - COMED (2022), organizada por el Foro Municipal de Educación y Secretaría Municipal de Educación. Es en este contexto que el PME/MCP (2015-2025) está llegando al final de la década y poco se ha hecho para que la sociedad de Macapá se anime a conocer, debatir y monitorear el PME. Es importante considerar que la supervisión de una política educativa por parte de la comunidad contribuye a mejorarla, así como la práctica de la responsabilidad democrática de los gestores públicos con la sociedad.

**Palabras-clave:** Plan Municipal de Educación. Supervisión y Evaluación. Gestión Democrática. Política Educativa.



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Artigos e dissertações que discutem o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação.....	23
<b>Quadro 2</b> - Documentos que serão analisados.....	33
<b>Quadro 3</b> - Composição da Equipe técnica de monitoramento do PME/MCP .....	110

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> – Ciclo das Políticas Públicas.....	57
<b>Figura 2</b> - Registro da IV Conferência Municipal de Educação – COMED (2022).....	125
<b>Figura 3</b> - Registro dos 46 delegados eleitos para representar o município na Conferência Estadual de Educação.....	126
<b>Gráfico 1</b> – Metas monitoradas no segundo ciclo de monitoramento do PME/MCP.....	115
<b>Gráfico 2</b> – Comparativo das metas e estratégias dos dois relatórios de monitoramento do PME/MCP.....	118

## LISTA DE SIGLAS

- AMA/AP** - Associação de Amigos do Autista Amapá
- APAE/AP** - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- BDTD** - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM** - Banco Mundial
- CAE/AP** - Conselho de Alimentação Escolar
- CAFE** – Comunidade Acadêmica Federada
- CAOP-IJE/MPA** - Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Educação/ Ministério Público do Amapá
- CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ** - Custo-Aluno Qualidade
- CAQI** - Custo Aluno-Qualidade inicial
- CEE/AP** - Conselho Estadual de Educação
- CEDPI/AP** - Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa
- CF** – Constituição Federal
- CGPC/PMM** - Comissão do Plano de Carreiras da Educação
- CIDE** – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
- CMMAU/PMM** - Coordenaria Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbana
- CME** – Conselho Municipal de Educação
- COMED/MCP** - Conferência Municipal de Educação de Macapá
- CMEM** - Conselho Municipal de Educação de Macapá
- COMEL/PMM** - Coordenadoria Municipal de Esporte e Lazer
- CONAE** - Conferência Nacional de Educação
- CONAQ/AP** - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
- CONED** - Conferência Estadual de Educação
- CONEP** - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
- COFINS** – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- CONSED** - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CPMF** - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

**CUT** - Central Única dos Trabalhadores

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**ENC** - Exame Nacional de Cursos

**ENEM** - Exame Nacional do Ensino Médio

**FME** – Fórum Municipal de Educação

**FUMCULT/PPM** - Fundação Municipal de Cultura de Macapá

**FUNDEF** - Fundo Nacional de desenvolvimento do Ensino Fundamental

**FUNJOVEM/ LGBT** - Fundo Nacional da Juventude

**GHATA** - Grupo das Homossexuais Thildes do Amapá

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IEA** - Associação Internacional do Rendimento Educacional

**IFAP** - Instituto Federal do Amapá

**IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IMPROIR /PMM** - Instituto Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

**INEP** - Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**INES** - Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais

**IES** - Instituições de Ensino Superior

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

**LDEBEN** - Leis e Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LEPAES** - Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas para Avaliação da Educação

**LOA** -Lei Orçamentária Anual

**MEC** – Ministério da Educação

**MIEIB** - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

**MOCAMBO** - Movimento Afro-descendente do Amapá

**ONGS** – Organizações não Governamentais

**OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**PAR** - Plano de Ações Articuladas

**PCNS** - Parâmetros Curriculares Nacionais

**PEE** - Plano Estadual de Educação

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PJDE** - Promotoria de Justiça e Defesa da Educação

**PME** – Plano Municipal de Educação

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**PISA** - Programa Internacional de Avaliação de Alunos

**PPA** - Plano Plurianual

**PPGED/UNIFAP** – Programa de Pós-Graduação/ Universidade Federal do Amapá

**RAEFAP** - Rede das Associações das Escolas Famílias do Amapá

**RNP** - Rede Nacional de Ensino e Pesquisas

**SAEB** - Sistema de Avaliação da Educação Básica

**SASE** - Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino

**SEBRAE/AP** –Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SEMAM/PMM** - Secretaria municipal de Meio Ambiente

**SEMAST/PMM** - Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho

**SEMED/PMM** - Secretaria Municipal de Educação de Macapá

**SENAI/AP** - Serviço de Nacional de Aprendizagem Industrial /Amapá

**SESC/AP** - Serviço Social do Comércio

**SINDSEP** - Sindicato dos Servidores Públicos Federais Cíveis no Estado do Amapá

**SINSEPEAP** - Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá

**SNE** - Sistema Nacional de Educação

**UNDIME** - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

**UNESCO**– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1 ESTADO DO CONHECIMENTO.....	22
1.2 TRILHAS METODOLÓGICAS.....	27
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	35
<b>2. OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CONFLITOS E CONTRADIÇÕES ENTRE OS PLANOS E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>38</b>
2.1 ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A CONTRARREFORMA NO CONTEXTO DE CRISE.....	39
2.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	47
2.3 A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	53
2.3.1 Ciclos das políticas públicas.....	55
2.3.2 Avaliação e monitoramento de políticas públicas.....	59
2.3.3 Avaliação e monitoramento no âmbito das políticas educacionais.....	63
<b>3. CONCEPÇÕES DEMOCRÁTICAS: CONCEITOS E APROXIMAÇÕES COM PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>67</b>
3.1 O QUE É DEMOCRACIA?.....	67
3.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA.....	69
3.3 PERSPECTIVA HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA.....	73
3.3.1 Democracia representativa.....	74
3.4 PERSPECTIVAS NÃO-HEGEMÔNICAS DE DEMOCRACIA.....	81
3.4.1 Democracia direta.....	83
3.4.2 Democracia participativa.....	85
3.5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	87
3.6 A PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO.....	90

<b>4. A GESTÃO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ: A DEMOCRACIA EXERCITADA OU MITIGADA?</b> .....	98
4.1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ (2015-2025).....	99
4.2 ACOMPANHAMENTO DO PME DE MACAPÁ: monitoramento e avaliação.....	106
4.2.1 Organização do processo de acompanhamento do PME/MCP (2015-2025).....	107
4.2.2 Atuação da equipe técnica de monitoramento do PME.....	109
4.2.3 Monitoramento contínuo das metas e estratégias do PME/MCP: Período 2015 a 2019.....	111
4.2.4 Avaliação das metas e estratégias do PME (2015 – 2019).....	120
4.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PME: O que foi efetivado?.....	130
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>141</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Amapá- UNIFAP e teve como objeto de estudo “O processo de monitoramento do Plano Municipal de Macapá (PME/MCP) 2015-2025 (LEI nº 2.178/2015- PMM)”.

A escolha do objeto de investigação foi resultado de estudos e reflexões decorrentes de participações no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas para Avaliação da Educação (LEPAES), coordenado pela minha orientadora, Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra, que vem desenvolvendo pesquisas no âmbito da avaliação da educação básica. O convite para participar do laboratório surgiu após a aprovação na seleção do Mestrado em Educação (PPGED/UNIFAP) em 2020. A atuação no laboratório contribuiu para aprofundar os estudos sobre os processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais, bem como despertar o interesse por pesquisar políticas educacionais.

Outra razão vinculada à definição do objeto investigado deve-se ao fato da minha experiência frente à gestão de uma escola pública, no período de 2018 a 2020, à qual me proporcionou conhecer os desafios que a educação enfrenta na atualidade, num contexto de transformações políticas e econômicas que influenciam diretamente no trabalho educacional. Uma das preocupações observadas, enquanto gestora, foi quanto à qualidade da educação, tendo em vista que os índices de desempenho devem ser constantemente monitorados, muitas vezes, direcionados por provas e avaliações (internas e externas) e quando atingem resultados negativos é preciso repensar as estratégias.

Com base nessas reflexões, Souza (2016) enfatiza que o campo de investigação das políticas educacionais nos oportuniza: 1) abrir espaços de discussões acerca das políticas e conflitos implícitos que direcionam a educação; 2) ampliar condições de se avaliar a atuação, os resultados e os efeitos das políticas educacionais e 3) refletir sobre o ambiente educacional, sendo que este está intimamente ligado à disputa pelo poder. Através das políticas educacionais é possível compreender o que é o Estado, como ele atua, como se constroem as lutas pelo poder, ou seja, “[...] o que significa o Estado como sujeito e, ao mesmo tempo, como arma de disputa política” (SOUZA, 2016. p.86).

Quanto ao planejamento de um sistema de educação, o processo requer análise de vários fatores que influenciam um sistema educacional com o objetivo de identificar suas dificuldades e propor alternativas de solução. A partir dessa compreensão, levando em consideração os aspectos mensurados pela Constituição de 1988 (Art. 214) e pela Lei de



Diretrizes Básicas (LDB) 9.394/96 (Art. 9º), é possível estabelecer prioridades, metas e estratégias para desenvolver o sistema educacional, bem como definir formas de participação do governo e da sociedade, além de prever custos para o desenvolvimento do ensino. Sendo que, “o planejamento de um sistema é feito a nível sistêmico, isto é, a nível nacional, estadual e municipal” (HAYDT, 2011, p. 71).

Nesse sentido, o planejamento educacional deve ser um mecanismo de articulação que sistematiza os elementos coerentes e eficazes das propostas de um governo democrático. Assim, construir instrumentos que encaminhem a gestão para uma ação democrática é relevante, pois envolve a sociedade na tomada de decisões.

A Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), representa um novo direcionamento para a educação brasileira, visto que o documento é constituído por 20 metas e 254 estratégias. Além disso, na perspectiva de superar a descontinuidade das políticas públicas a cada mudança de administração político-partidária, o PNE (2014-2024) é decenal e ultrapassa diferentes gestões de governo. Contudo, o plano representa um grande desafio para os entes federados, os gestores da área educacional e toda a sociedade civil em geral, pois necessitam trabalhar de forma articulada e em regime de colaboração para que os planos estaduais, distrital e municipais sejam construídos e implantados de acordo com as metas e estratégias estabelecidas pelo PNE.

É importante ressaltar que as metas nacionais preconizadas pelo PNE, principalmente aquelas que destacam sobre as etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. As perspectivas de políticas públicas e as soluções para os desafios da educação brasileira são muitas. Nesse sentido, a elaboração e o acompanhamento dos Planos Municipais de Educação necessitam do envolvimento e comprometimento de todos, pois devem ser elaborados ou adequados ao novo Plano Nacional de Educação e ao Plano Estadual de Educação. “O plano municipal de educação, quanto à sua abrangência, deve traduzir todas as aspirações dos municípios” (BORDIGNON, 2009, p. 100).

As políticas públicas precisam passar por um processo contínuo de monitoramento e avaliação a partir de sua elaboração. Nessa perspectiva, os planos municipais de educação devem conceber instrumentos que orientem as práticas educativas no município, que deem subsídios na realização das avaliações sobre o andamento das ações e no estabelecimento de políticas públicas para a educação.

Para Correa (2019) monitorar significa acompanhar de forma sistemática o plano decenal em vigor, esse processo necessita de vontade política, tomada de decisões, bem como estrutura financeira. Um plano decenal demanda um processo sistemático de acompanhamento, o qual assegure a transparência e o controle social do plano, permitindo que a sociedade saiba se as metas estabelecidas pelo documento estão logrando êxito e se as estratégias estão corroborando para isso.

Conforme determina o PNE, além da elaboração dos planos de educação, os estados e os municípios, devem definir e implementar sistemáticas próprias de monitoramento e avaliação permanente dos respectivos planos “[...], tendo em vista corrigir rumos e buscar novas estratégias e meios para o alcance das metas estabelecidas (OLIVEIRA, et al., 2016, p.13, 14).

O Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 atribui a responsabilidade da manutenção da educação aos municípios, porém, não basta só manter, é preciso buscar o desenvolvimento do ensino através do planejamento. Esse instrumento é fundamental, quando prevê a participação da sociedade, sendo garantida pelas leis municipais obrigatórias e pela tomada de decisão das instâncias deliberativas.

Contribuindo com essa perspectiva da participação da sociedade no planejamento educacional, o PNE (2014-2024) prevê em sua Meta 19 que a tomada de decisão das políticas educacionais deve ocorrer através de instrumentos que garantam a efetivação da gestão democrática, tal prerrogativa pode ser desenvolvida através de consultas públicas, debates e diálogos com a comunidade, prevendo recursos e apoio técnico da União. O texto diz:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 59 – META 19).

Para Medeiros e Luce (2006), no discurso pedagógico, a gestão democrática da educação está relacionada a mecanismos institucionais e à organização de processos que promovam a participação social, nos quais possam assegurar e mobilizar o envolvimento de diferentes atores na área educacional. Dessa forma, a gestão democrática na educação deve garantir que diferentes representatividades sociais participem de processos ligados à formulação de políticas educacionais, às determinações de objetivos e fins da educação, ao planejamento, às tomadas de decisão, ao direcionamento de recursos e necessidade de investimentos, ao cumprimento das deliberações e nos momentos de avaliação.

Logo, a defesa de uma educação comprometida com a atualização cultural e mudança social deve superar a forma como a organização da sociedade vem sendo delineada, marcada pelo predomínio da hierarquia, da segregação e da desigualdade política, social e econômica, na qual privilegia determinados grupos.

[...] a organização democrática, aquela que visa objetivos transformadores, não pode prescindir da participação efetiva dos envolvidos, dos interessados, nas deliberações da escola, ao mesmo tempo em que exige do Estado as condições para sua autonomia e funcionamento qualificado. Frisa-se aqui a necessidade da participação de todos, pais e estudantes, e não só da direção dada pelos funcionários, evitando-se assim a supremacia dos interesses corporativos aos interesses educacionais coletivos; e a necessidade de recursos públicos suficientes para a manutenção das escolas, evitando processos de privatização que, de forma camuflada ou explícita, demandam que a escola organize processos de captação de recursos (MEDEIROS; LUCE, 2006, p. 6).

Nesse sentido, pensar a gestão democrática da educação requer refletir sobre processos que privilegiem a participação da sociedade em um projeto amplo de democratização, onde possam romper com o modelo de sociedade hegemônico, investindo em uma mudança de paradigmas, ou seja, sair do modelo tecnocrático e gerencial para o modelo democrático. Na atual conjuntura, o que observamos são projetos democráticos que se apoiam nas atuais reformas educacionais, essas são fundadas conforme as demandas do capitalismo, trazendo como resultados a desigualdade e a exclusão social. Medeiros e Luce (2006) trazem os seguintes questionamentos:

[...] de que gestão democrática estamos falando? Para atender às exigências do novo padrão de acumulação capitalista decorrente da globalização da economia, que aprofunda e gera processos de desigualdade e exclusão social, ou para investir na construção de uma nova sociedade, mais justa e igualitária? (MEDEIROS; LUCE, 2006, p. 7, 8).

As diferentes propostas de gestão democrática, bem como a descentralização da gestão podem parecer sinônimas, no entanto, por trás de cada concepção de gestão democrática é possível versar interesses e ideologias políticas diferentes. Por isso é importante analisar a fundo cada proposta de gestão democrática, compreendendo sua perspectiva e intencionalidade na construção de uma educação igualitária e acessível a todos.

É importante destacar que na década de 1990, a educação no país passou mudanças que interferiram tanto nas relações federativas quanto no compartilhamento da responsabilidade pela educação pública com a sociedade, resultando numa reconfiguração das relações do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a organização e a administração do

sistema educacional brasileiro passaram a ser introduzidas por políticas de descentralização. Krawczyk e Vieira (2008) compreendem o seguinte:

As políticas de descentralização não geraram espaços coletivos de decisão, concretizando como mera desconcentração das atribuições de suas secretarias de Educação para as instâncias intermediárias e para as unidades escolares, sem romper com a centralidade do executivo a tomada de decisões político-educativas e de controle dos recursos materiais. A falta de concretização de práticas coletivas em órgãos colegiados para a formulação de políticas e ações educacionais foi interpretada pelos pesquisadores como decorrente da insuficiência de vontade política e/ou da ausência de organização social, o que inviabilizou a criação de espaços plurais facilitadores de uma maior participação dos atores envolvidos (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 59).

Outro fator importante para a discussão em voga refere-se à ausência de diálogo entre sociedade e Estado, pois não há consenso entre desiguais. Nesse sentido, sob pressão social, o Estado passa a ser cobrado por políticas públicas que realmente atendam às demandas fundamentais do sistema educacional, assegurando também o controle social<sup>1</sup>. Assim sendo, a efetiva democratização do ensino depende do direito de intervir nas políticas educacionais, por meio da criação de mecanismos de controle social, bem como por ações de alargamento da democracia na elaboração, execução e avaliação de políticas.

Santos (2016) enfatiza a importância de pensarmos em uma proposta de participação democrática que supere questões consideradas críticas sob a ótica de uma democracia de alta intensidade em processos de maior participação, autonomia e liberdade de expressão. O pensamento democrático requer reflexões acerca de questões conceituais referentes à democracia, quando se segue o cânone de uma democracia participativa. “[...] democracia é uma questão fundante no decorrer da história das sociedades e que na contemporaneidade se impõe na agenda de debate política” (SANTOS, 2016, p. 45).

Esta proposta de pesquisa apresenta relevância acadêmica e social, pois está pautada ao processo de avaliação de uma política educacional em nível local. O estudo buscou lançar um olhar acerca do objeto de investigação delimitando sua análise às relações de participação que são estabelecidas pelos processos de monitoramento PME, defendida pela comissão responsável pelo monitoramento e avaliação.

---

<sup>1</sup>Por controle social, Correa (2019, p. 33) entende como a participação da sociedade civil nas etapas de planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas públicas, nas quais os sujeitos sociais são dotados de competência para cobrar e decidir “em relação às demandas públicas decorridas da sociedade e do Estado”. Esse processo permite que o controle social e descentralização das ações possam ser definidas com a participação da sociedade civil, ou seja, estado e sociedade civil atuam em ação conjunta.

Com base no exposto, a questão problema central é: *As estratégias e articulações da gestão responsável pelos processos de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá se desenvolveram dentro do princípio da participação e da gestão democrática?*

Surgem como consequência da questão problema central outras questões norteadoras, tais como:

a) A gestão da Comissão responsável pelo monitoramento e avaliação do PME de Macapá promoveu a participação da sociedade nos referidos processos?

b) Como foi delineada a participação dos atores sociais coletivos envolvidos no processo de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação da cidade de Macapá?

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo foi analisar os mecanismos de gestão democrática adotados no processo de monitoramento do PME de Macapá.

Para direcionar o caminho e alcançar o objetivo proposto, a pesquisa tem por objetivos específicos:

- a) Entender o planejamento educacional brasileiro e suas implicações na elaboração, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas educacionais;
- b) Compreender as concepções de democracia e a sua influência no contexto educacional;
- c) Evidenciar quais instâncias foram instituídas para atuarem no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá;
- d) Identificar as dinâmicas de participação das entidades instituídas na condução do monitoramento do PME de Macapá.

## 1.1 ESTADO DO CONHECIMENTO

Para compreender o objeto de estudo, realizamos um levantamento dos estudos voltados ao processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação para entendermos de que forma a temática vem sendo discutida nos trabalhos científicos, tais como teses, dissertações e artigos produzidos pelos meios acadêmicos das universidades brasileiras. Essa etapa nos oportunizará conhecer campo educacional do país, no que concerne às ações de monitoramento e avaliação do referido documento.

Para isso, utilizamos como fonte de pesquisa a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e dissertações – BDTD- banco de trabalhos acadêmicos que usa o mecanismo de busca do

Instituto Brasileiro de informações em ciência e tecnologia. A plataforma usa um sistema online que permite acessar teses e dissertações das universidades brasileiras, os textos são disponibilizados na íntegra, o que facilita a pesquisa e acesso aos documentos.

O Banco de Teses e Dissertações da Capes também foi utilizado no processo de pesquisa, trata-se de um portal *online* oficial do governo brasileiro, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), disponibiliza teses e dissertações brasileiras. É através do portal que os programas de Pós-Graduação fornecem informações à Capes.

Quanto ao levantamento dos artigos, fizemos uso da plataforma *online* de periódicos CAPES, por meio do acesso CAFE (Comunidade Acadêmica Federada) provida pela RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisas). Nesse portal é possível ter acesso aos artigos acadêmicos utilizando *login* e senha da instituição federada.

Para termos acesso aos trabalhos nos bancos citados, usamos os seguintes descritores “Plano Municipal de Educação”, “Avaliação do PME” e “Monitoramento do PME”. Para o refinamento das buscas nos referidos portais utilizamos o período de 2014 a 2021 e área de concentração Educação e Ciências humanas. Obtivemos 43 resultados.

Após a leitura dos resumos desses trabalhos, verificamos que a maioria trata dos planos decenais. De forma geral, os temas das pesquisas têm relação com os processos de monitoramento e avaliação. No entanto, selecionamos somente as produções que tinham como foco de pesquisa a esfera municipal. Dessa forma, escolhemos 7 trabalhos, descritos na tabela, a seguir.

**Quadro 1:** Artigos e dissertações que discutem o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Objeto de estudo</b>
Corrêa (2019)	Avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017). (Dissertação)	A autora analisa 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).
Figueredo (2020)	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. (Dissertação)	Analisa a participação dos conselheiros (representantes) do CME na gestão do Plano Municipal de Educação (PME), considerando os processos de execução,

		acompanhamento e avaliação no período de 2018-2020.
Moraes (2015)	O plano municipal de educação de Benevides-PA: processo de monitoramento e avaliação. (Dissertação)	Apresenta uma análise do Plano Municipal de Educação (PME) de Benevides, sob a ótica do processo de monitoramento e avaliação, enquanto mecanismos indispensáveis à implementação e revisão do Plano.
Neto; Castro; Garcia (2016)	Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. (Artigo)	Os autores discutem sobre o papel dos Planos Municipais de Educação (PME) na organização do Sistema Nacional de Educação(SNE). Considera o Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios norte-rio-grandenses, na dimensão da gestão educacional.
Raimann (2020)	Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social. (Artigo)	Faz uma análise das ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação, considerando o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), que culminaram na Conferência Municipal de Educação no município de Jataí, Goiás.
Santos, B. (2020)	Políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos: uma análise do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação do Município de Cascavel (2016-2019). (Dissertação)	Analisa o Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Cascavel, no que se refere às Políticas Públicas para a EJA – Fase I.
Santos, R. (2020)	A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da mata mineira. (Dissertação)	Analisa 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.
--	--	-----------------------

**Fonte:** Produzido pela autora com referência aos dados da pesquisa coletados nas plataformas BDTD, CAPES e PERIÓDICOS CAPES.

Os resultados das pesquisas que fundamentaram os trabalhos apontaram que as instâncias hierárquicas dificultam a participação da sociedade nas ações do sistema municipal de ensino, isso interfere no princípio democrático em relação às decisões em políticas públicas, especificamente na política educacional. A dissertação de mestrado de Corrêa (2019), por exemplo, enfatiza que no processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação os procedimentos e orientações são norteados por instâncias federais que definem os indicadores, parâmetros e instrumentos para todo o percurso, através da Comissão de Apoio Técnico e orientações da Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino SASE/MEC.

A autora faz uma crítica ao protagonismo dado à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e ao Conselho Nacional de Secretarias de Educação, pois as tomadas decisões de partem deles, enquanto aos sujeitos da esfera municipal, a serviço de poucos e com tímida participação social, cabe o mero preenchimento de formulários.

O trabalho faz uma abordagem dos conceitos de controle social, monitoramento e avaliação, compreende que essas categorias são carregadas de significados com base em diferentes correntes de pensamento, no âmbito da educação o controle social está voltado para as “[...] relações entre as instâncias do poder público e a comunidade, entretanto é impossível tratar da qualidade de ensino sem relacioná-la à discussão de controle social” (CORRÊA, 2019, p. 33).

Figueredo (2020) dialoga com Corrêa (2019) ao destacar os desafios na implantação de uma gestão democrática do Plano Municipal de Educação, além disso, reflete sobre o papel dos Conselhos Municipais de Educação (CME) enquanto órgãos de Estado e mecanismos de participação no processo de democratização do ensino municipal, constatou que a participação do CME é limitada, pois sua organização, estrutura e financeiro dependem, em muitos casos, da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A autora defende que a participação “[...] é condição imprescindível para que processos democráticos, o controle



social e as mudanças necessárias à educação e à sociedade aconteçam” (FIGUEREDO, 2020, p. 56).

Moraes (2015), por sua vez, traz uma reflexão sobre a importância de elaborar mecanismos avaliativos que conduzam o fortalecimento da prática do planejamento em educação, levando em consideração uma concepção de desenvolvimento de políticas que visem ao combate das desigualdades educacionais para os que vivem à margem da sociedade.

A pesquisa de Moraes (2015) constata a importância de se adotar uma posição comprometida com a perspectiva do monitoramento e avaliação do Plano municipal de educação, tais elementos estão relacionados com o planejamento da política pública.

No artigo de Neto; Castro e Garcia (2016), os autores fazem uma abordagem sobre o papel dos Planos Municipais de Educação (PME) na organização do Sistema Nacional de Educação (SNE), levam em consideração o Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios norte-rio-grandenses, na dimensão da gestão educacional. Ao verificar a atuação do PAR na organização do PME, o texto alerta sobre uma forte centralização das políticas sob a égide do governo federal, enfraquecendo, desse modo, as ações dos municípios na construção e idealização de suas políticas educacionais. As imposições da instância federal interferem na administração municipal minimizando “[...], os mecanismos de gestão democrática, como a autonomia e a participação” (NETO; CASTRO; GARCIA, 2016, p. 62).

Raimann (2020), ao fazer uma análise das ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação, considerando o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), observou que as categorias monitoramento e controle social podem ser entendidas na perspectiva de duas concepções, a primeira como forma de controle estatal ou gerencialista, e a segunda como efetiva forma de participação social nas tomadas de decisões no que a população anseia enquanto bem social.

A autora observa que na democracia liberal, ao problematizar as categorias Monitoramento e controle social no movimento dialético, há um conflito entre dois projetos educacionais, de um lado o ensino é voltado para o mercado de trabalho, e do outro para a formação humana plena. No que concerne o Plano Municipal de Educação, na visão do estado gerencial, o seu processo de implementação e avaliação apresenta um discurso democrático, porém, em sua essência tem como foco a responsabilização dos sujeitos envolvidos. Já no controle social o envolvimento da sociedade no processo de monitoramento e avaliação do PME é fator principal e “almeja uma qualidade socialmente referenciada” (RAIMANN, 2020, p. 822).

Em análise sobre o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Cascavel, no que se refere às Políticas Públicas para a EJA – Fase I, Santos (2020) observou que os documentos resultantes do monitoramento e avaliação não são informados às demais secretarias, universidades com cursos de licenciatura e pedagogia, ou seja, os documentos circulam internamente na própria SEMED, são publicados no portal do município, no portal do MEC e são encaminhados ao poder legislativo como cumprimento de prerrogativas legais.

A pesquisa concluiu que os documentos estudados visam apenas cumprir as metas sem levar em consideração estudos análises, parcerias entre outras instituições. A autora critica a falta de diálogo entre a comunidade e a gestão municipal. O estudo sugere que haja documentos condensados sobre processo de monitoramento e avaliação do PME, apresentando possíveis causas e soluções, bem como espaço para a participação dos diversos segmentos sociais nas ações do ensino municipal.

Para concluir esse quadro teórico, citamos Santos (2020), que analisou 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. A pesquisa constatou que poucos relatórios descreveram como ocorreu a participação da sociedade civil no processo monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Com base nisso, as comissões coordenadoras têm desenvolvido apenas o cumprimento de uma exigência legal. A dissertação reflete sobre a necessidade de compreender o contexto local em relação às transformações estruturais na organização do Estado brasileiro, bem como fortalecer a participação da sociedade nas decisões políticas.

Percebemos através das leituras dos estudos mencionados acima, que tratam dos processos de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, a importância da participação social nas ações e articulações das políticas educacionais. No que tange a participação social, é fundamental ampliarmos as discussões acerca de processos que garantam a participação da sociedade nas tomadas de decisões políticas. Dessa forma, a pesquisa buscou a compreender que estratégias e articulações o município de Macapá vem utilizando para o fortalecimento da gestão democrática nos processos de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá no período de 2015 a 2019, levando em consideração o grau de participação dos envolvidos nessas ações.

## 1.2 TRILHAS METODOLÓGICAS

### 1.2.1 Método de abordagem

O objetivo da pesquisa buscou analisar os mecanismos de gestão democrática adotados no processo de monitoramento do PME de Macapá. Nesse sentido, a pesquisa tem como base epistemológica o materialismo histórico-dialético e parte das categorias de análise: historicidade e contradição. Partimos desse pressuposto por entendermos que os processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação surgem de uma construção histórica e em constante movimento dentro de uma sociedade capitalista. Tal método compreende que a base de toda organização social está relacionada com os meios de produção e pelo intercâmbio de seus produtos, ou seja, a razão das transformações sociais e dos conflitos políticos estão relacionados com os modos de produção capitalistas.

Na concepção marxista, a dialética é uma ferramenta utilizada para compreender a história. A dialética marxista considera o movimento natural da história e não admite sua maneira estática e definitiva. Logo, a história quando é analisada como algo em movimento torna-se transitória, que por sua vez, pode ser transformada pelas ações humanas. Sendo assim, a matéria possui uma relação dialética com os âmbitos psicológico e social. Nesse sentido, os fenômenos sociais são interpretados através da dialética, ou seja, essa relação dialética entre o ambiente, o organismo e os fenômenos físicos, os seres humanos, a cultura e a sociedade criam o mundo, ao mesmo tempo em que são modelados por ele.

Portanto, o método de Marx reconhece que o material é a essência do mundo, o qual sofre transformações conforme as leis do movimento, sendo que “[...] a matéria é anterior à consciência e que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis” (TRIVINÕS, 1987, p. 23). Ou seja, o mundo material influencia o pensamento e as relações sociais.

A abordagem do método direciona importantes estudos e análises das relações sociais em uma sociedade movida pelo capital, pois compreende suas ações na teoria e norteia o surgimento de movimentos revolucionários, que se opõem às contradições evidenciadas por esse modelo de organização social. Entende-se que as políticas educacionais vigentes foram e são formuladas por reformadores que favorecem a acumulação do capital, fortalecendo suas ideologias e degradando o ensino público.

Conforme Karl Marx e Friedrich Engels (1998), para compreender a sociedade capitalista e a formação das classes sociais deve se partir da relação entre proprietários e não

proprietários dos meios de produção, tendo em vista que a divisão social é a primeira forma da divisão do trabalho, ou seja, a divisão entre aqueles que produzem (trabalhadores) e aqueles que se apropriam, de forma privada, da produção (proprietários). Logo, a organização social capitalista volta-se para a propriedade privada, pois nela se construíram as classes sociais e todas as relações de intercâmbio.

A fim de evitar sua dissolução pelas contrações de classe, a sociedade civil deve-se condensar no Estado e se apresentar enquanto Estado. isto é, enquanto ilusão de um interesse comum sobreposto às contradições de classe e capaz de encobrir a denominação de uma classe sobre as outras (MARX; ENGELS, 1998, p. 31).

A concepção marxiana entende que a sociedade capitalista se organiza com base nos interesses das classes dominantes. Segundo a lógica capitalista, o trabalhador e o proprietário dos meios de produção possuem os mesmos direitos frente às leis e regras do mercado e os mecanismos de troca de produtos e serviços tornariam os indivíduos iguais. No entanto, essa relação de igualdade ocorre somente na teoria, pois na prática ela é contraditória, visto que tanto o trabalhador quanto o capitalista partem de situações economicamente antagônicas. Conforme Marx e Engels (1998):

O Estado por baixo das aparências ideológicas de que necessariamente se reveste, está sempre vinculado à classe dominante e constitui o seu de dominações. Por consequência, as lutas de classes, que dilaceram a sociedade civil, devem tomar forma de lutas políticas (MARX; ENGELS, 1998, p. 31).

Nas sociedades capitalistas, as políticas sociais são, em grande medida, ações compensatórias e de manutenção do status quo ou, por vezes, resultados das tensões sociais, de resistências e lutas em defesa de interesses e direitos para uma ampla maioria de excluídos. Ou seja, as políticas sociais são elaboradas com base nas determinações das classes dominantes ou por meio de participação mitigada da classe trabalhadora nessas tomadas de decisões.

No âmbito educacional não é diferente, as políticas educacionais são comumente norteadas por organismos multilaterais tais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Associação Internacional de Avaliação do Rendimento Escolar (IEA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Banco Mundial (BIRD), dentre outros.

No caso do Banco Mundial (BIRD), a instituição tem propostos modelos de educação para os países de economia dependente baseado na descentralização, na eficácia de administração dos recursos para a educação, no incentivo à participação dos setores privados

e organismos não-governamentais nas decisões e implementação de projetos educacionais e definições e estratégias políticas com base na economia, tornando o processo contraditório.

Altmann (2002) ressalta que:

Embora a política de crédito do BIRD à educação se autodenomine *cooperação ou assistência técnica* ela nada mais é do que um cofinanciamento cujo modelo de empréstimo é do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarreta e também a rigidez das regras e as condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial (ALTMANN, 2002, p. 79).

Um reflexo desta condição se manifesta nos planos de educação, pois seus processos de elaboração e acompanhamento têm sido norteados por políticas pautadas nas exigências do mercado, partindo da lógica capitalista na qual os organismos multilaterais têm demonstrado efetiva participação na elaboração de diretrizes curriculares, bem como incentivando reformas na política educacional tomando como base a concepção do neoliberalismo.

Através dos conceitos do materialismo histórico-dialético é possível ter clareza sobre a realidade e as transformações históricas das relações sociais. São questões ligadas ao conhecimento das estruturas e formações socioeconômicas, modos de produção, base e superestrutura da sociedade, cultura, consciência individual e social, educação, entre outros fatores.

Dessa feita, tomamos como base as categorias historicidade e contradição do Materialismo histórico-dialético, a primeira nos ajuda a entender os estudos voltados para as ciências sociais, principalmente pesquisas em educação, compreendendo as relações históricas que permeiam as políticas educacionais, tais como elaboração de leis e planos de educação, bem como os processos de monitoramento dos planos decenais de educação. E a segunda contribui no sentido de evidenciar como ocorre a relação dialética entre dois desiguais: Estado e sociedade, tendo em vista as disputas no campo das políticas educacionais, onde os modelos educacionais são formulados a partir de concepções que fortalecem as ideologias hegemônicas do capital em detrimento do ensino público.

### **1.2.2 Método de procedimento**

Quanto ao método de procedimento, optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, tendo em vista que o nosso objeto de estudo está pautado no âmbito das relações, das representações e das intencionalidades e “[...] dificilmente pode ser trazido em números e indicadores quantitativos” (MINAYO, 2001, p. 21).

Minayo (2001) esclarece que a pesquisa qualitativa, no campo das ciências sociais, se ocupa com o nível de realidade que não pode ser medido ou quantificado. As relações humanas são entendidas como parte da realidade social, visto que os indivíduos agem, pensam e interpretam suas ações de acordo com as interações sociais e o contexto em que estão inseridos.

Na visão de Flick (2009), a pesquisa qualitativa é relevante ao estudo da área social por abordar diferentes questões da vida em sociedade. As concepções que norteiam os estudos qualitativos diferem dos estudos quantitativos. Pois, as pesquisas qualitativas refletem sobre a escolha adequada dos métodos e teorias apropriadas, bem como no reconhecimento e na análise de variadas percepções e ponderações dos pesquisadores em relação às suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento e na confiabilidade da abordagem e dos métodos.

Com base na pesquisa qualitativa, foi possível entender os movimentos do Monitoramento do PME de Macapá, pois tal abordagem leva em consideração fatores relacionados à realidade e ao contexto em que o objeto de estudo está inserido. Os planos de educação, como é o caso do PME/MCP, são um dos principais instrumentos de política pública educacional, sendo que a efetivação de tais instrumentos só tem alcance quando tanto a política pública quanto o cotidiano local entram em sintonia. Dessa feita, a referida abordagem permitiu compreender como ocorreu a relação entre o processo de monitoramento do PME e o contexto e as demandas do município de Macapá.

### **1.2.3 *Lócus* de pesquisa**

O *lócus* da nossa pesquisa foi o município de Macapá, capital do Estado do Amapá, o qual ocupa uma extensão territorial de 6.563,849 km<sup>2</sup> e população estimada em 512.902 pessoas (IBGE, 2020).

O primeiro nome da cidade foi Adelantado de Nueva Andaluzia, atribuído pelo rei da Espanha, Carlos V, posteriormente, na época da fundação da cidade, recebeu o nome de São José de Macapá.

Em 4 de fevereiro de 1738, Macapá foi oficializada como vila por intermédio do governador do Grão-Pará, Francisco Xavier de Mendonça Furtado. Somente em 1859 que a vila foi elevada à categoria de cidade, pelo tenente coronel Henrique Rolan.

Atualmente, no cenário educacional, o município de Macapá conta com 275 (duzentos e setenta e cinco) escolas da rede pública de ensino, entre as quais 90 (noventa) pertencem à rede municipal de ensino e 184 (cento e oitenta e quatro) à rede estadual de educação. Das 90 (noventa) escolas pertencentes à rede pública municipal, 25 (vinte e cinco) estão localizadas na zona rural e 27 (vinte e sete) e oferecem exclusivamente o ensino infantil. As demais ofertam Ensino infantil e Ensino fundamental concomitantemente.

De acordo com o IDEB<sup>2</sup> (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), em 2019 o município conseguiu melhorar seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, alcançou a nota 5.0, em relação à edição anterior de 2017, quando atingiu 4.6. Apesar de não conseguir atingir a meta, que era 5.4, o município de Macapá foi quem obteve a melhor nota em comparação com outros municípios do estado do Amapá.

Segundo os dados do Ministério da Educação (MEC), disponíveis no site PNE<sup>3</sup>, os 16 (dezesesseis) municípios do Estado do Amapá já possuem planos de educação (2014-2014) sancionados. Todos os referidos municípios aderiram à assistência técnica da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino da Educação (SASE/MEC).

Nesse sentido, entendemos que além da elaboração do plano, é fundamental que no seu processo de monitoramento e avaliação deve-se permitir a participação democrática dos diversos segmentos da sociedade na tentativa de rever estratégias e contextualização do documento, levando em consideração as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº13005/2014.

#### **1.2.4 Instrumentos de pesquisa**

Quanto aos instrumentos de pesquisa, foram subsidiados pela pesquisa documental, onde o foco da análise foi centrado nos documentos oficiais produzidos a partir dos processos de monitoramento e avaliação da Comissão de acompanhamento do PME/MCP - Relatório Bienal de Monitoramento e Avaliação do PME de Macapá (2015-2019) -, bem como documentos que o Ministério da Educação (MEC) disponibilizou para orientar os municípios na promoção de um processo democrático e participativo.

---

<sup>2</sup>O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) foi criado em 2007 pelo Instituto Anísio Teixeira para medir a qualidade da educação nacional e estabelecer metas para melhorar o aprendizado.

<sup>3</sup> Informações disponíveis em: <<http://www.pne.mec.gov.br/>>

Em relação à pesquisa documental, Gil (2002) corrobora que é desenvolvida mediante documentos que ainda não passaram por processo de análise, e podem ser reelaborados em consonância com os objetos de pesquisa. São documentos oriundos de fontes primárias.

Evangelista (2012) compreende que as fontes documentais oferecem pistas, sinais, vestígios com vistas a entender os significados histórico dos materiais encontrados. Logo, trabalhar com documentos representa reacender à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformações. Em diferentes graus, todos os documentos tem relevância e expressam determinações históricas que estão no centro do corpus documental. No entanto, tal processo não é dado na fonte em si, requer uma ampla reflexão, ou seja, uma decomposição da fonte.

A riqueza de uma pesquisa é dada não apenas pela quantidade de fontes, mas pela amplitude do diálogo que o sujeito é capaz de produzir entre diferentes fontes e delas com a história, com a realidade (EVANGELISTA, 2012, p. 8).

O instrumento de pesquisa em questão permitiu aproximação com o objeto de estudo, o que facilitou o entendimento da atuação da Comissão responsável pelo monitoramento e avaliação do PME relação ao processo de acompanhamento do referido plano. Nesse sentido, a presente investigação está ligada ao campo dos valores, sentidos, atitudes e comportamentos, por isso é fundamental compreendermos o contexto em que o PME foi produzido, bem como o nível de participação da sociedade nas estratégias e articulações da gestão municipal para os processos de monitoramento e avaliação.

A intenção não foi à mera verificação do plano ou se o documento cumpre os aspectos burocráticos, mas analisar se o documento contribui para a definição da política educacional do município de Macapá dotado de uma concepção de gestão democrática que vise a efetiva participação da sociedade.

Para o estudo tornou-se fundamental pensar tanto na função quanto na forma de atuação dos sujeitos responsáveis pelas avaliações periódicas e o acompanhamento contínuo do PME. Ao buscarmos analisar a sua participação na avaliação e monitoramento do documento, foi possível entender o papel que desempenham, levando em consideração a forma como são/foram desenvolvidas as ações e estratégias para a efetividade da política educacional em questão.



**Quadro 2:** Documentos que foram analisados

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>
Legislação Municipal	LEI nº 2.178/2015 – Institui o Plano Municipal de Educação de Macapá.	2015	Aprova o Plano Municipal de Educação de Macapá e dá outras providências.
Relatório sobre o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá – PME/MCP (2015-2025)	Relatório Bial do Plano Municipal de Educação de Macapá – (2015 a 2017)	2018	Relatório Bial do Plano Municipal de Educação – (2015-2017) objetiva apresentar os dados alcançados no que se refere às 20 metas e 276 estratégias.
	Relatório Bial do Plano Municipal de Educação de Macapá – (2017 a 2019)	2020	Relatório Bial do Plano Municipal de Educação – (2017-2019) objetiva apresentar os dados alcançados no que se refere às 20 metas e 276 estratégias.

**Fonte:** Quadro elaborado pela pesquisadora, 2021.

### 1.2.5 Tratamento e análise de dados

Após a coleta de dados, segundo André e Lüdke (2018), o pesquisador já precisa ter em mente os possíveis direcionamentos teóricos do estudo. É nessa etapa que o material levantado foi analisado, buscando selecionar as principais descobertas da investigação. “A fase mais formal de análise tem lugar quando a coleta de dados está praticamente encerrada” (ANDRÉ; LÜDKE, 2018, p. 56).

Para Gil (2002), a fase de análise e interpretação de dados são dois processos que, apesar de etapas distintas, estão sempre estreitamente relacionados. Nesse sentido, a análise tem a função de organizar e sumariar as informações de maneira que forneçam respostas ao problema proposto para a pesquisa. Já a interpretação busca ampliar o sentido das repostas, o que é realizado através de sua relação com outros conhecimentos adquiridos anteriormente.

Outra fase importante no processo de análise de dados é a redução de dados, o qual seleciona e simplifica os dados que aparecem nas anotações do trabalho de campo. Além disso, a etapa requer a focalização, abstração e a transformação dos originais em sumários organizados conforme os temas ou padrões definidos nos objetivos originais da pesquisa.

Esta redução, embora, corresponda ao início do processo analítico, continua ocorrendo até a redação do relatório final. Nesta etapa é importante tomar decisões acerca da maneira como codificar categorias, agrupá-las para que as conclusões se tornem razoavelmente construídas e verificáveis (GIL, 2002, p. 175).

Quanto à apresentação, os dados selecionados foram organizados em forma de textos para ordenar e analisar as informações. Nesta etapa, foram estabelecidas outras categorias de análise que permitiram ir além daquelas encontradas no processo de redução dos dados. “A apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a permitir a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento” (GIL, 2002, p. 175).

Nesse sentido, para compreendermos a dinâmica dos processos de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá e relacioná-los com as perspectivas de participação que norteiam as ações, as estratégias e as articulações da comissão responsável por tais processos, no período de 2015 a 2019, utilizamos como técnica de análise de dados a análise de conteúdo. Para isso, elegemos as seguintes categorias de análise: **gestão democrática, participação e controle social**.

Segundo Rosenthal (2014), a análise qualitativa de conteúdo tem como propósito construir um sistema de categorias que subsidie a reorganização do texto, colocando segmentos do material em categorias de maneira que o texto seja organizado em unidades para então ser trabalhado.

Independente de as categorias terem sido desenvolvidas antes da análise ou a partir do *corpus* do texto disponível, os segmentos do texto são destacados do contexto de seu surgimento e submetidos em estruturas de sentido construídas pelo pesquisador, e isso antes da reconstrução de forma integral do material. Nesse processo, o texto não chega a ser reconstruído em sua estrutura sequencial, mas antes, reorganizado. Assim, parte-se do princípio de uma maior ou menor equivalência entre significado das categorias utilizadas por quem analisa o conteúdo (ROSENTHAL, 2014, p. 255, 256).

A partir dessa perspectiva, na fase da conclusão, verificamos os dados da pesquisa, avaliamos o significado dos dados, harmonia, categorias e explicações, observando se as conclusões obtidas dos dados são corretas e apresentam defesas e garantias. Nesse sentido, as respectivas análises do material documentado possibilitaram maior clareza e organização na última etapa desta pesquisa, no caso, a redação do texto da dissertação.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação tem a seguinte organização: no primeiro capítulo, apresentaremos a parte introdutória da pesquisa, dando ênfase aos elementos que constituem a pesquisa, tais como: o objeto de estudo, a justificativa, o problema de pesquisa, os objetivos a que o estudo pretende alcançar, a revisão da literatura e o percurso metodológico. Será apresentado também as motivações pessoais e acadêmicas para o desenvolvimento da pesquisa.

Nesse primeiro momento, através da revisão da literatura, será possível evidenciar como o tema escolhido vem sendo abordado por outros pesquisadores, possibilitando um primeiro contato com as discussões levantadas no percurso do estudo, baseada em teóricos que as fundamentam, tais como: Corrêa (2019), Figueredo (2020), Moraes (2015), Neto; Castro; Garcia (2016), Raimann (2020), Santos, B. (2020) e Santos, R. (2020). No percurso metodológico, definiremos o método de abordagem, o método de procedimento, o *locus* de pesquisa, os instrumentos de pesquisa, o tratamento e análise de dados, bem como a estrutura da dissertação.

No segundo capítulo, intitulado “**Os desafios do planejamento na educação brasileira:** conflitos e contradições entre os planos e as políticas educacionais”, abordamos a relação entre planejamento, Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), refletindo sobre a perspectiva de planejamento no país e o quanto é desafiador estabelecer um sistema de educação num contexto de crise econômica e social.

O capítulo visou evidenciar a educação no que tange as disputas entre Estado e as demandas sociais, ressaltando aspectos históricos que permeiam o processo de elaboração dos planos de educação. Tal discussão urge da necessidade de um sistema de educação que preconize um ensino pautado na qualidade e no atendimento às necessidades educacionais, ideológicas e culturais, compreendendo a articulação entre PNE e os entes federados.

No terceiro capítulo, “**Concepções democráticas:** conceitos e aproximações com processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação”, o objetivo foi compreender as concepções de democracia e a sua influência no planejamento educacional. Destacando também os desafios e perspectivas da democracia participativa na promoção da cidadania e a participação da sociedade nas tomadas de decisões políticas.

No decorrer do capítulo buscamos compreender como o PNE (2014-2024) discute o direcionamento da educação brasileira, na perspectiva de superar a descontinuidade das políticas públicas a cada mudança de administração político-partidária. Na continuação do

capítulo, abordamos o que a Constituição Federal de 1988, a LDB (1996) e o PNE (2014-2024) ressaltam sobre a responsabilidade da manutenção da educação e a participação da sociedade através do diálogo com o Estado e o controle social para garantir que políticas públicas direcionadas para a educação atendam às demandas fundamentais do sistema educacional.

Além disso, abordamos o que PNE (2014-2024) estabelece sobre o acompanhamento dos Planos Municipais de Educação, tendo em vista o envolvimento e comprometimento de todos nesse processo. Para tanto, destacamos o que o documento prevê para assegurar o princípio constitucional da gestão democrática da educação disposto em sua meta 19.

No quarto capítulo, intitulado “**A Gestão do Processo de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá: a democracia exercitada ou mitigada?**”, apresentamos os resultados da nossa investigação, sendo que por meio dos dados obtidos nos documentos e no referencial teórico e com base nas categorias de análise: **gestão democrática, participação e controle social**, analisamos o processo de monitoramento do PME de Macapá, bem como os mecanismos de gestão democrática adotados pelas instâncias responsáveis pelo processo.

Para tanto, primeiramente, lançamos uma reflexão acerca do processo de elaboração do PME/MCP (2015-2025) evidenciando os atores que participaram desse momento e o contexto em que o documento foi concebido. Logo em seguida, apresentamos como se deu o acompanhamento do PME, tendo em vista a organização do processo, a equipe técnica e as instâncias que foram instituídas para atuarem no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá.

Após, demonstramos o processo de monitoramento do plano, haja vista as estratégias, articulações e processos que foram executados no período de 2015 a 2019. Nesse tópico, abordamos, de acordo com os dados levantados, como foi desenvolvido o trabalho das instâncias que estão à frente de tais processos.

Tomamos como suporte para essa análise o caderno de orientações fornecido pelo MEC para orientar o processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação fazendo um adendo com os dois relatórios bienais (2015-2017) e 2017-2019) elaborados pela Equipe Técnica responsável pelo monitoramento do plano, destacando as estratégias que têm alcançado êxito para o cumprimento das metas e outras que apresentam limitações e contradições que impedem a implementação de certas metas.

Em seguida, evidenciamos como foi delineada a participação dos atores sociais coletivos envolvidos no processo de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá. Através de uma análise dos elementos que tratam sobre como se deu a participação desses sujeitos. Destacamos a atuação da gestão responsável pelo processo, bem como suas ideologias e narrativas a respeito do processo no que tange o estímulo ao controle social, gestão democrática e o nível de participação social. Por fim, apresentamos as considerações finais, trazendo breves compreensões obtidas por meio do que nos revelaram as análises dos documentos.

## 2. OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CONFLITOS E CONTRADIÇÕES ENTRE OS PLANOS E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A década de 1990 foi um momento de transformações para o cenário educacional no Brasil, tendo em vista um período marcado pela instabilidade financeira e política, o qual impactou diretamente nos estados e municípios, especificamente nas questões voltadas para a gestão e financiamento do sistema educativo do país. Vale enfatizar que independentemente da competência administrava, as políticas públicas estão voltadas ao controle do <sup>4</sup>capital humano e ao gerencialismo<sup>5</sup> e sua estreita relação com o mercado de trabalho.

[...] é lamentável, mas é verdade que a maioria de nossos modelos atuais de educação tendem a ratificar, ou pelo menos a não eliminar ativamente, muitas das desigualdades que caracterizam tão profundamente essa sociedade. Grande parte disso tem a ver com as relações entre sociedade e a economia, com divisões em gênero, classe e raça na sociedade como um todo, com a política intrincada da cultura popular e com as nossas formas de financiar e sustentar (ou não) a educação (APPLE, 2003, p. 7).

Além disso, nossas ações em educação apresentam extrema descontinuidade, a exemplo de políticas em educação implementadas por governos transitórios, ou seja, a tendência dos administradores públicos é interromper projetos e programas realizados em governos anteriores, para isso extinguem as ações em curso e implementam novos programas para deixarem sua “marca”. Tal entendimento entra em contradição, visto que uma das características próprias da atividade educacional é a exigência de um trabalho que tenha continuidade, que atinja um tempo satisfatório para um resultado irreversível. “Sem se atingir o ponto de irreversibilidade, os objetivos da educação não são atingidos” (SAVIANE, 2017, p. 295).

Partindo deste princípio, com o intuito de repartir responsabilidades, o Governo Federal repassou algumas atribuições aos municípios brasileiros, tendo em vista que estes são ambientes de repasses ideológicos, investimento financeiros e concretização das políticas públicas no processo de gerenciamento da educação e continuação da propriedade do capital.

---

<sup>4</sup>Segundo Laval (2019), os economistas entendem como *capital humano* o acúmulo de conhecimentos que detém valor econômico e são introduzidos nos indivíduos. Ou seja, são artifícios que o indivíduo pode ter como valor no mercado e comercializar aos patrões, como: instrução escolar, bom estado de saúde, forma física entre outros fatores.

<sup>5</sup>Laval e Dardot (2018) explicam que o gerencialismo surge como forma de criticar o modelo de gestão pública burocrática através da implantação um novo modelo organizacional do serviço público, o qual considera o cidadão como cliente conforme ocorre no setor privado, “[...], esse gerencialismo reserva um lugar eminente ao administrador e a seu saber” (LAVAL E DARDOT, 2018, p. 297).

Por outro lado, o compromisso dos municípios está voltado para o planejamento, como instrumentos destas políticas com a justificativa de ir ao centro da problemática que na atualidade permeia a educação em relação à descontinuidade das políticas públicas, o processo de escolarização é precário devido aos seus problemas estruturais.

Assim, na busca pela qualidade social da educação, a sociedade civil organizada objetiva nas metas e nas estratégias dos Planos Municipais de Educação (PME) ferramentas de intervenção a curto, médio e longo prazo. Ou seja, é através da democracia representativa que a sociedade civil encontra em suas representações superar suas necessidades imediatas.

Um exemplo comum de participação popular ocorre por meio de mecanismos de controle social composto por colegiados e seus pares, é caso dos Conselhos de Educação, dos Fóruns Municipais de Educação, bem como as Comissões de Monitoramento e Avaliação dos PME. “Os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje dos conselhos, nova posição: a de responder às aspirações da sociedade e em nome dela exercer suas funções” (BORDIGNON, 2009. p. 61).

## 2.1 ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A CONTRARREFORMA NO CONTEXTO DE CRISE

Harvey (2005) entende que, na atualidade, quase todos os aspectos da produção e do consumo são influenciados, de forma direta ou indireta pelo modo de produção capitalista, bem como na organização do Estado burguês em favor dos interesses da classe dominante. Essa influência exercida pelo capitalismo sobre o Estado e os modos de produção não é recente, ela sempre esteve presente no funcionamento da sociedade, o que mudou foi a forma e o modo de funcionamento, conforme o amadurecimento do capitalismo.

O neoliberalismo surge a partir da década de 1970 com a defesa do livre mercado, tornando-o elemento fundamental para intervir nas relações sociais, apoiado nos princípios do capitalismo, compreendendo o estado mínimo como respostas para ampliar e implementar a democracia. Para o neoliberalismo, a crise econômica, ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 nos países periféricos, foi devida à má administração do Estado, resultando em dificuldades em se adequar ao processo de globalização e no endividamento do setor público, o que ocasionou a redução da autonomia e a da competência do Estado em administrar suas políticas econômicas e sociais.

Laval e Dardot (2018) compreendem que por muito tempo o Estado foi reestruturado primeiro externamente, por meio de intensas ações de privatização de empresas públicas, e

depois, no âmbito interno, instaurando um Estado avaliador e regulador, o qual movimentava novos instrumentos de poder e a partir destes organizar novas relações de poder entre governos e indivíduos sociais. A ideia do neoliberalismo é transformar a ação pública, ou seja, tornar o Estado em um instrumento regido por regras de concorrência e submetê-lo às exigências de eficácia, o mesmo processo que ocorre com as empresas privadas.

A crítica que o movimento neoliberal faz ao Estado é quanto à sua falta de eficácia global e produtividade no domínio das novas requisições impostas pela globalização. Conforme Laval e Dardot (2018), na década de 1980, a ideia de “Estado Gerencial” surge com a finalidade de tornar o Estado provedor de serviços básicos aos cidadãos, tendo em vista a exigência da nova regra mundial, que consiste em estabelecer que elementos administrativos e sociais custem menos e visem as diretrizes da competição econômica. É a partir desta época que o Estado tornou-se mais adaptável ao modelo administrativo imposto pelo mercado e direcionado pelo consumidor. Além disso, subverte-se o reconhecimento de direitos sociais relacionados aos cidadãos.

O cenário brasileiro da década 1980 foi marcado pelo desequilíbrio financeiro do setor público e privado, mal administrado pelo governo militar (1964-1985), além disso, o país também sofria pressões de variados movimentos sociais, a bandeira de luta da sociedade reivindicava a redemocratização do país, bem como mudanças na área educacional.

No que se refere à educação, muitos movimentos que reivindicavam melhorias no sistema de ensino brasileiro surgiram nesta época. Os educadores exigiam a formulação de um sistema nacional de educação orgânico, uma proposta citada desde a década de 1930, além disso, buscou-se como direito público subjetivo a ideia de educação pública e gratuita passando ao Estado o dever de ofertá-la. Vale enfatizar que os movimentos em prol da educação defendiam “a erradicação do analfabetismo e a universalização da escola pública, visando a formação de um aluno crítico” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 40).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a sociedade brasileira alcançou alguns direitos, dentre eles, o direito ao ensino público e gratuito, bem como maior clareza e abrangência em relação ao papel do Estado. Além disso, as etapas do ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) passam a ser consideradas educação básica, sendo que a elaboração deste documento envolveu a participação de profissionais, cientistas, especialistas e grupos de pesquisa.



Krawczyk e Vieira (2008) enfatizam que as demandas sociais por educação, introduzidas na Constituição de 1988, foram consequência de uma grande mobilização social que não se ateve somente nos setores de esquerda, visto que ela reuniu interesses sociais distintos que excediam a questão específica da educação. O debate buscou recuperar as bases federativas e incorporar a necessidade de resolver os problemas sociais cada vez mais intensificados pela concentração de renda, pela crise econômica e pela inaptidão do Estado em atender as demandas sociais.

Diante dessas mudanças, na década seguinte, o neoliberalismo passa a ser adotado pelo estado brasileiro, como modelo de gestão para o estado, a partir da necessidade de modernização do país, o qual teve início no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), buscando estruturação do Estado através de reformas econômicas, privatizações de empresas estatais e políticas sociais focadas em ideias neoliberais. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o neoliberalismo se estruturou em políticas com ênfase na ampla reforma do Estado e em novas diretrizes que o governo passa assumir.

A nova forma de administrar o Estado vem sendo denominada de Nova Gestão Pública que consiste em tornar os agentes públicos mais aptos para ampliar os resultados e respeitar as expectativas dos clientes, deixando de lado a antiga prática de atuação mediante as normas burocráticas. Nesse sentido, as instâncias administrativas detêm certa autonomia na execução de suas tarefas e são responsabilizadas por sua produção específica.

Laval e Dardot (2018) entendem que essa reforma da administração pública constitui parte da globalização, sendo que os métodos preconizados por esse novo modelo de gestão são incorporadas categorias como: competição, reengenharia de processos, praticidade e indicadores de desempenho. Tais categorias são válidas para qualquer âmbito da administração pública, o que para os defensores dessa reforma entendem como solução para todos os problemas, incorporando-as em toda a máquina pública. Laval e Dardot (2018) destacam o seguinte:

Essa reforma “genérica” do Estado segundo os princípios do setor privado apresenta-se como ideologicamente neutra: visa somente à eficiência ou, como dizem os especialistas britânicos em auditoria, ao “value for Money”, isto é, à otimização dos recursos utilizados (DARDOT; LAVAL, 2018, p. 316).

O cerne da Nova Gestão pública visa controlar a ação dos agentes públicos com o intuito de maximizar seu comprometimento com o trabalho com vistas a adquirir mais

resultados – como ocorre no setor privado - do que acatar os métodos funcionais e as normas jurídicas.

Uma das consequências da nova gestão pública têm sido as fronteiras entre o setor público e o privado, pois ambas têm se entrelaçado. A ideia de setor público confronta a lógica mercantil, por isso, nesse novo modelo de administração, o setor público tem sofrido transformações, a exemplo das relações contratuais e delegações (modelos de gestão do setor privado), além de “[...] transformações sofridas pelo emprego público no sentido de uma maior diversidade de formas e de uma precariedade mais desenvolvida” (LAVAL E DARDOT, 2018, p. 322).

Para Catani, Silva Junior e Azevedo (2005), no atual estágio do capitalismo mundial, as reformas do Estado buscam a não intervenção do Estado nos aspectos econômicos e sociais, bem como difundir a lógica do mercado. Diante dessa concepção, a reforma do ensino brasileiro buscou diretrizes do âmbito internacional para formular um novo modelo de administração da educação, contemplando uma nova forma hegemônica do papel do Estado, o de regulador.

Para Bering (2008), a reforma do Estado, ocorrida na década de 1990, não se configura como tal, o que houve foi um processo de contrarreforma, onde a estratégia é a inserção, de maneira passiva, do Estado na dinâmica internacional, isto é, representa uma escolha *político-econômica* que age em consonância com o modo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história. É importante destacar que essa escolha impediu avanços, mesmo que restrito, principalmente, se observamos na organização do trabalho e nos processos de modernização conservadora. No que diz respeito ao processo de reforma em curso, Bering (2008) reflete o seguinte:

O que, ao meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta. Esse último aspecto demarca uma perda total de sentido de nacionalidade e um componente destrutivo não visto nos saltos para a frente promovidos em períodos anteriores (BERING, 2008, p. 198).

Na realidade, o foco da reforma é o ajuste fiscal, sendo que os assuntos relacionados às demandas sociais e a efetivação da democracia no Brasil ficaram de lado, neste novo processo, não há a intenção, ou mesmo, a preocupação do Estado em assegurar tais direitos. O que há de fato por trás deste modelo político-econômico é um discurso que utiliza uma suposta preocupação com a proteção social na tentativa torná-lo aceitável.

Há uma contradição entre o discurso da chamada reforma e a política econômica. De um lado a proposta reformista liberal entende que o problema está no Estado, o qual precisa redefinir suas funções em detrimento de novas exigências, reduzindo custos e mudando padrões.

Por outro lado, a política econômica acaba destruindo de maneira muito rápida as formas de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma entrada do país na ordem internacional, o que resulta o país subordinado aos especuladores no mercado financeiro, sendo que todo o trabalho de diminuição de custos ora estabelecido vai de encontro com o aumento da dívida interna e externa.

É importante observar que a maioria das empresas estatais foram privatizadas na década de 1990. O processo de privatização ocorreu em função da redução da dívida pública e do aumento da eficiência para que o Estado tivesse condições de promover políticas sociais, um discurso defendido pelos reformadores.

Na perspectiva de Bering (2008), as mudanças oriundas dessa época foram sedimentadas por *modernizações conservadoras, processos de revolução passiva e conservadorismo político*, as quais aproximaram o país da globalização, formando um mercado interno expressivo, ainda que pequeno diante de outros mercados.

A autora tece uma crítica a esse processo, pois ao invés da reforma promover o progresso social, trouxe a redução de autonomia ou inserção de segmentos no circuito “moderno”, o que difere de mudanças estruturais, mesmo que limitadas, em períodos anteriores. “Este retrocesso é o que configura uma contra-reforma, por meio da qual houve quebra de condições historicamente construídas de efetivas reformas, dentro de um processo mais amplo de profundas transformações” (BERING, 2008, p. 182).

Dessa maneira, a reforma educacional brasileira, ocorrida nos anos 1990, envolveu um processo que contou com comissões formadas por especialistas e intelectuais bem como análises de parâmetros curriculares, elaboração de referenciais e pareceres. Sendo que a atuação do Governo Federal em relação à política em educação no Brasil buscou compartilhar suas demandas com os estados e municípios para que esses pudessem ter participação na execução de projetos educacionais, o intuito foi envolver todos os entes federados.

É importante destacar que a referida reforma educacional buscou diretrizes do âmbito internacional para formular um novo modelo de administração da educação. O foco das mudanças passou a contemplar uma nova forma hegemônica do papel do Estado, o de regulador, bem como mudar a situação de exclusão e desigualdade educacional, em muitos

casos, relacionados à falta de atendimento no ensino fundamental e médio e dos elevados índices de fracasso e evasão escolar.

Corroborando com esse entendimento, Evangelista (2013) ressalta que a reforma educacional da década de 1990 estava em conformidade com as agências internacionais, tendo os países da América Latina e Caribe como os principais atores dessas transformações. O imperativo de tal reforma se formou num consenso tanto em torno de sua necessidade quanto de seus conteúdos, envolvendo quase todas as áreas educacionais, tais como: a gestão dos sistemas de ensino, os currículos, os livros didáticos, a avaliação em larga escala e a formação docente.

Diante desse cenário, as ações do Estado em educação foram determinadas pelas agendas do Capital e as políticas educacionais passaram a ser pensadas para países periféricos, como é o caso do Brasil. Assim, surgiram parcerias entre o Estado, empresas e entidades da sociedade civil, resultando em projetos educacionais em acordo de cooperação bilateral, regional e internacional. Esses entes privados são entendidos como colaboradores técnicos e financeiro, a exemplo, do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), UNESCO, entre outros. Contudo, essa perspectiva educacional não tem alcançado os objetivos de uma educação pautada na gratuidade, qualidade e permanência.

Conforme Shiroma; Moraes; Evangelista (2007), uma política nacional de educação tem maior alcance se houver planejamento educacional, definido para isso financiamento de programas governamentais em regime de colaboração com os entes federados. Porém, essa divisão de responsabilidades em prol do sistema nacional de ensino ainda é um desafio para as três esferas.

No que se refere à educação básica, esta tem compreendido políticas públicas pautadas na concepção de alcançar resultados positivos, quando isso não ocorre a alternativa é definir novas estratégias, levando em consideração o fator da distorção idade – série. Ou seja, mesmo que o ensino não tenha alcançado a universalização, aumentar o número de vagas na rede pública de ensino é considerada por muitos uma alternativa desnecessária, pois entendem que para “resolver esse problema é fundamental melhorar a articulação entre o governo federal, os estados, os municípios e as ONGS” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 76). As ações que se tem feito é promover a eficiência e a qualidade desse nível de ensino, incentivando programas emergenciais de aceleração da aprendizagem.

Ainda em relação a essa modalidade de ensino, houve um grande conjunto de regulamentações como a definição de Parâmetros Curriculares Nacionais para oito séries

(PCN's), a LDEBEN (Leis e Diretrizes e Bases da Educação Nacional), instituição do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), programas voltados para a formação continuada de professores e novas formas de financiamento, a exemplo do FUNDEF (Fundo Nacional de desenvolvimento do Ensino Fundamental).

Entretanto, a forma como as políticas para educação brasileira estão sendo conduzidas e implementadas não têm alcançado êxito, pois o que temos são projetos e programas que têm estreita relação com a lógica de mecanismos multilaterais, empresários intelectuais, entre outros atores. Esse é um modelo do estado mínimo, onde os organismos multilaterais ditam os modelos de ensino, fortalecendo suas ideologias, tais segmentos estiveram à frente da reforma educacional no país na década de 1990:

Essa construção ideológica revela uma concepção de progresso em que o tempo “bom” está sempre no futuro. Nessa perspectiva, a reforma é apresentada como equivalente ao progresso. A ela atribui-se a qualidade de portadora da semente do aperfeiçoamento da realidade, das ações sociais e dos seres humanos, passos imperativos para o aprimoramento da sociedade. Justificativas para um fundamentalismo pedagógico são elaborados e, mesclados ao senso comum, emergem como inovadoras. De fato, opera-se uma bricolagem. Aos interesses do capitalismo vigente juntam-se princípios e ideários de outras épocas, porém ressignificados. Essa estratégia abre passagem ao programa governamental e conquista adeptos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 92).

É perceptível que as atuais políticas e projetos em educação buscam fortalecer os interesses do capitalismo, deixando de lado os problemas da evasão escolar, analfabetismo, ampliação de vagas na rede pública de ensino, dentre outros fatores. Além disso, na concepção dos reformadores das políticas educacionais, a educação se constrói por meio do enfrentamento aos problemas contemporâneos, em que prevalecem garantir a formação do homem para o mercado de trabalho, tal base de entendimento é questionável, pois desmerecem fatores como o pensamento crítico e formação humana.

Diante da defesa de um ensino formal pautado em uma educação que conduza à eficiência e gere economia, o discurso ideológico dos reformadores é responsabilizar a população pela situação de atraso no desenvolvimento da nação, entendendo que “o país superará sua posição periférica na divisão internacional do trabalho se cada cidadão investir adequadamente em sua própria escolarização e requalificação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 93).

Shiroma; Moraes; Evangelista (2007) observam que o Estado neoliberal e mercado usam o discurso da social democracia para aproximar entidades públicas não - governamentais com a finalidade de dividir as responsabilidades pela educação. Dessa forma,

as empresas são chamadas a desenvolver ações educacionais de diferentes segmentos, muitas vezes com apoio financeiro governamental, partindo do pressuposto de que “se a educação é uma questão pública, não é necessariamente estatal” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, p. 97).

Além disso, outro fator que ganhou importância neste contexto foi a avaliação, por meio de categorias estatísticas, a produção de normas de qualidade e critérios de comparação fazem parte de um grande mercado mundial, no qual são direcionados por organismos nacionais e internacionais, como a Associação Internacional do Rendimento Educacional (IEA), o Banco Mundial (BM) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - com o Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES) e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

Laval (2019) critica a forma como os resultados das avaliações são apresentados em forma de dados, tendo em vista que os números são mensurados como critérios de qualidade das escolas e nível cultural da sociedade. A avaliação é apoiada pela Comissão Europeia através do surgimento de uma rede de agências de avaliação dos quinze países membros da União Europeia. “Esse vasto movimento de avaliação e comparação internacional é indissociável da crescente subordinação da escola aos imperativos econômicos” (LAVAL, 2019, p. 233).

É importante destacar que a descentralização da administração pública, incentivada pela lógica do capital, trouxe para as instituições de ensino a responsabilidade pelo desempenho escolar dos educandos, sendo avaliadas por parâmetros externos de avaliação. Além disso, as instituições são incentivadas a racionalizar os gastos e a buscar recursos através de parcerias público-privadas.

Vê-se, pois, que no âmbito da gestão (empresariamento da gestão através das parcerias público-privadas, dos contratos de gestão e da descentralização), do financiamento (manutenção dos padrões de financiamento como percentual do PIB em educação nas últimas duas décadas) e da avaliação (entendida como instrumento de regulação e controle), o tripé da nova regulação educacional na América Latina e no Brasil, é possível identificar as principais transformações operadas na educação brasileira (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1146).

Os sistemas de avaliação passaram a ser o foco das ações do governo nacional e dos organismos internacionais como forma de estabelecer padrões de desempenho e induzir aos resultados esperados pelas escolas e pelos alunos, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Provinha Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (ENC). Essas são algumas avaliações coordenadas pelo Instituto Nacional

de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia federal vinculada ao MEC- a qual produz levantamentos estatísticos sobre o ensino – aprendizagem e representa o Brasil Perante a OCDE.

Apesar de alguns avanços na educação, o Brasil ainda enfrenta grandes desafios para estabelecer uma educação de qualidade e democrática. Enquanto o Estado ainda tentar se eximir da responsabilidade total do ensino público e gratuito, reduzindo investimentos na educação e compartilhando esses serviços com entidades privadas, o ensino continuará sendo permeado por ideologias neoliberais e mercadológicas, centrando ações na produção do capital.

## 2.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Estado brasileiro, a partir da década de 1990, impactado por crises e transformações, passou a incorporar as ideias do neoliberalismo. É neste cenário que as reformas educacionais foram sendo norteadas e implementadas, estabelecendo leis, diretrizes, planos, parâmetros, bem como o financiamento da educação básica.

De acordo com a Constituição Federal (1988), o Brasil é formado por um sistema federativo que visa garantir os direitos individuais e coletivos. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Educação deve assegurar a garantia da qualidade da educação, o acesso ao ensino público e gratuito. Para isso, é necessária a cooperação entre os entes federativos (União, estados e municípios).

Saviani (2017) esclarece que elaborar um Sistema Nacional de Educação é uma tarefa desafiadora, pois envolve dois fatores. O primeiro está ligado à resistência do Estado em assumir as responsabilidades de custear a manutenção do ensino no país. O segundo refere-se ao obstáculo político que é a descontinuidade nas políticas educativas. Mediante essas características estrutural da política educacional brasileira, as reformas do ensino são norteadas por ideologias neoliberais que não atendem as demandas sociais.

No que concerne o financiamento da educação básica no Brasil, Saviani (2017) destaca que a atual Constituição Brasileira (1988), restabeleceu como percentuais mínimos em relação à receita resultante de impostos para a educação, os valores de 18% para a União e 25% para estados e municípios. Porém, para burlar essa exigência estabelecida pela Carta Magna, foram criadas fontes de receita nomeando-as com o termo “Contribuição” para substituir o termo “imposto”. Toma como exemplo o COFINS (Contribuição para

Financiamento da Seguridade Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e CIDE (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico). Dessa forma, como essas receitas não recebem o nome de impostos, logo não se aplicam à vinculação orçamentária constitucional destinada à educação.

No art. 208 da C.F (1988), o Estado brasileiro passa a ser responsável pela garantia da educação básica obrigatória e gratuita, bem como universalizar o ensino médio e garantir a inclusão. Além do texto constitucional, a educação brasileira é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (instituída pela Lei nº 9394/1996) e pelo Plano Nacional de Educação – PNE (instituído pela Lei nº 13.005/2014).

Coube à LDB nº 9394/1996 organizar e regulamentar a estrutura e o funcionamento do ensino público e privado. Definiu também os direitos, deveres, princípios, e objetivos da educação nacional, a lei também determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação. Quanto à organização da educação estabelece em seu artigo:

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.  
§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias educacionais.  
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.  
(BRASIL, 1996).

Em relação ao Plano Nacional de Educação, a primeira proposta de plano de educação surgiu em 1931 com a criação do Conselho Nacional de Educação. Em seu decreto de criação foi proposto a necessidade de um plano de educação que articulasse uma política educacional de médio e longo prazos.

Em 1932, essa proposta ganhou força com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O documento, construído por educadores e pesquisadores da área educacional, também destacou a importância de uma política educacional de alcance nacional. Tal posicionamento lançado no Manifesto também influenciou na construção da Constituição de 1934, a qual determinou, em seu Art.150, como uma das atribuições da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”.

No art. 152, a C.F de 1934 determinou que a elaboração o Plano Nacional de Educação para aprovação do Poder Legislativo ficaria a cargo do Conselho Nacional de Educação. Dessa feita, em 1937, o Conselho Nacional de Educação elaborou o projeto do Plano e caminhou para a Câmara dos Deputados, entretanto, o processo de análise do projeto



não foi concluído em decorrência do golpe de Estado que suspendeu os trabalhos do Congresso ocorrido em novembro do mesmo ano com a implementação do Estado Novo.

Em 1961, com a Lei nº 4.024, que estabeleceu a antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a atribuição de elaborar o Plano de Educação passou a ser do Conselho Federal de Educação. Dessa forma, em 1962 surge o primeiro PNE, contudo, não tinha força de lei e estava voltado à aplicação de recursos federais para a educação, o referido plano foi abandonado pelo Ministério extraordinário do Planejamento, o qual passa a elaborar seu Plano Trienal de Educação.

Com o Golpe de 1964 e a implementação da ditadura militar (1964-1985), o planejamento da educação nacional estava centralizado no governo, ou seja, a organização da educação não contava com a colaboração de educadores tampouco com a participação da sociedade. Só partir de 1988, com o advento da C.F, o Plano Nacional de Educação foi introduzido na carta magna como uma política educacional de caráter obrigatório, sendo estabelecido por meio de lei.

Em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei nº 9.394, a elaboração do Plano Nacional de Educação passou a ser atribuição do Governo Federal em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios. A referida lei esclarece que o PNE tem como objetivo desenvolver diagnósticos da situação do ensino no país e a partir desses dados, estabelecer diretrizes, estratégias e metas para nortear as políticas em educação:

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

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

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

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

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

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL, 2014).

Contudo, o primeiro Plano Nacional de Educação instituído por lei só foi aprovado em 9 de janeiro de 2001, através da Lei nº 10.172, com vigência de dez anos (2001-2010). Vale enfatizar que a referida lei, antes de ser aprovada, teve duas propostas de projetos com visões

antagônicas, um elaborado pela sociedade civil, resultado das Conferências Nacionais de Educação, e o outro elaborado pelo poder executivo. O PNE foi sancionado com nove vetos, alguns direcionados às restrições orçamentárias que dificultaram a execução das metas do Plano. Para Peroni e Flores (2014), este PNE:

[...] Prejudicou a realização das metas e objetivos estabelecidos para as diferentes etapas e modalidades educacionais, o veto presidencial relativo às fontes de financiamento previstas de gastos públicos na área à razão de 0,5 % do produto interno bruto (PIB, de forma a atingir até o final da década um mínimo de 7% (PERONI; FLORES, 2014, p. 150).

Além disso, durante a vigência do referido PNE, o Estado se manteve omissivo no sentido de cobrar que os estados, distrito e municípios elaborassem seus respectivos planos de educação, tanto que ao final do decênio poucos entes federados haviam realizado tal disposição. Outra omissão foi quanto ao acompanhamento contínuo e avaliações periódicas do plano a fim de assegurar o cumprimento de suas metas e o controle social.

Em relação ao segundo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/ 24 de junho de 2014, os recursos para a consecução das 20 metas, diferente do primeiro, foram legitimados no documento, considerando o investimento de 10% do PIB em educação, além disso, adotou o custo-aluno-qualidade.

O PNE (2014-2024) foi resultado das Conferências Nacionais de Educação, realizadas em 2010 e 2014, e dos debates entre a sociedade civil organizada e o Congresso Nacional, a tramitação do processo perdurou por quatro anos. A aprovação desse plano representa uma conquista para a educação brasileira, visto que evidencia uma tomada de consciência política sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país.

Ao mesmo tempo, torna-se um desafio enorme para os entes federados, os gestores da área educacional e toda a sociedade civil em geral, que necessita atuar em consonância e colaboração para que os planos estaduais, distrital e municipais sejam construídos e implantados de acordo com as metas e estratégias estabelecidas pelo PNE.

A partir dos documentos legais, as metas nacionais estabelecidas, principalmente aquelas que enfatizam sobre as etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Devendo levar em consideração que as perspectivas de políticas públicas e as soluções para os desafios da educação brasileira são diversas, além disso, os Planos Municipais de Educação a serem elaborados ou adequados ao novo Plano Nacional de Educação e ao Plano Estadual de Educação necessitam do envolvimento e comprometimento de todos.

Contudo, tendo o plano estabelecido 20 metas e 254 estratégias, surge o desafio de executá-lo durante os dez anos de vigência. Tal desafio está relacionado ao processo de planejamento e organização entre os entes federados, pois, ao prever o regime de colaboração entre as três esferas, determina que os planos de educação dos estados e municípios estejam em consonância com o nacional. Para tanto, a lei determinou um prazo de um ano, a partir da data de sua publicação para que os estados e municípios adequassem/elaborassem seus planos.

É importante atentar ao período de tempo que a lei estabeleceu para que os entes federados cumprissem tal disposição, pois a elaboração de um plano exige estudos, diagnósticos da realidade local, bem como a necessidade de um amplo debate com a sociedade afim a de apontar as demandas, possibilidades e desafios educacionais.

No caso do Plano Municipal de Educação, trata-se um documento importante e necessário para que os municípios possam consolidar os princípios democráticos, bem como transmitir uma visão cultural de gestão compartilhada dos elementos públicos, cuja, participação dos cidadãos ocorre por meio de formas diretas de atuação política:

[...] o PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal. A elaboração do plano deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e de agir de cada participante. Na fase inicial e ao longo da elaboração do plano, são importantes momentos de formação e de afirmação dos princípios, dos referenciais, da abrangência e dos processos a orientar os trabalhos (BORDIGNON, 2009, p. 96).

Além disso, cabe também atentar para que os planos de educação dialoguem com as diretrizes orçamentárias, como o Plano Diretor, o Plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tal planejamento é uma forma de assegurar que as metas e estratégias do plano terão recursos financeiros para serem executadas.

O PNE (2014-2024) também determinou que os planos passassem por um processo contínuo de monitoramento e avaliação periódica. Essa prerrogativa tem como objetivo viabilizar que as metas e estratégias determinadas sejam cumpridas, além disso, corrobora para a garantia do controle social, assegurando a implementação e defesa da política pública em questão.

Nesse sentido, o acompanhamento do plano de educação precisa ter a participação daqueles contribuíram com a sua elaboração. Ou seja, é salutar o esforço de segmentos da educação e da sociedade civil organizada para contribuir com o cumprimento das metas estabelecidas pelos planos estaduais e municipais em consonância com o Plano Nacional de Educação, tendo em vista o processo de monitoramento e avaliação desses documentos, logo,

a participação da sociedade precisa ser evidenciada em todas as fases do plano, da elaboração ao monitoramento e avaliação.

A meta 19 do PNE (2014-2014) reforça esse posicionamento ao dispor sobre a gestão democrática da educação, considerando a participação social, bem como a fiscalização da gestão escolar. Entretanto, para esse intento os estados e municípios precisam apresentar suporte que os assessoram e os orientem nas práticas educativas do ensino na localidade, instrumentos que os auxiliem na realização das avaliações sobre o direcionamento das ações e no estabelecimento de políticas públicas para o ensino.

É importante destacar que em 2011 o Ministério da Educação (MEC) criou a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O órgão tinha como propósito dar assistência técnica e suporte aos entes federados nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos de educação, contribuindo com a articulação entre os sistemas de ensino. Porém, a referida secretaria foi extinta em janeiro de 2019, por meio do Decreto Nº 9.665, após Jair Messias Bolsonaro assumir a Presidência da República e nomear para o cargo de Ministro da Educação Ricardo Veléz Rodriguez. Tal medida, evidenciou o descaso do referido governo com a implementação e o acompanhamento dos planos decenais, pois o PNE

A SASE desenvolveu juntamente com a CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e a UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação) uma rede de assistência técnica aos estados e municípios, a qual em cada estado possuía um polo da rede composto por coordenadores, avaliadores e supervisores, objetivando orientar os entes na elaboração, monitoramento e avaliação de seus planos.

Além disso, a Secretaria criou o sitio PNE<sup>6</sup> através do portal é possível acompanhar a situação dos planos de estados e municípios em relação à elaboração e ao acompanhamento desses documentos, como planos e relatórios de monitoramento e avaliação. O sitio também disponibiliza materiais norteadores como o *Caderno de orientações: Plano Municipal de Educação (2014)* e o *Caderno de orientações para Monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016)*.

Contudo, apesar de a plataforma manter-se ativa, não há informações acerca de relatórios de acompanhamento e avaliação dos entes federados desde 2019, o que revelou desinteresse parte do governo, durante os quatro anos de mandato, no acompanhamento dos planos decenais dos estados e municípios, bem como o PNE. Vale frisar que Plano Nacional

---

<sup>6</sup>Site: <http://www.pne.mec.gov.br>

de Educação é uma política educacional de grande relevância que corrobora para a implementação do Sistema Nacional de educação (SNE).

Agora em 2023, com a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o cenário tende a mudar. Por meio do Decreto nº 11.342, o atual governo reestruturou o Ministério da Educação (MEC), recriando a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Com a nova medida, apesar de os planos estarem no final do decênio, espera-se que a secretaria dê continuidade ao trabalho de acompanhamento dos planos e suporte aos estados e municípios para que consigam atingir as metas estabelecidas e consigam superar os desafios da educação brasileira.

Com o objetivo de apoiar os entes federados no desafio lançado pelo PNE, surgiram iniciativas como: a) o Portal *Online De Olho nos Planos*<sup>7</sup>, que disponibiliza materiais sobre os processos de elaboração e monitoramento dos planos de educação, tendo como perspectiva o estímulo à participação da sociedade em tais processos; b) o Observatório do PNE<sup>8</sup>, uma plataforma eletrônica que apresenta análises sobre as políticas públicas educacionais e monitora as 20 metas e estratégias do PNE através de indicadores, sob coordenação movimento Todos pela Educação; orientar estados e municípios no sentido de alinharem seus planos de educação com o Plano Nacional de Educação.

### 2.3 A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

O Estado brasileiro passou a ser mais cobrado na promoção de políticas públicas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, porém, além da implementação de políticas públicas, surge a necessidade do acompanhamento de tais políticas. Trata-se de um fator importante com vistas a aprimorar a gestão de programas e políticas públicas.

Primeiramente, é importante compreender o significado do termo política que, de acordo com Rua (2009), configura um conjunto de procedimentos tanto formais quanto informais que revelam relações de poder e que buscam soluções pacíficas dos conflitos. Isto é, a sociedade encontra na política uma maneira de desenvolver consensos na tentativa de contornar e resolver os problemas sociais. Devido o termo política ser considerado diverso e indefinido, no âmbito do estudo de políticas, cumpre distinguir o seu significado sob ótica da ciência política:

---

<sup>7</sup>Site: <http://www.deolhonosplanos.org.br>

<sup>8</sup>Site: <http://www.observatoriodopne.org.br>

De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo e, em nome disso, faz uma série de promessas em termos de promoção do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tira vantagem”, ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público (RUA, 2009, p. 18).

Com base nesse entendimento, muitos cidadãos já não confiam nas ações políticas, devido a política ser entendida como algo negativo, resultando na apatia de certos cidadãos nos processos decisões que a política traz, essa acaba sendo compreendida como um elemento não essencial à vida social, o que é um uma ideia errônea, pois a política é extremamente importante para o desenvolvimento da sociedade. Cumpre esclarecer que a política não pode ser entendida como governo.

Por isso, Rua (2009) explica que o termo “Política” no inglês, *politics*, relaciona-se com ações políticas, ou seja, política significa a utilização de diferentes processos que estabelecem relações de poder para influenciar o comportamento dos cidadãos e visa estabelecer ou propor soluções consensuais nas decisões políticas. Rua (2009) chama atenção para o seguinte:

Naturalmente, há uma disputa entre os atores para saber quem vai compor esse grupo de trabalho, pois isso pode definir os resultados das discussões. O grupo de trabalho pode convidar alguns dos atores para defenderem os seus interesses ou apresentarem suas preferências (ou não). As propostas do grupo de trabalho são discutidas com os parlamentares. O partido do governo pode intervir e propor um determinado encaminhamento. Os partidos de oposição discordam e pressionam contra. Alguns governadores do Estado procuram o governo manifestando-se a favor, outro contra tal encaminhamento, chegando a um impasse (RUA, 2009, p. 19).

Contudo, após os debates, as discussões ganham maturidade e, dessa maneira, vão se construindo consensos e acordos entre os atores políticos. Os acordos fazem parte das negociações com vistas a atender as demandas levadas para o centro das discussões, evitando novos conflitos. Tal ação é considerada política.

Além disso, Rua (2009) estabelece uma distinção entre política e políticas públicas, esta última, no termo inglês *policy*, está relacionada com as tomadas de decisões das discussões políticas, ou seja, refere-se à formulação de propostas para a resolução dos problemas sociais. As políticas públicas são resultado do processo político e configuram a ação governamental em prol de respostas às demandas sociais.

Contudo, apesar de as políticas públicas serem resultado de uma decisão política, nem toda decisão política chega a tornar-se uma política pública, haja vista, o processo de elaboração de uma política pública envolver um contíguo de deliberações, bem como alocação de recursos públicos para sua efetivação.

As políticas públicas são resultantes da atividade e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público (RUA, 2009, p. 22).

A política configura um ambiente marcado pelas relações de poder entre Estado e sociedade, entre nível nacional e local. Os debates são sempre muito tensos, contudo é nesse ambiente que surgem como resultado das discussões políticas as decisões e consequente políticas públicas com o intuito de melhorar a vida social.

### **2.3.1 Ciclo das políticas públicas**

Rua (2009) enfatiza a importância de entender o processo de políticas públicas através do ciclo de políticas (*cyclepolicy*). Segundo a autora, o ciclo de políticas corrobora para o gestor público conhecer cada etapa do processo das políticas públicas, permitindo refletir e mensurar que mecanismos políticos poderão ser utilizados e de que maneira poderão melhorar o desempenho da política pública em voga. Para Rua (2009):

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas (RUA, 2009, p. 37).

Rua (2009) considera as etapas do ciclo das políticas não como um processo linear e sim como uma unidade contraditória, na qual o ponto de partida não está muito bem definido, sendo que cada ação das diferentes etapas pode ocorrer ao mesmo tempo ou apresentar-se de forma parcial superpostas.

Contudo, em qualquer realidade, assim como no caso do Brasil, o processo de formulação de políticas envolve alguns fatores, tais como interesses econômicos, políticos e

ideológicos. Assim sendo, o contexto reúne muitos agentes, os quais apresentam diferentes posicionamentos, o que dificulta o processo na formulação de uma política pública:

Na realidade, a formulação de políticas configura-se como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses. É marcada por apoios entusiasmados de alguns, resistências legítimas ou não de outros. Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis (JANNUZZI, 2011, p. 264).

Apesar das dificuldades apontadas, o ciclo de políticas públicas facilita o entendimento no processo de formulação de políticas públicas, por ser considerado um processo complexo em que envolve interação de diversos agentes, bem como diversos estágios pelo qual perpassa a formulação de políticas públicas.

Dessa forma, esse modelo apresenta um método de análise que possibilita verificar de forma isolada cada etapa do processo ou da interação de uma etapa com outra. Esse modelo é considerado ideal “[...] para ser aplicado no entendimento do processo na maioria dos âmbitos e dos contextos de formulação de políticas e programas – em nível federal, estadual, local e, até mesmo, setorial” (JANNUZZI, 2011, p. 264).

Através do ciclo de políticas, um modelo de planejamento estratégico, é possível estudar cada etapa do processo das políticas públicas, tal ação possibilita identificar fases sequenciais e interativas no processo de elaboração de uma política. Na figura 1, apesar de as etapas estarem apresentadas de forma linear, elas não se limitam a essa linearidade, tendo em vista que cada fase do ciclo, para o estudo de políticas públicas, tem como perspectiva buscar uma análise adequada e coerente.

**Figura 1** – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Rua (2009)



**a) Formação da agenda**

Jannuzzi (2011) explica que a formação da agenda política consiste num conjunto de questões políticas consideradas relevantes pelos gestores públicos e comunidade política para determinado momento. Isto significa que nem todas as demandas que entram no escopo da agenda política, pois existem critérios que elegem qual problema tem prioridade de intervenção governamental. Nesse sentido, uma questão social para ser entendida como problema de governo ou Estado não é um processo rápido e simples, pelo contrário, para definir uma determinada questão social como uma política pública é necessário:

[...] diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, na imprensa e outras instituições, pelas temáticas por eles entendidas como relevantes [...] (JANNUZZI, 2011, p. 260, 261).

Quando um problema social se transforme em política pública é porque se constatou a necessidade de intervenção política e administrativa por parte do governo. Além disso, uma questão social entra com maior facilidade na agenda governamental quando há solução técnica viável e factível para tal questão, tendo em vista “a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que ‘digere’ inovações a seu tempo e estilo” (JANNUZZI, 2011, p. 260).

**b) Formação de alternativas e tomada de decisão**

Essa etapa ocorre após a inclusão do problema na agenda, bem como realiza-se uma análise acerca deste. É o momento em que os atores políticos propõem possíveis soluções para o problema, tais propostas são marcadas por diferentes interesses. Por isso, nessa etapa cabe um esforço de todos ou da maioria dos envolvidos para se chegarem a um consenso sobre uma proposta de solução aceitável.

Rua (2009) esclarece que só é possível se chegar a decisão sobre o centro da política que está sendo formulada e não as questões relativas à política. Isso significa que quando a política traz grande consenso e apresenta pouco conflito, é possível estabelecer decisões sobre diferentes aspectos da política, seu núcleo torna-se mais amplo. Em contrapartida, se a política gera bastante conflito demandando mais conhecimento sobre o problema é possível que muitos aspectos da política, quando não se chegam a uma decisão, são adiados para o momento da implementação.

Para Jannuzzi (2011) a tomada de decisões é uma etapa na qual cabe eleger uma alternativa para determinado problema social entre as diferentes possibilidades apontadas. Essa ação difere da definição da agenda política e da formulação de programas em que a

centralidade da participação confere a agentes externo ao governo ou ao Estado, na etapa em questão, o envolvimento de gestores e técnicos com mais conhecimento relacionado à área da política ou do programa específico é mais pertinente.

A fase de formulação de uma política pública envolve encontrar possíveis soluções para os problemas e as demandas expostas na agenda governamental. Dessa maneira, as soluções são convertidas em leis, programas e propostas de ações. É um período em que os mecanismos que conduzirão a política em questão sejam bem delimitados e explicitados, tais como as estratégias, propostas de leis, programas e projetos.

#### **c) Implementação**

A etapa de implementação é o momento em que as decisões tomadas passam a serem executadas, já não são mais intenções. Trata-se da intervenção acerca do problema a ser resolvido, onde um conjunto de deliberações são realizadas para que a ação seja aplicada.

Conforme Rua (2009), a etapa de implementação de uma política consiste também no seu acompanhar o seu monitoramento, o qual configura um conjunto de procedimentos que visam apreciar os processos adotados e resultados preliminares, bem como verificar como a política se comporta no contexto em que está sendo inserida. Através do monitoramento, o gestor tem mais facilidade de alcançar os objetivos desejados com a política pública que está sendo executada.

#### **d) Avaliação**

A avaliação referente à etapa do ciclo – realizada após a implementação da política pública – difere das ações de monitoramento e avaliação, estas são feitas com base nos sistemas de indicadores e nas pesquisas de avaliação, tais mecanismos contribuem para investigar se a política pública está alcançando os resultados e podem ser aplicados em qualquer período do ciclo. Na etapa de avaliação do ciclo, as ações são voltadas para refletir sobre a permanência ou extinção do programa, ocorre no final do ciclo.

Conforme Jannuzzi (2011), essa avaliação é denominada avaliação somativa, a qual contribui na perspectiva de trazer resposta aos questionamentos da etapa inicial (formulação do programa). Nesse sentido, a avaliação promove, no caso de a política for de caráter contínuo, correções no plano de ação ou pela extinção do programa. Essa etapa também verifica fatores positivos e negativos que impactaram o programa, bem como os resultados alcançados, observando as inconsistências ocorridas com vista a evitá-las em ações futuras.

### 2.3.2 Avaliação e monitoramento de políticas públicas

A avaliação das ações e planejamento do governo ganhou centralidade a partir da década de 1980 quando o Estado passa a ser cobrado na promoção de políticas sociais. Essa mudança consiste na reforma da administração pública, a qual transformou também as relações entre Estado e sociedade. Na medida em que o Estado passa a ser o responsável por promover políticas públicas, tem se também a necessidade de considerar os custos, bem como os benefícios com o resultado da política implementada. Conforme Rua (2009):

A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo (RUA, 2009, p. 108)

É importante destacar que os estudos de avaliação de programas sociais, bem como propostas de diagnósticos para intervenções e sistemas de indicadores de monitoramento são importantes mecanismos que contribuem com as ações dos gestores públicos, tendo em vista a necessidade de averiguar se a implementação da política pública atende a determinada demanda social, dando a possibilidade de rever a continuidade ou mudança da proposta de intervenção.

Por ser considerada uma avaliação de consistência formal, a avaliação de políticas públicas considera critérios bastante sistemáticos, como por exemplo, coleta e análise de informações e/ou impactos acerca da intervenção aplicada no contexto.

Rua (2009) explica que a avaliação apresenta duas dimensões: técnica e valorativa. A avaliação técnica tem como pressuposto elaborar ou coletar, de acordo com métodos reconhecidos, “[...], informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto” (RUA, 2009, p. 110). A dimensão técnica da avaliação compreende um mecanismo da avaliação, ou seja, refere-se à pesquisa avaliativa.

No que diz respeito à dimensão valorativa da avaliação, conforme RUA (2009), essa compreende na análise das informações levantadas, sob critérios específicos, a fim de obter respostas sobre a política ou o programa em evidência. Essa dimensão da avaliação contribui com o aprimoramento da política e com o trabalho da gestão.

Por meio da avaliação é possível melhorar a elaboração de programas e projetos sociais, proporcionando a formulação de metas viáveis para o contexto em que são inseridas.

Além disso, avalia a atuação da gestão frente à condução da política pública para resolver o problema demandado, observando se as metas estão sendo alcançadas através de estratégias bem coordenadas e articuladas, podendo estas serem mudadas durante o processo para alcançar o objetivo. Sobre avaliar, Rua (2009) acrescenta:

E pode indicar, também, como vão sendo construídas as parcerias entre governo central e local, entre os setores público, privado e terceiro setor, além de identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias e apontar como podem ser aperfeiçoadas a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento (RUA, 2009, p. 110).

Em relação ao monitoramento da política pública, este consiste em estabelecer mecanismos de análise de maneira contínua acerca dos processos, resultados e impactos das atividades concretizadas frente ao programa ou projeto. Na avaliação, a análise das intervenções ocorre forma discreta.

Rua (2009) explica que avaliar e monitorar são atividades distintas. A primeira tem como escopo analisar com profundidade os processos, resultados e impactos da política, produzindo relatórios mais completos. Na atividade de monitoramento, a análise não ocorre com tanta profundidade, pois esse processo precisa ser célere para subsidiar na condução da política, contribuindo com a tomada de decisões, sendo que os dados obtidos são parciais.

É importante considerar que na etapa de avaliação seu relatório de análise pode ou não contribuir com as decisões acerca da política, enquanto que no monitoramento, suas análises, mesmo que parciais, são sempre levadas em consideração na tomada de decisão, ou seja, a atividade de monitoramento tem como pressuposto incluir os resultados obtidos nas ações da gestão.

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade (RUA, 2009, p. 111).

Devido o monitoramento ter um plano de ação ou de atividade como modelo, que pode ser alterado durante o processo, além de contribuir com as tomadas de decisões, seus resultados podem ser aproveitados para melhorar a ação do grupo de trabalho envolvido, com isso é possível trazer mais conhecimento acerca da política pública. Por isso, o monitoramento serve como um mecanismo muito importante para o trabalho da gestão, com base na análise

de dados, “[...] utiliza informações com profundidade necessária para a sua finalidade [...]” (RUA, 2009, p. 112).

Jannuzzi (2011) destaca que apesar de os estudos de avaliação e monitoramento de políticas sociais terem se tornado mais consistentes e presentes no dia a dia dos gestores públicos, tais sistemas de acompanhamento ainda crescem em ritmo lento, o que compromete as ações do governo, ou seja, em determinadas regiões do país o acompanhamento é mais presente em relação às outras, até mesmo nas diferentes esferas do governo.

Em que se pesem os avanços na capacidade de gestão de programas, ainda são expressivos os contrastes que se podem observar, por exemplo, no acompanhamento dos programas nas áreas da saúde e da qualificação profissional, ou entre equipes de gestores do governo federal e técnicos de prefeituras de pequenos municípios no interior do país (JANNUZZI, 2011, p. 255).

Outro fator ressaltado por Jannuzzi (2011) diz respeito às limitações das pesquisas de avaliações de programas públicos concernente às fontes de informações para que estas contribuam, caso haja a necessidade, com a readequação dos programas ou a proposição de novos. No caso das avaliações de impacto, “[...], as constatações empíricas acerca da efetividade dos programas são, não raras vezes, ambíguas ou pouco consistentes” (JANNUZZI, 2011, p. 255).

Os estudos de avaliação centrados no processo de implementação de determinada política pública, em muitos casos, enfrentam dificuldades no seu acompanhamento. Um dos fatores refere-se à falta de conhecimento das ações a serem executadas por parte dos agentes institucionais, ou até mesmo por estes não entenderem seu papel no processo. Além disso, a ausência ou as limitações de um sistema de informações de monitoramento e certas escolhas de métodos e técnicas de pesquisas avaliativas também interferem no resultado positivo do programa. Em relação aos métodos e técnicas, muitas vezes, as escolhas partem de critérios referentes ao prazo ou aos recursos que dispõem, deixando de lado fatores que poderiam responder às demandas sociais.

Conspiram para conformação de tais problemas, entre tantos fatores, a crença desmesurada na capacidade de antecipação e na implementação de programas por parte de técnicos de alto escalão que, ao não incorporarem a contribuição de agentes envolvidos no trabalho, acabam por desenhar processos e rotinas que desconsideram as distintas realidades de operação de programas. Esse tecnocratismo ingênuo invariavelmente se esquece das dificuldades de articulação e colaboração dos três níveis de governo ou de pastas sociais em uma mesma esfera e das diferenças de capacidade de gestão e controle social país afora. Tão ou mais grave, também desconsidera a heterogeneidade socioeconômica da população demandante na formulação dos programas, considerando-a como único público-alvo, para o qual se

deve disponibilizar um conjunto de serviços, das regiões Norte a Sul, do centro à periferia das cidades (JANNUZZI, 2011, p. 256).

Além disso, Jannuzzi (2011) também aponta dois fatores que interferem no desenvolvimento dos programas, são: a) encomenda de estudos avaliativos de resultados e impactos na fase inicial do programa ou quando o programa apresenta problemas de gestão; eb) antecipação de avaliações externas conduzidas internamente e para incrementar o programa, no caso, estas avaliações visam mais o caráter de auditoria que uma avaliação voltada para formação.

A preocupação está relacionada em assegurar um lugar de destaque em nível nacional através da amostra de resultados, deixando de lado a preocupação em estruturar melhor sistemas de indicadores de monitoramento que “permitiram identificar boa parte dos problemas em tempo de serem corrigidos” (JANNUZZI, 2011, p. 257).

Dessa maneira, são destinados significativos recursos para a promoção de estudos avaliativos com uma percepção mais tecnocrata, que não leva em consideração avaliações mais aprofundadas que possam contribuir com o efetivo desenvolvimento do programa para atender a questão social.

No caso brasileiro, atualmente, parte significativa da avaliação de programas públicos tem sido realizada por equipes de centros de pesquisas e universidades, com boa experiência em análise de macropolíticas, conjuntura social ou projetos de pesquisa acadêmicos, mas, em geral, sem experiências na implementação real de programas e sem reunir o conhecimento multidisciplinar requerido para abordagem dos problemas complexos em que estes procuram atuar. Não há dúvidas de que, em geral, essas avaliações de programas contam com equipes competentes no emprego das boas práticas da pesquisa social e no uso rigoroso de técnicas quantitativas e qualitativas de coleta de análise de dados (JANNUZZI, 2011, p. 257).

A avaliação de uma política pública exige o mesmo rigor metodológico utilizado nas pesquisas de caráter acadêmico, justamente, para alcançar amplo entendimento do problema demandado pela sociedade e encontrar possíveis soluções para tal. Por meio de tal abordagem a avaliação do programa governamental ganha mais legitimidade, tendo em vista entender o programa social como um objeto de estudo, o qual também apresenta dificuldades de aquisição de dados, ambiente político não favorável e situações ligadas a tempo e recursos para desenvolvê-lo.

### **2.3.3 Avaliação e monitoramento no âmbito das políticas educacionais**

No âmbito educacional, a avaliação busca compreender a proposta, bem como a implementação e os resultados de projetos ou programas educacionais para aperfeiçoar ou

corrigir sua atuação. Além disso, conhecer a política implementada e sua atuação diante do problema a ser solucionado é também uma forma de deixar o processo mais transparente e democrático, tendo em vista que uma das questões muito debatidas acerca da aplicação da política é que todos os envolvidos tenham ciência de todas as etapas do processo, podendo assim conhecer os resultados e sugerir mudanças na política, caso sua atuação não esteja resolvendo a demanda.

No Brasil, contudo, a avaliação de políticas públicas educacionais segue categorias estatísticas em que a produção de normas de qualidade e critérios de comparação fazem parte de um grande mercado mundial, no qual são direcionados por organismos nacionais e internacionais, como a Associação Internacional do Rendimento Educacional (IEA), o Banco Mundial (BM) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - com o Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES) e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

Os modelos de avaliação de desempenho passaram a ser o foco das ações do governo nacional e organismos internacionais como forma de estabelecer padrões de desempenho e induzir aos resultados esperados pelas escolas e pelos alunos, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Provinha Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (ENC). Essas são algumas avaliações coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia federal vinculada ao MEC - a qual produz levantamentos estatísticos sobre o ensino – aprendizagem e representa o Brasil perante a OCDE.

Portanto, nas avaliações realizadas em cooperação com organismos internacionais, além da questão de natureza objetiva, considera-se necessário avaliar o ambiente em que se desenvolve a avaliação e sua finalidade. O contexto também é uma questão de natureza subjetiva, isto é, demanda por certas habilidades orientadas avaliadores basicamente na revelação de interesses para além da solução de um problema, mas especialmente na difusão de informações e modos de comunicação (SOUZA, 2013, p. 132, 133)

Souza (2013) observa que muitas vezes a avaliação é usada com o intuito de atender a história do programa apenas por acreditar que precisa ser registrado. Sendo que quando envolve projetos de cooperação a prestação de contas sobre a avaliação de seus resultados não devem atender somente aos anseios dos financiadores:

A avaliação de políticas e programas educacionais no Brasil tem sua história marcada pela influência dos organismos internacionais financiadores/cooperadores. Uma avaliação fundamentada em princípios eminentemente técnicos, ora com foco nos processos, ora com foco nos resultados; mas sempre marcada pela falta de diálogo com os beneficiários na origem da avaliação, pela falta do olhar crítico reflexivo das pessoas diretamente envolvidas no projeto; pela tomada de decisões nos gabinetes dos técnicos especialistas (SOUZA, 2013, p. 166).

Essa avaliação tem como pressupostos aspectos muito diferentes da realidade social, pois nessa perspectiva de avaliação o homem é entendido “[...] como uma realidade pronta, objetiva e acabada; e o mundo permeado por verdades perenes e não sujeito a alterações.” (SOUZA, 2013, p. 166).

Nesse sentido, avaliação de políticas é entendida como mero controle dos resultados analisados no que diz respeito a intervenção proposta, pois a preferência por produtos acabados facilitam os testes e as comparações, ou seja, o processo é simplificado com foco nos resultados observáveis, medidos e quantificados:

Esse tipo de avaliação não satisfaz mais ao mundo contemporâneo, porque apresenta uma concepção mecanicista de vida e inscreve-se na ideologia positivista, sobretudo porque tende a transformar em dogma a ideia da monocausalidade linear e hoje a causalidade não é mais a explicação suficiente para um fenômeno, um problema. Compreender não é mais procurar a causa. A constatação de que, nas situações de vida e nas práticas sociais, a explicação pode ser pluricausal e não-linear afetou a perenidade desse modelo e sugeriu a necessidade de outras avaliações (SOUZA, 2013, p. 166).

Em oposição a esse modelo de avaliação, Souza (2013) propõe uma avaliação pautada na participação efetiva da sociedade beneficiada com a política, programa ou projeto, na qual os interessados não obtêm somente a informação, mas também participam como membro avaliador, compreendida como uma avaliação pública<sup>9</sup>. Essa avaliação tem como objetivo compreender as intenções do programa, bem como questionar o que, como e porque avaliar é importante para aperfeiçoar ou corrigir a política, com base no contexto em que está sendo inserida.

Na avaliação pública não exclui o trabalho técnico, pois é um instrumento importante de análise capaz de mensurar os aspectos negativos e positivos da política pública. Contudo, essa avaliação não considera somente a parte técnica, ou seja, considera também o diálogo e

---

<sup>9</sup>Conforme Souza (2013), a avaliação pública é uma forma de avaliação participativa, sendo que apesar de existirem muitas formas de participação social, porém, nem todas asseguram o diálogo e a tomada de decisões aos envolvidos em todas as fases da avaliação. Mas, na avaliação pública participam do processo avaliativo tanto os especialistas quanto os beneficiários da política. O propósito da avaliação pública não se restringe ao cumprimento de “(...) uma exigência burocrática, mas também para desenvolver a capacidade das partes interessadas em avaliar o seu ambiente e tomar decisões; daí o seu caráter educador” (SOUZA, 2013, p. 167).



construções de alternativas em conjunto com todos os beneficiários do programa, estes participam do início ao fim do processo avaliativo.

Para que a população conheça a política é fundamental que o avaliador apresente informações sobre todas as etapas de sua avaliação com base em relatórios bem detalhados e estruturados. Nesse sentido, os avaliadores locais devem conhecer as perspectivas e ações dos atores que financiam os projetos educacionais. Por ser uma ação política, a avaliação serve “[...] como elemento construtivo e formativo dos seus executores” (SOUZA, 2013, p. 133).

Na fase final da avaliação pública, espera-se que o monitoramento tenha sido um instrumento necessário para realizar alterações no projeto e contribuir com a elaboração de novos programas. Além disso, a ação de monitorar orienta o trabalho dos avaliadores e contribui com a divulgação e publicação dos resultados da avaliação.

Nesse sentido, os avaliadores públicos potencializam o uso da avaliação, ao compartilhar saberes no processo de gestão da avaliação, considerando o alto nível de autonomia da equipe envolvida no programa. Dessa forma, a equipe incorpora, durante o processo de avaliação, os próprios resultados e tem mais facilidade de implementar mudanças, porque aprendeu na prática (SOUZA, 2013, p. 168).

Quando a avaliação envolve não só especialistas, mas também os beneficiários do programa há o fortalecimento da cidadania. Pois, nesse caso, as tomadas de decisões não são unilaterais, ou seja, as escolhas partem do resultado de uma comissão de trabalho que engloba todos os atores envolvidos no projeto ou programa, ou seja, a decisão fica a cargo também daqueles que conhecem sua realidade local, dando mais sentido para o quê e porque avaliar.

Segundo Souza (2013), no modelo de avaliação pública há dois tipos de avaliadores: os beneficiários e os especialistas. Estes dois tipos de avaliadores conduzem as etapas do processo avaliativo com base na necessidade, demanda e provimento. Nesse processo, os atores sociais têm a oportunidade de discutir e negociar suas necessidades e a instruir-se por meio do conhecimento disponível, aperfeiçoando sua atuação no local favorecido pela política pública.

No modelo de avaliação de políticas educacionais, estabelecido pelos organismos internacionais, o processo avaliativo busca padronizar e mensurar os resultados, seguindo critérios de uma avaliação que tem como intuito a regulação das políticas públicas. Em contrapartida, na avaliação pública, a mensuração não é o foco avaliativo, tendo caráter complementar ao processo, ou seja, esse modelo de avaliação compreende a prática avaliativa como uma forma de viabilizar a democracia participativa.

Quando há a ausência de diálogo e possibilidade de decisão, há também a ausência de cidadania. Uma avaliação de políticas educacionais que aposta mais na ingenuidade da consciência do que na atuação crítica das pessoas está longe de ser pública, mas massificadora e manipuladora dos interesses dos que se julgam capazes de interpretar as necessidades dos que precisam. Sem uma participação crítica dos beneficiários no processo de avaliação não pode haver politicidade, que só se dá na conquista da dialogicidade (SOUZA, 2013, p. 172).

Para Souza (2013), a avaliação pode colaborar com o aperfeiçoamento de políticas ou programas e com o controle social. Por isso, através da avaliação os atores envolvidos podem conhecer, informar e acompanhar a política. Ou seja, a avaliação contribui com a prática da responsabilidade democrática dos gestores públicos com a sociedade.

Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento de políticas educacionais podem contribuir para a tomada de decisões acerca de questões como alocação de recursos, prestação de contas e revisões de projetos e programas. Contudo, tais processos ganham mais relevância quando o governo e os beneficiários da política atuam em conjunto em todas as etapas do processo avaliativo. Pelo viés da avaliação pública, o diálogo entre os atores envolvidos no processo favorece a busca de alternativas viáveis e factíveis para melhorar a política educacional sob análise, contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática na educação.

### **3. CONCEPÇÕES DEMOCRÁTICAS: CONCEITOS E APROXIMAÇÕES COM PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO**

A presente seção tem como objetivo trazer os elementos conceituais e o próprio desenvolvimento histórico da democracia, buscando aproximar sua atuação no campo educacional, ou seja, apresentar as principais teorias democráticas e suas diferentes perspectivas históricas.

Além disso, evidencia os desafios e perspectivas da democracia participativa nos processos de acompanhamento dos planos municipais de educação. No decorrer deste capítulo iremos compreender como o PNE (2014-2024) discute o direcionamento da educação brasileira, na perspectiva de superar a descontinuidade das políticas públicas a cada mudança de administração político-partidária. Por se tratar de um plano decenal, ultrapassa diferentes gestões de governo.

Na continuação do capítulo, abordaremos o que a Constituição Federal de 1988, a LDB (1996) e o PNE (2014-2024) ressaltam sobre a responsabilidade da manutenção da educação e a participação da sociedade através do diálogo com o Estado e o controle social para garantir que políticas públicas direcionadas para a educação atendam às demandas fundamentais do sistema educacional.

Em seguida, discutiremos acerca dos planos decenais de educação e os seus processos de monitoramento e avaliação no sentido de fazer uma abordagem ao que o PNE (2014-2024) estabelece sobre o acompanhamento dos planos, tendo em vista o envolvimento e comprometimento de todos nesse processo.

#### **3.1 O QUE É DEMOCRACIA?**

Conceituar a palavra democracia é uma tarefa complexa, tendo em vista ser um regime político democrático que não se restringe a um único tipo e forma, por isso torna-se um conceito amplo. Ao longo da história, a democracia foi definindo seus elementos centrais através de lutas e conflitos, por isso entender o seu processo de desenvolvimento, suas diferentes perspectivas e seu aspecto histórico é fundamental para entendermos sua atuação na contemporaneidade. Conforme Held (1987):

A história da ideia de democracia é curiosa; a história da democracia é intrigante. Existem dois fatos históricos notáveis. Primeiro, quase todos hoje em dia dizem que são democratas, não importando se adotam uma visão de esquerda, de centro ou de direita. Regimes políticos de todos os tipos, por exemplo na Europa Ocidental, no bloco Oriental e na América latina afirmam ser democracias. Contudo, os discursos e ações de cada um destes regimes e radicalmente diferente dos demais. A democracia parece emprestar uma “aura de legitimidade” à vista política moderna: regras, leis, políticas e decisões parecem justificadas e apropriadas quanto são democráticas. Mas nem sempre foi assim. A grande maioria dos pensadores políticos da antiga Grécia até os dias atuais têm se mostrado intensamente críticos da teoria e da prática da democracia. Um compromisso integrado para com a democracia é um fenômeno muito recente (HELD, 1987, p. 1).

Um segundo fato histórico que Held (1987) aponta refere-se aos registros que temos sobre a democracia da Grécia antiga até a Europa e América do Norte do século dezoito, pois pouco é falado ou discutido sobre esses períodos. A ampla adesão ao modelo democrático como forma adequada de organizar a vida política é um fato recente. Apesar de muitos países hoje se declararem democráticos, o percurso histórico dessas instituições políticas apresenta em suas estruturas democráticas fragilidade e vulnerabilidade. O desenvolvimento da democracia é resultado de intensas lutas sociais, por isso “[...] é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida” (HELD, 1987, p.01).

A etimologia da palavra democracia vem grego e deriva do termo *demokratia*, subdividindo *demo* (povo) e *kratos* (governo), ou seja, o governo do povo. A democracia é uma forma de governo que surge como oposição aos governos monárquicos e aristocráticos, o poder está nas mãos do povo. Nesse sentido, a democracia envolve um Estado que possibilite formas de igualdade entre o povo no processo político. No entanto, como dito anteriormente, a história da democracia é complexa, sendo estabelecida por concepções contraditórias.

O contraditório está no fato de o conceito clássico de democracia não definir que povo detém o poder e nem a forma de governo. Logo, abre espaços para questionamentos, a regra é definida: o povo governa, mas deixa lacunas nas formas ou método de governo. No percurso histórico da democracia, as diferentes formas de governo democrático foram resultado de tensões sociais, de lutas e necessidades que diferentes grupos reivindicavam. Conforme Held (1987):

As áreas em potencial para discordâncias não param por aqui. Pois desde a Grécia antiga até a Europa e a América do Norte contemporâneas, opiniões fundamentalmente diferentes foram emitidas sobre as condições gerais ou pré-requisitos para um “governo pelo povo” *bem sucedido*. O povo, por exemplo, tem de ser alfabetizado antes de ser tornar democrata? É necessário haver um certo nível de riqueza social para a manutenção da democracia? As democracias podem ser mantidas durante épocas de emergência nacional ou guerra? Estas e uma hoste de outras questões tem assegurado que o significado de democracia seja até hoje, e provavelmente continue sendo, discutível (HELD, 1987, p. 1).

Held (1987) observa que essa maneira de restringir o significado de “povo” a determinados grupos refere-se a um fato muito significativo, pois, esses grupos são compostos por pessoas que possuem propriedades, homens brancos, indivíduos com certo grau de instrução, homens (as mulheres não participavam do debate político), pessoas com habilidade e ocupações exclusivas.

Diante dos questionamentos apontados por Held (1987), a história da democracia concentrou-se no debate de posições entre a defesa de um poder popular (uma forma de organização social na qual os indivíduos estarão envolvidos em autogoverno e auto-regulamentação) ou em corroborar no processo de escolha política (no caso, a democracia é entendida como meio de validar as decisões dos “representantes” – que foram eleitos para o poder de tempos em tempos através do voto).

### 3.2 ASPECTOS CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA

No século XX, o debate democrático ocorreu em meio a um ambiente marcado por duas Guerras Mundiais e pela Guerra Fria. Nesse cenário, Segundo Santos e Avritzer (2002) duas questões foram debatidas em torno da democracia, a primeira foi em relação a desejabilidade da democracia como forma de governo, esse debate ocorreu na primeira metade do século.

Dahl (2001) explica que a democracia é desejável, pois permite que a maioria das pessoas tenha a liberdade de atuar no processo político. Os critérios inerentes à democracia como o direito, a liberdade e a oportunidade de o cidadão participar das decisões políticas, podendo manifestar suas opiniões e dialogar com seus concidadãos. Conforme Dahl (2001, p. 64):

Para a maioria das pessoas, é parte de um feixe de convicções, como a certeza de que a liberdade de expressão é desejável em si, por exemplo. No universo de valores ou bens, a democracia tem um lugar decisivo – mas não é o único bem, como os outros direitos essenciais para um processo democrático, a livre expressão tem seu próprio valor, por contribuir para a autonomia moral, para o julgamento moral e para uma vida boa.

Os sistemas de direitos são inerentes às instituições políticas democráticas. A aquisição de direitos torna o cidadão mais atuante nos espaços políticos. Os direitos tais como: participação na política, liberdade de opinião, discussões acerca do planejamento

econômico, entre outros são considerados normas democráticas, ou seja, critérios fundamentais para o exercício da democracia.

Dahl (2001) infere que a ampla variedade de direitos políticos outorgadas ao cidadão só ocorre no sistema democrático, caso outro sistema de governo conceda os mesmos direitos, logo, essa sociedade também se tornaria uma democracia. Porém, esses direitos não podem estar restritos ao campo da teoria, para que de fato o sistema político seja de fato democrático ele precisa ser aplicado na prática. Para atender aos critérios da democracia é fundamental que tais direitos estejam ao alcance dos cidadãos.

O não cumprimento de tais direitos define o estado como não democrático. Por mais que um país se declare democrático é preciso que mostre e conceda aos cidadãos os direitos inerentes da democracia. Ainda que um estado diga que é democrático, mas este não dá as condições favoráveis para a implementação da democracia, na verdade está usando o discurso democrático para ganhar a confiança do eleitorado, ou seja, usa o termo “democracia” para esconder o verdadeiro sistema político não democrático.

A segunda questão ocorrida no pós-guerra trouxe como proposta restrições às formas de participação e soberania popular, a ideia da restrição justificava-se em favor de um processo eleitoral para a formação de governos. Santos e Avritzer (2002) reforçam que esse segundo debate contribuiu para “[...] a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39, 40).

Na linha desse pensamento, Schumpeter (1961) entende que o poder de escolha não parte do povo, a ideia de escolha é parte fundamental do processo democrático e foi criada artificialmente. Tanto os assuntos políticos quanto as escolhas dos membros do parlamento não são decididos com autonomia pelos eleitores. A iniciativa parte daqueles que se candidatam ao pleito eleitoral, bem como do apoio que conquistam dos eleitores. Ao cidadão cabe acatar ou recusar a candidatura.

Para Schumpeter (1961), o povo não governa de fato na democracia, como pressupõe o sentido tradicional das palavras *povo* e *governo*, ou seja, o governo do povo. Para ele, a democracia representa apenas que o povo tem uma forma de escolher ou não aqueles que estarão à frente do poder. Assim, resta aos eleitores aceitar e respeitar a dinâmica do processo eleitoral, logo: “Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação passa a ser dele não sua” (SCHUMPETER, 1961, p. 351).

É importante destacar o debate acerca da compatibilidade entre liberalismo e democracia, Bobbio (1986) entende que os dois demonstram não ser mais compatíveis como antes, tendo em vista que o liberalismo deu condições favoráveis ao fomento da democracia. Com o advento do sufrágio universal, a democracia oportunizou que grupos, que antes eram excluídos do processo eleitoral, passassem a exigir do estado a proteção e garantia de direitos para a sua sobrevivência. Essa perspectiva contrasta com a doutrina liberal, na qual o estado pouco interfere nos assuntos públicos, considerado o estado mínimo, a cobrança por serviços assistenciais não existe.

A relação entre capitalismo e democracia é formada por episódios conflituosos e ao mesmo tempo uma relação na qual o primeiro deu condições favoráveis de desenvolvimento ao segundo. Sobre esse debate, Dahl (2001) compara a relação entre capitalismo de mercado e democracia a partir de duas formas, vejamos:

Democracia e capitalismo de mercado são como duas pessoas ligadas por um casamento tempestuoso, assolado, por conflitos – mas que resiste, porque nenhum dos parceiros deseja separar-se do outro. Passando o exemplo para o mundo botânico, os dois existem numa espécie de simbiose antagônica (DAHL, 2001, p. 184).

O desenvolvimento econômico do capitalismo de mercado deu condições favoráveis para promover a democracia. As condições estão relacionadas à redução da pobreza, elevação do nível econômico dos cidadãos, promoção de mais recursos com vistas a reduzir conflitos econômicos e acesso à educação para a formação de cidadãos educados e instruídos. De certa forma, o capitalismo traz resultados sociais e políticos, favorece a democracia, pois eleva o número de proprietários que “[...] normalmente buscam a educação autonomia, a liberdade pessoal, direitos de propriedade, a regra da lei e a participação no governo” (DAHL, 2001, p.185).

Contudo, não é só nos países democráticos que o desenvolvimento econômico acontece e nem a falta de recursos econômicos é exclusiva de governos não democráticos. Segundo Dahl (2001), não há nenhuma correlação entre desenvolvimento econômico e o modelo de governo de um país. Além disso, mesmo que o capitalismo de mercado traga fatores favoráveis para o estabelecimento da democracia, ele também promove grandes desigualdades sociais.

Um dos fatores que o capitalismo de mercado traz e desfavorece a democracia está ligado à competição entre os atores econômicos que agem movidos por interesses individuais e deixam de lado o bem coletivo. Por isso, em um país democrático a economia capitalista de

mercado só pode acontecer se houver ampla intervenção e regulamentação do governo justamente para inibir as ações prejudiciais de tal economia.

O conflito entre democracia e capitalismo de mercado está na interferência de um com o outro, isto é, o capitalismo de mercado compromete o andamento do governo democrático de forma expressiva e vice-versa. É possível dizer que o problema “voa nas duas direções: da política para a economia e da economia para a política” (DAHL, 2001, p. 195).

Além disso, no capitalismo de mercado a maioria dos recursos políticos são distribuídos de forma irregular. Essa desigualdade na distribuição de recursos políticos permite que alguns cidadãos obtenham mais controle em relação a outros acerca de decisões políticas, bem como nas ações do governo. Nesse sentido, o direito de igualdade política é violado entre os cidadãos, um princípio moral do sistema político democrático. Conforme Dahl (2001, p. 195):

Recursos políticos abrangem tudo o que uma pessoa ou um grupo tem acesso, que pode utilizar para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas. Variando com o tempo e o lugar, um número imenso de aspectos da sociedade humana pode ser transformado em recursos políticos: força física, armas, dinheiro, riqueza, bens e serviços recursos produtivos, rendimentos, status honra, respeito, afeição, carisma, prestígio, informação, conhecimento, educação, comunicação, organizações, posição, estatuto jurídico, controle sobre doutrinas e convicções religiosas, votos e muitos outros.

É evidente que o capitalismo de mercado influencia a sociedade e a política, ocasionando a má distribuição de recursos econômicos e conseqüentemente má distribuição de recursos políticos entre os cidadãos. A consequência da má distribuição de renda dificulta o acesso à educação, à informação e à elevada posição social, ou seja, a concentração de recursos nas mãos de poucos gera sérias desigualdades sociais e políticas e dificulta o fomento da democracia.

Diante desse conflito sobre a compatibilidade/incompatibilidade entre democracia e capitalismo surgem debates acerca dos modelos de democracia alternativos ao modelo liberal e ao mesmo discussões sobre significado estrutural da democracia. A esse respeito Santos e Avritzer (2002, p. 42) destacam que:

Essa questão recebeu a sua resposta mais influente na solução elitista proposta por Joseph Schumpeter de acordo com o qual o problema da construção democrática em geral deveria ser derivado dos problemas enfrentados na construção democrática na Europa no período entre guerras. A partir dessa resposta funda-se o que poderíamos chamar de concepção hegemônica da democracia.



A concepção hegemônica<sup>10</sup> da democracia entende a relação entre mobilização e institucionalização como formas antagônicas. Além disso, essa concepção crítica a participação do cidadão comum nas decisões políticas por entendê-lo como um indivíduo incapaz ou apático do processo eleitoral, logo, não cabe a ele tomar decisões, sua participação é entendida apenas na escolha de seus governantes.

Para Santos e Avritzer (2002), a perspectiva hegemônica não resolve o problema da qualidade da democracia. Ou seja, insistir nesse modelo clássico da democracia de baixa intensidade degrada as práticas da democracia. Sob essa perspectiva da democracia liberal, Santos e Avritzer (2002, p. 42) criticam:

Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma revalidação do problema da homogeneidade da prática democrática.

As discussões sobre democracia no decorrer do século XX ficaram restrita a duas formas hegemônicas da democracia. A primeira entendia que a construção da democracia estava no abandono à prática da mobilização social e da ação coletiva no sistema político. A segunda forma de hegemonia compreendia que a resposta das elites para a construção democrática estava nos mecanismos de representação, dessa forma, por intermédio da representação não haveria a necessidade de participação efetiva da sociedade.

### 3.3 PERSPECTIVA HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA

Na primeira metade do século XX, o debate sobre o tema da democracia envolvia o conflito entre duas visões antagônicas de organização política, de um lado o liberalismo e de outro o socialismo. Na perspectiva marxista da democracia, no mundo do trabalho, a autodeterminação era o centro do processo de exercício da soberania para os cidadãos trabalhadores. Para o liberalismo, o exercício da democracia encontra-se na escolha que o cidadão faz ao escolher seus líderes, cabe as elites burguesa as tomadas de decisões.

---

<sup>10</sup> Santos e Avritzer (2002) apoiam-se no conceito de Gramsci, o qual compreende a hegemonia como um conjunto de valores ou ideias de base burguesa capaz de estabelecer o controle sobre determinado tema, no caso, o tema da democracia. Além disso, a hegemonia traz, ao mesmo tempo, um modelo alternativo ao modelo dominante, ou seja, abre espaço para oposições aos ideais burgueses. Sob esse viés, surgem modelos hegemônicos de democracia, bem como modelos contra hegemônicos de democracia.

A partir dessas duas visões de mundo o debate sobre concepções hegemônicas de democracia ganham força na segunda metade do século XX:

Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 43, 44).

Segundo Schumpeter (1961), a forma não é mais um elemento procedimental<sup>11</sup> da democracia que traz consigo a soberania popular no processo de tomada de decisões. Pensar em uma soberania popular como manifestação racional por um coletivo ou por cada cidadão perante um dado assunto não é mais possível. Dessa forma, o processo democrático requer um método político ou mecanismos institucionais para as decisões políticas e administrativas.

Nesse processo, fica evidente a exclusão da participação, ao tomar uma preocupação procedimental da democracia, transformando as regras para a tomada de decisões em um mecanismo para a constituição de governo. Na realidade, a renúncia à participação no processo de tomada de decisões “[...] não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria da sociedade de massas que Schumpeter contrabandeia para o interior da discussão procedimental” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45).

### **3.3.1 Democracia representativa**

A democracia representativa, também conhecida como democracia indireta, define que os cidadãos escolham por meio do processo eleitoral seus governantes. Nessa perspectiva democrática, o cidadão escolhe aquele candidato que esteja mais apto a atender seus interesses entre as opções de candidaturas apresentadas no pleito. É dessa maneira que os cidadãos podem ter seus direitos assegurados por representantes, como vereadores e deputados, que teriam o compromisso de atender aos anseios de seus eleitores. Contudo, ao longo do desenvolvimento da democracia representativa, é perceptível que esse compromisso político entre representante e representado abriu espaço para diferentes questionamentos.

Santos e Avritzer (2002) esclarecem que a primeira iniciativa de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra vai do pluralismo valorativo até a diminuição da soberania e, após, abre espaço para “[...] uma discussão ampla sobre as regras

---

<sup>11</sup>No que diz respeito ao procedimentalismo, conforme Santos e Avritzer (2002), remete aos procedimentos necessários para a implementação do método democrático. Trata-se de uma visão hegemônica de democracia que limita participação.

do jogo democrático à identificação da democracia com regras do processo eleitoral (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45, 46).

Bobbio (1986) contribui com essa perspectiva ao evidenciar que a única forma de se chegar a um consenso quando o tema é democracia, é entendê-la por meio de um conjunto de regras que definam a quem pertence o direito de participar da tomada de decisões coletivas e por meio de quais procedimentos.

As decisões tomadas em prol de um coletivo são feitas por todos de determinado grupo social, porém, o grupo por si só não toma decisões sozinho, as decisões do grupo são feitas por indivíduos. Para que as escolhas realizadas por quem teve esse poder de decisão sejam aceitas por todos da comunidade é importante que estejam fundadas em regras. Tais regras devem estabelecer a quem pertence o dever da tomada de decisões, bem como quais procedimentos utilizar para essas escolhas.

Schumpeter (1961) esclarece que o método democrático do século XVII entendia a democracia como um mecanismo institucional para definir certas escolhas políticas que promovam o *bem comum*<sup>12</sup>, por meio do processo eleitoral, cabia ao povo escolher seus representantes, esses se reuniam para cumprir a vontade do eleitorado.

Nesse sentido, todos os cidadãos considerados sensatos apresentam uma vontade comum, essa vontade comum está relacionada a um interesse ou um bem social. Nessa seara todos buscam alcançar essa vontade, para isso são conscientes do que querem, trabalham ativamente para atingir o objetivo, contribuindo para a promoção do que é importante para o coletivo e eliminando aquilo que impede a promoção do bem. No entanto, essa harmonia da vontade comum, sofre ameaça quando surgem diferentes pontos de vistas em relação à procura de uma solução rápida para o alcance do objetivo.

O regime democrático tem como premissa dar o poder escolha a um número considerável de indivíduos de um grupo social. Bobbio (1986) considera que é praticamente impossível que todos os membros de um coletivo possam realmente participar das escolhas, o poder de decisão, por mais perfeito que um regime democrático seja, não está ao alcance de todos, como por exemplo, o fator idade, o indivíduo precisa ter uma certa idade para votar.

A democracia permite que a maioria decida, ou seja, se as escolhas foram aprovadas pela maioria do grupo, então o processo é válido. Bobbio (1986) explica o porquê a decisão

---

<sup>12</sup>Conforme Schumpeter (1961), o *bem comum* é um elemento norteador da política e sua definição é de fácil compreensão, basta uma explicação racional. Apenas aqueles tidos como estúpidos, antissociais ou apáticos da política não o entendem, com exceção da ignorância, haja vista que essa pode ser revertida. Ou seja, não há uma explicação para aqueles que não compreendam o *bem comum*, todos são capazes de entendê-lo

da “maioria” dos membros e não uma decisão por unanimidade, o fato está que uma decisão feita por unanimidade cabe somente a grupos pequenos ou homogêneo.

Além disso, os indivíduos, que são considerados aptos a tomar decisões ou eleger aqueles que os governarão, devem ser colocados diante de possibilidades reais para fazer escolhas, ter a oportunidade entre uma alternativa ou outra. Para isso, os indivíduos responsáveis pelas tomadas de decisões precisam ter como garantia o direito à liberdade de expressão, à exposição de ideias e opiniões, à participação em associações, entre outros. A respeito desses direitos Bobbio (1986) reforça:

Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (BOBBIO, 1986, p. 19).

Um dos fatores que podem desfavorecer a consolidação da democracia é a falta de interesse político de certos eleitores, estes fazem parte do processo de democrático, mas preferem não se envolver ativamente ou mesmo se inteirar de assuntos políticos. Esse desinteresse pelos assuntos políticos está relacionado, muitas vezes, à falta de informação que esses indivíduos têm acerca da importância de se manterem ativos nas tomadas de decisões, bem como dos caminhos positivos que pode se obter através do sistema político.

Bobbio (1986) ressalta que até mesmo nas democracias mais consolidadas o fenômeno da apatia política chega a envolver metade daqueles que possuem direito ao voto. Em muitos casos, não está relacionado só à falta de conhecimento político, mas à permuta de favores, ou seja, o voto de opinião dá espaço para voto de permuta, em que o eleitor dá apoio ao candidato em troca de favores pessoais, renunciando o direito de julgar alternativas benéficas para o seu grupo.

Sei bem que também podem ser dadas interpretações benévolas da apatia política. Mas inclusive as interpretações mais benévolas não conseguem tirar-me da mente que os grandes escritores democráticos recusar-se-iam a reconhecer na renúncia ao uso do próprio direito um benéfico fruto da educação para a cidadania (BOBBIO, 1986, p. 32).

Além disso, Schumpeter (1961) admite que essa apatia ou ignorância parte, em muitos casos, de pessoas educadas e muito ativas em outras áreas da vida. A apatia política tem relação com a falta de vontade e pouca responsabilidade do cidadão comum em assuntos que referem-se à política tanto interna quanto externa:

O senso de responsabilidade reduzido e ausência de vontade efetiva, por outro lado, explicam a ignorância do cidadão comum: e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. Essa ignorância é ainda mais chocante no caso de pessoas educadas e muitos ativas em esferas não-políticas da vida, do que no de pessoas sem educação ou de situação mais humilde. Mas, no caso, isto não parece fazer qualquer diferença. Tampouco admira que seja assim (SCHUMPETER, 1961, p. 313).

Outra questão em voga, refere-se aos obstáculos que a sociedade moderna apresenta para o ideal político democrático, as promessas apresentadas pelo projeto político democrático, inicialmente, não previam os problemas que surgiram em decorrência das mudanças ocorridas na sociedade civil, mudanças ocasionadas em decorrência do processo de globalização.

Segundo Bobbio (1986), o ideal de democracia caberia em uma sociedade menos complexa, entre os problemas que impedem o pleno estabelecimento da democracia, estão: questões administrativas que requerem conhecimento especializado, aumento do aparato burocrático e dificuldades do sistema democrático na resolução dos problemas sociais.

Diante desse cenário, as questões administrativas passaram a buscar conhecimento especializado devido a mudança no campo econômico, a exemplo da transição da economia familiar para uma economia mais regulada e planificada, exigindo competências mais técnicas na resolução dos problemas, essa capacidade técnica não encontra em qualquer cidadão:

Com o progresso dos instrumentos de cálculo, a exigência do assim chamado governo dos técnicos aumentou de maneira desmesurada. Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos (BOBBIO, 1986, p. 33).

Schumpeter (1961) reforça esse fator ao destacar que alguns assuntos da administração demanda qualidades técnica e especializada, logo, questões do âmbito público ficam a cargo de especialistas. E entende que essa ação não fere o princípio democrático, uma vez que “[...] esses especialistas agirão simplesmente no cumprimento da vontade do povo, exatamente como um médico age para executar a vontade do paciente para se curar” (SCHUMPETER, 1961, p. 300, 301).

Contudo, a perspectiva de democracia representativa não busca formas ampliadas de participação, pelo contrário, entende a democracia por meio de um processo eleitoral, o qual poucos têm o poder de decisão. A respeito do processo eleitoral, Santos e Avritzer (2002)

contrapõem o discurso de Schumpeter e Bobbio, pois estes não deixam claro o motivo do procedimentalismo reduzir as formas de participação dos cidadãos no processo eleitoral:

[...] a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado ad hoc da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45, 46).

Diante das questões levantadas por Santos e Avritzer (2002), o processo de eleições de elites apresenta dificuldades de atender aos anseios de diferentes grupos sociais, ou seja, uma sociedade não é formada por grupos homogêneos, pois, dessa forma, seria fácil resolver os problemas do coletivo, tendo em vista que o representante pertenceria a tal grupo.

Mas no caso da sociedade moderna, formada por diferentes grupos sociais, não cabe a tomada de decisões por um governante que desconhece as necessidades de seus governados. Por isso a importância de ampliar a participação, levando em consideração os diferentes aspectos econômicos, étnicos e culturais da sociedade.

Além disso, no início do século XX, outro debate que passa a ser colocado no centro de discussões acerca da teoria da democracia é a indispensabilidade da burocracia. De acordo com Santos e Avritzer (2002), quem inicia essa discussão da teoria clássica da democracia é Karl Marx ao trazer para o centro do debate o fato inevitável dos cidadãos perder o controle sobre o processo de discussão nas áreas da política e da economia, sendo também elevado o controle por formas de organização burocrática.

Na mesma direção, Santos e Avritzer (2002) também traz as contribuições de Weber, o qual relaciona o surgimento da burocracia com o desenvolvimento do Estado moderno, isto é, não é um fato limitado à organização de classe da sociedade capitalista e à área da produção material. Para o teórico, a divisão engloba não só trabalhadores e meio de produção, mas também pesquisadores científicos, militares, bem como todos os cidadãos envolvidos em atividades consideradas complexas no ramo da economia e do Estado.

Para Weber, o fenômeno da complexidade criava problemas para o funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 46, 47).

A partir da segunda metade do século XX, a complexidade e a inevitabilidade da burocracia ganharam força ao mesmo tempo em que as funções do Estado foram ampliadas

com o estabelecimento do WelfareState<sup>13</sup> nos países europeus, no caso, o Estado passa a administrar funções ligadas ao bem-estar-social. Como consequência, amplia-se as discussões acerca do crescimento da burocracia, obtendo uma perspectiva positiva.

Sobre essa nova perspectiva da capacidade de controle da burocracia sobre o indivíduo moderno, o teórico Norberto Bobbio vai além do argumento de Weber, ao considerar que o cidadão tem conhecimento da perda de controle sobre atividades políticas e econômicas ao optar pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, nesse sentido, o controle fica a cargo de burocracias privadas e públicas.

Acerca do aparato burocrático, Bobbio (1986) relaciona com o aumento das demandas vindas das classes menos favorecidas, ou seja, ao estender o direito de voto aos analfabetos, trabalhadores e menos afortunados, o estado passa a ser cobrado por essas classes na obtenção de melhores condições de vida. São demandas como construções de escolas para a erradicação do analfabetismo, garantia de propriedade aos sem moradia, geração de empregos, entre outros benefícios.

Antes, a única demanda exigida do estado pelos proprietários de terras, os únicos que tinham o direito ao voto, era a proteção à propriedade privada. Quando o estado passa a ser cobrado por diferentes, serviços sua atuação não consegue responder aos novos anseios, tornando-se um estado democrático e burocrático ao mesmo tempo, por isso que “[...] o desmantelamento do estado de serviços – estado este que exigiu um aparato burocrático até agora jamais conhecido – esconde o propósito de reduzir a limites bem circunscritos o poder democrático” (BOBBIO, 1986, p. 33).

Outro ponto que Bobbio (1986) observa como obstáculo ao pleno desenvolvimento da democracia, refere-se ao baixo rendimento do sistema democrático em ofertar os serviços e garantias de direitos sociais aos cidadãos. O estado liberal e o sistema político democrático promoveram a emancipação da sociedade. Com do alargamento do estado democrático, os cidadãos passaram a exigir do estado cada vez mais melhorias no serviços públicos e garantias de direitos, contudo, o volume de demandas sociais e as soluções para tais demandas não acompanharam o mesmo ritmo, o estado democrático não conseguiu dar repostas hábeis em curto período, ocasionando o desmantelamento do estado e o descontentamento da sociedade. Conforme Bobbio (1986):

---

<sup>13</sup>O *welfarestate* é um modelo de organização de ordem política e econômica em que atribui ao Estado a responsabilidade de criar políticas assistenciais. Esse modelo surgiu no século XIX, o qual aumentou “[...] as funções do Estado ligadas ao bem-estar social” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 47).

Além do mais, diante da rapidez com que são dirigidas ao governo as demandas da parte dos cidadãos, torna-se contrastante a lentidão que os complexos procedimentos de um sistema democrático impõem à classe política no momento de tomar decisões adequadas. Cria-se assim uma verdadeira defasagem entre o mecanismo da imissão e o mecanismo da emissão, o primeiro em ritmo sempre mais acelerado e o segundo em ritmo sempre mais lento. Ou seja, exatamente ao contrário do que ocorre num sistema autocrático, que está em condições de controlar a demanda por ter sufocado a autonomia da sociedade civil e é efetivamente muito mais rápido na resposta por não ter que observar os complexos procedimentos decisórios próprios de um sistema parlamentar (BOBBIO, 1986, p. 35).

Diante desse posicionamento, Santos e Avritzer (2002) observa que os teóricos que defendem a substituição dos mecanismos de exercício da soberania popular pelo controle da burocracia sobre a política não conseguem dar repostas ao problema da desconfiança sobre a competência das formas burocráticas de administração em lidar com as diferenças sociais:

As formas burocráticas descritas por Weber e Bobbio são monocráticas na forma como gerem o pessoal administrativo e na forma como advogam uma solução homogeneizante para cada problema enfrentado em cada jurisdição. Ou seja, a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 48).

Ou seja, no cerne de uma jurisdição administrativa ocorre a composição de diferentes grupos, dessa forma, diferentes problemas administrativos vão surgindo. O que exige cada vez soluções que contemplem os diferentes coletivos. O que torna central nesta questão é o conhecimento que os atores sociais possuem, pois são esses saberes que as burocracias não detêm para dar respostas aos problemas de gestão. É perceptível que as burocracias centralizadas não conseguem conduzir ou lidar com saberes necessários para a promoção de políticas em diferentes áreas como social, ambiental e cultural.

Santos e Avritzer (2002) citam um terceiro fator constituinte da concepção hegemônica da democracia, que vê na representatividade a única resposta para o problema da autorização nas democracias de grande escala. Logo, a teoria hegemônica da democracia tem como fundamento da representação o tema da autorização, sendo que dois argumentos sustentam o tema da autorização, o primeiro refere-se ao problema do consenso dos representantes e o segundo à capacidade das formas de representação de expressarem e as classificações das opiniões em nível de sociedade.

O problema do consenso dos representantes surgiu no interior da teoria clássica da democracia em oposição às formas de democracia direta, as quais os processos de escolhas seguiam um esquema de rodízios. Conforme essa concepção, a falta de autorização no



exercício direto da administração das antigas cidades-estado ou das republicas italianas era mudada pelo conceito de direito igual à ocupação dos cargos de decisão política. Quando a ideia do consenso é trazida para os debates acerca da teoria racional da política, “[...], o sorteio, próprio às formas republicanas de decisão, deixa de fazer sentido e é substituído pela ideia do consenso, isso é, por algum mecanismo racional de autorização” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49).

Quanto à capacidade de as formas de representação expressar as diferentes opiniões em nível de sociedade, os sistemas eleitorais tiveram função importante na representação do eleitorado para a concepção hegemônica de democracia. Contudo, tal entendimento deixa de lado três elementos da representação, no caso, as múltiplas identidades, a autorização e a prestação de contas, pois centra a representação somente no âmbito da ampliação de escalas. Por meio do mecanismo da tomada de decisão pela maioria, a representação não assegura “[...], que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento [...]” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49).

A teoria democrática hegemônica apresenta dificuldades em representar diferentes grupos sociais. Com advento da globalização e o fim da guerra fria o debate democrático trouxe questões que a concepção hegemônica de democracia não consegue resolver. São questões como a diversidade étnica (grupos que lutam a fim de garantir seus direitos) e o conflito entre interesses divergentes e o particularismo de elites econômicas. Dessa forma surge o debate entre democracia representativa e democracia participativa.

### 3.4 PERSPECTIVAS NÃO-HEGEMÔNICAS DE DEMOCRACIA

A concepção hegemônica da democracia tem como prática a restrição de legitimação de governos e como resposta à essa concepção de democracia surgem, durante o período pós-guerra, as chamadas democracias contra hegemônicas. Embora essa nova concepção de democracia teça fortes críticas às formas homogeneizantes de organização da sociedade e reconheça a pluralidade humana, a maioria delas ainda tem aproximações com procedimentalismo Kelsiniano. Ou seja, como resposta ao problema da democracia, o procedimento é entendido como forma de vida, cabendo à democracia o aprimoramento das relações humanas.

Diante desse contexto, Santos e Avritzer (2002) observa que a democracia é entendida como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e Sociedade.

Nesse sentido, as concepções hegemônicas de democracia, bem como as contra hegemônicas apresentam a mesma preocupação, a diferença consiste em ambas buscarem respostas diferentes para os problemas. A respeito das concepções contra hegemônicas de democracia:

Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como propõem Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

A concepção contra hegemônica entende a democracia como a constituição de uma nova gramática histórica (SANTOS; AVRITZER, 2002). Essa nova gramática da democracia requer pensá-la como forma socio-histórica, levando em consideração que não são quaisquer tipos de leis naturais que determinam tais formas.

Nessa conjectura, a democracia sempre envolve romper com tradições estabelecidas e instituir novas regras, novas leis, novos comportamentos. A nova gramática democrática produz essa indeterminação, ou seja, não fica só na questão “[...] de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder” (SANTOS, 2001, p. 51, 52).

De acordo com Santos e Avritzer (2002), para pensar a democracia como desenvolvimento positivo de uma comunidade é necessário tratar de questões culturais desse mesmo coletivo. Dessa maneira, volta à tona discussões sobre o procedimentalismo, bem como suas dimensões societárias. A discussão traz como premissa a ampliação do procedimentalismo, entendendo-o não mais como um mecanismo para a formação de governo, mas como prática social.

O teórico Habermas citado por Santos e Avritzer (2002, p. 53) recoloca o procedimentalismo no centro do debate das teorias contra hegemônicas de democracia. Entende o procedimentalismo como dimensão social, ampliando seu conceito. Dessa maneira, estabelece como condição necessária a publicidade, tendo em vista que o espaço público é um lugar onde os cidadãos têm a oportunidade de trazer ao conhecimento de todas as suas lutas, diferenças e os problemas que enfrentam no espaço privado.

A publicidade permite que o cidadão questione sua condição de desigualdade no ordenamento político através da deliberação societária. Ainda conforme Habermas citado por Santos e Avritzer (2002, p. 53), a deliberação societária estabelece que: “[...] apenas são

validas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional. ”

Com base nesse entendimento, o procedimentalismo passa a ser considerado como um mecanismo social e participativo ao abrir espaço para a ampla deliberação. Santos e Avritzer (2002) esclarece que essa nova perspectiva do procedimentalismo é proveniente da diversidade de grupos, que fazem parte das sociedades contemporâneas, onde a política necessita da aceitação desses sujeitos em ações racionais de deliberações e o método de autorização de governo já não é mais válido, uma vez que o procedimentalismo democrático exige que o poder político seja exercido por todos.

### **3.4.1 Democracia direta**

A democracia direta é entendida como um tipo de sistema onde os cidadãos discutem e votam, de forma direta, os principais assuntos do sistema político. Historicamente, esse modelo de democracia foi muito debatido na antiga Grécia, onde as assembleias populares reuniam os cidadãos das cidades-estados democráticas na praça local, lá as principais leis e questões eram debatidas e resolvidas.

No entanto, conforme o modelo grego, nem todos da população exercia o direito político nas tomadas de decisões, pois este direito estava restrito a um determinado grupo da sociedade grega. Além disso, com o aumento populacional, a organização social era cada vez mais difícil com o sistema de democracia direta, pois ficava inviável submeter as questões a serem decididas ao registro do voto de uma população tão numerosa. É nesse momento que surge o modelo alternativo para a democracia direta, a democracia indireta, o qual foi discutido no tópico anterior.

Bobbio (1986) observa que o desenvolvimento da democracia trouxe diferentes grupos sociais para o debate político, com isso vieram também diferentes comportamentos, desigualdades sociais, resultando divisões de opiniões nas tomadas de decisões. Com isso, nos estados democráticos, os problemas só aumentaram ao invés de diminuir. A esse respeito Bobbio (1986, p. 46) infere que:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, o ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade.

Por outro lado, Bobbio (1986) discorre acerca de duas críticas ao modelo de democracia representativa, a primeira refere-se ao impedimento de um mandato imperativo, a qual entende que o mandato de um candidato pode ser revogável por seus eleitores. A segunda crítica diz respeito à representação dos interesses particulares de determinado grupo ou categoria, ou seja, só os interesses de um pequeno grupo são levados em consideração, deixando de lado o bem do coletivo.

Quem conhece um pouco a história da disputa hoje secular pró e contra o sistema representativo sabe muito bem que frequentemente os temas em discussão são sobretudo estes dois. Ambos são temas que pertencem à tradição do pensamento socialista em oposição à democracia representativa considerada como a ideologia própria da burguesia mais avançada, como ideologia “burguesa” da democracia (BOBBIO, 1986, p. 48).

A crítica ao tema do mandato imperativo é oriunda do pensamento político marxista, na qual previa que os leitores pudessem revogar o mandato de seus representantes, caso estes não estivessem representando de fato os interesses de todos. Já a polêmica referente a representação de interesses particulares, parte do pensamento socialista inglês, o qual trouxe como proposta a desarticulação corporativa do estado por meio de uma reforma institucional que instaurasse uma representação baseada em interesses organizados e reconhecidos em consonância com a representação do estado parlamentarista clássico.

Contudo, Bobbio (1986) não vê nas duas propostas levantadas para a resolução do sistema representativo clássico como um caminho de evolução da democracia representativa para a democracia direta. Aponta que substituir uma forma de representação por outra pode parecer uma limitação, assim como é discutível que a representação funcional que aparentemente pode parecer “mais democrática que a representação territorial conduzida através destes organismos de agregação dos interesses que são hoje os partidos” (BOBBIO, 1986, p. 51).

Bobbio (1986) não descarta a hipótese de que a representação por mandato possa ser um caminho que vai da democracia representativa para a democracia direta, porém, não chega a ser uma democracia direta pura, nem mesmo a democracia representativa é pura. Historicamente, muitos defensores da democracia direta acreditavam que o primeiro passo para se chegar até a ela era por meio da democracia representativa através de representantes substituíveis. Contudo, essa transição de uma democracia representativa para a democracia direta de forma harmônica é algo discutível:

Os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas e termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda (BOBBIO, 1986, p. 51).

Ocorre que tanto a democracia representativa quanto a democracia direta não podem ser entendidas como sistemas alternativos excludentes, isto é, entender que um só é possível se o outro não existir. É compreender que as duas formas de democracia são compatíveis entre si e ambas formam um “[...] sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes” (BOBBIO, 1986, p.51).

Bobbio (1986) esclarece que a democracia direta não é o suficiente para um estado complexo, como é caso do estado moderno. Assim, as duas entidades da democracia direta - a assembleia dos cidadãos deliberantes em intermediários e o *referendum*<sup>14</sup> - não funcionam no estado moderno de forma exclusiva, ou seja, optando entre uma ou outra, tampouco podem atuar conjuntamente.

### 3.4.2 Democracia participativa

Nos últimos anos do século XX, a crise de alguns modelos de democracias representativas – compreendidas até então como o modelo ideal de democracia - desencadeou o surgimento de uma nova perspectiva democrática conhecida como democracia participativa ou democracia semidireta. Esse modelo de democracia compreende como quesito fundamental a participação ativa da população nas tomadas de decisões políticas.

A crítica ao modelo de democracia representativa começa a partir do momento em que a população percebe que os representantes eleitos não estavam conseguindo atender as necessidades da sociedade moderna, principalmente, de alguns grupos sociais. Na perspectiva de atender aos anseios da sociedade, a democracia participativa traz como proposta o envolvimento ativo da população nas discussões políticas, através do diálogo entre todos os diferentes grupos e movimentos sociais que vivem em uma mesma sociedade. A ideia é que todos tenham a oportunidade de trazerem suas questões para serem debatidas com finalidade de construir soluções para atender as necessidades de todos.

---

<sup>14</sup>Bobbio (1986, p. 52) alega que o *referendum* é único mecanismo da democracia direta de possível e efetiva aplicabilidade na maior parte dos estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias.

Acerca dos movimentos sociais, Santos e Avritzer (2002) consideram-os importantes para a institucionalização da diversidade cultural e surgem da necessidade de inserir atores sociais excluídos, ampliar direitos políticos, aumentar a cidadania, bem como transformar práticas dominantes.

É diante desse cenário que as práticas democráticas passaram a ser ressignificadas e o debate democrático passou a centralizar o problema na transformação da chamada gramática social, quando os movimentos sociais passam a trazer novos grupos para o cenário político, com o intuito de debaterem suas pautas e reivindicações, antes esses eram grupos vistos como excluídos do processo político.

O conflito da relação entre procedimentalismo e participação social é resultado da grande participação dos movimentos sociais nos processos de redemocratização ocorridos nos países da América Latina e América do Sul. Esses movimentos buscavam uma gramática social que estabelecesse mudanças nas relações de etnia, de gênero, de raça, bem como nas relações do privado na apropriação de recursos públicos. Tais debates implicaram em uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, isto é, “[...] na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando o Estado em um novíssimo movimento social” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 54).

Além disso, com a ampliação da participação social no processo de redemocratização os caminhos não participativos e burocráticos não lograram êxito na resolução de problemas ao nível local. Santos Avritzer (2002) reconhecem que a maioria das experiências participativas ocorridas nos países recém-democratizados do Sul obtiveram sucesso devido à capacidade dos atores sociais trazerem vivências e informações do nível social para o nível administrativo.

A ampliação da participação social na política permitiu com que grupos sociais considerados vulneráveis socialmente e etnias minoritárias levassem para o espaço público reivindicações e reconhecimento de direitos. Com isso a representatividade perde força, pois os interesses dos diferentes grupos sociais não conseguem ser alcançados por meio da representação em arranjos políticos, tendo em vista que os setores mais favorecidos economicamente ou que estão em maior número no sistema político tem mais facilidades de alcançar seus interesses.

Santos e Avritzer (2002) reforçam que a ampliação da participação resultou no problema da relação entre representação e diversidade cultural e social, pois à proporção que

o espaço político é ampliado para grupos que estão estavam fora do debate político surge também a diversidade étnica, cultural e social desses atores.

A representação já não consegue trazer soluções e atender efetivamente os interesses dos grupos subalternos, logo, no processo político, os setores que estavam em maior número ou que possuíam mais condições financeiras tinham seus interesses atendidos com mais facilidade. Com base nesse entendimento, pensar em “formas de relativização da representatividade ou da articulação entre democracia representativa e democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 55).

### 3.5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como vimos anteriormente, a democracia participativa ganhou notoriedade com os processos de democratização ocorridos a partir da década de 70. Tais processos culminaram na possibilidade de ampliar a participação de diferentes atores sociais nas tomadas de decisões, tendo em vista a inclusão de pautas ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e o aumento da participação dos cidadãos, sobretudo no nível local.

Contudo, um dos desafios apresentados para a institucionalização da democracia participativa, conforme Santos e Avritzer (2002), está na intensa disputa política que os processos participativos tendem a ser objetos, principalmente em sociedades capitalistas, a exemplo dos países centrais, os quais consolidaram a concepção liberal de democracia. Esses países buscaram estabilizar o conflito controlado entre democracia e capitalismo.

Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 59).

Dessa forma, a partir da década de 1980, tanto a prática quanto a teoria da democracia hegemônica nos países centrais passaram ser influenciadas pela questão da “sobrecarga democrática”, conseqüentemente essa preocupação enveredou para o sistema mundial. A sobrecarga estava atrelada à inserção política de grupos sociais, antes excluídos do processo, bem como pelas intensas demandas que estes grupos direcionavam à democracia

Através da democratização, os países do Sul foram colocados, pela primeira vez, diante da questão do alargamento da participação no sistema político. No entanto, a concepção hegemônica da democracia entendeu a questão da ampla participação, ou nova gramática social, como excesso de demandas, ou seja, as elites dominantes são contrárias aos processos de intensificação democrática. Tendo em vista que tais processos visam combater os interesses e ideais hegemônicos.

Mas, muitas vezes, os processos de intensificação democrática são “[...] combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou integração” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 60). Aí reside outro desafio, a descaracterização da participação, que pode ocorrer tanto pela cooptação de grupos sociais já incluídos, ou pela integração em contextos institucionais, em ambos os casos o potencial democrático e a mudança nas relações de poder ficam comprometidos.

Apesar dos desafios, a democracia participativa apresenta fatores importantes para o pleno exercício da cidadania, pois apresenta algumas alternativas para que o cidadão possa opinar e levar ao espaço público seus anseios e opiniões, a exemplo de referendos, plebiscitos, audiências públicas, dentre outros meios.

Avritzer citado por Santos e Avritzer (2002) corrobora com esse entendimento ao apresentar o exemplo brasileiro de processo participativo nas tomadas de decisões. É caso do orçamento participativo, devido a novos arranjos participativos, a Assembleia Constituinte elevou a influência de diferentes seguimentos sociais nas instituições políticas.

Com o advento da Constituição Federal brasileira de 1988, que introduziu novos elementos culturais, abriu espaço para a participação popular nas decisões políticas. O orçamento participativo é um exemplo dessa abertura do cenário político para a participação de novos atores sociais.

O orçamento participativo considera envolver nas discussões de planejamento todos os membros da sociedade, sem distinção de nível social, econômico ou cultural, bem como trazer elementos da democracia direta e indireta para que as normas internas sejam definidas pelos próprios participantes. Outro aspecto, refere-se na alocação de recursos para investimentos com base em decisões dos participantes e em exigências legais e técnicas do sistema de governo.

Conforme Avritzer citado por Santos e Avritzer (2002), esses princípios gerais do orçamento participativo são entendidos em três formas de institucionalidade participativa:



Em primeiro lugar, assembleias regionais nas quais a participação é individual, aberta a todos os membros das comunidades e cujas regras de deliberação e de decisão são definidas pelos próprios participantes. Em segundo lugar, um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos. Em terceiro lugar, há um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66)

Nesse sentido, o orçamento participativo mescla elementos da democracia representativa e da democracia participativa, no caso, o cidadão é envolvido no processo de negociação e de deliberação acerca das questões prioritárias nas distribuições de recursos públicos. Por meio desse processo, o orçamento participativo abrange a justa “[...] distribuição de bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais” (SANTOS, 2002, p. 66, 67). Ou seja, articula a democracia com a nova gramática social, que vai além da representação, pois trata-se de um processo amplo de participação, que requer um debate público acerca das normas para a deliberação, a participação e a justa distribuição de recursos público.

Conforme Santos e Avritzer (2002), a ampliação do orçamento participativo para todas as regiões brasileiras mostra uma experiência fértil para o campo da democracia participativa, pois a mudança do modelo de democracia surge dos questionamentos de movimentos sociais que debatem as formas de exclusão social, através de atos que resultam em novos formatos e regras, os quais oportunizam o cidadão no controle das ações do governo. Santos e Avritzer (2002) exemplificam:

O orçamento participativo mostra alguns dos potenciais de ampliação da democracia participativa. No caso de Porto Alegre a participação da população cresceu praticamente todos os anos. No caso de Belo Horizonte, apesar de um pouco mais de variação, e também é crescente. É importante também ressaltar que o orçamento participativo tem ampliado significativamente a sua presença no Brasil. Entre 1997 e 2000, existiram 140 gestões municipais que adotaram o orçamento participativo, a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 67).

O orçamento participativo é um exemplo de como a democracia participativa contribui para a criação de mecanismos que promovam o envolvimento de toda a sociedade nas decisões políticas. Isso é possível quando há ruptura nas práticas de democracia representativa hegemônicas, dando espaço para a inclusão de diferentes atores sociais e pautas que antes eram ignoradas pelas elites excludentes.

Os movimentos sociais tiveram grande importância nesses debates, pois reivindicavam transformações na condução das decisões políticas, que, em muitos casos, eram movidas por

interesses individuais de determinados grupos. Ou seja, o que estava em voga não eram as decisões do coletivo, mas a vontade de uma minoria.

### 3.6 A PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

Conforme evidenciado nos tópicos anteriores, observamos o quão é importante a participação da sociedade nas decisões políticas, tendo em vista o amplo debate acerca dos problemas sociais em busca de melhorias, visando atender as necessidades do coletivo. Contudo, historicamente, o diálogo entre sociedade e Estado sempre foi difícil, marcado por lutas e reivindicações de grupos sociais que se sentiam excluídos dos processos de tomada de decisões políticas.

Assim, no contexto educacional brasileiro, a luta pelo acesso à educação também foi uma pauta marcada por conflitos. Por meio dos movimentos sociais e mobilizações sindicais, na década de 60, as discussões sobre a democratização do ensino passaram a ser mais latentes.

A educação no Brasil só foi assegurada na década de 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme o Art. 205, que contempla a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, p.134). O texto constitucional estabelece, com o intuito do pleno desenvolvimento do cidadão para o exercício da cidadania, a participação de toda a sociedade no incentivo e na promoção da educação.

Dessa maneira, a educação não fica somente a cargo do Estado, pelo contrário, sua organização e planejamento deverá envolver a participação de toda a sociedade. Corroborando com esse entendimento, o Art. 206 da C.F, capítulo VI, prevê o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 63). Logo, conforme o texto constitucional, a gestão democrática do ensino público é entendida como um princípio, ou seja, para a proposição e formulação de políticas públicas para a educação o diálogo entre o Estado e a sociedade passa a ser fundamental.

Gadotti (2014) destaca a gestão democrática e a participação popular como dois fatores importantes para a construção da aprendizagem. Assim, formar o cidadão para que ele participe de processos decisórios de sua sociedade, compreende formá-lo também para o exercício da cidadania, tendo como pressuposto a responsabilidade nas escolhas que contribuam para o futuro de sua nação.

A gestão democrática – como princípio pedagógico e como preceito constitucional – não se restringe à escola. Ela impregna todos os sistemas e redes de ensino. O princípio constitucional da gestão democrática também não se limita à educação básica ela se refere a todas as modalidades de ensino (GADOTTI, 2014, p. 1).

Vale frisar que a gestão democrática do ensino público não pode levar em consideração a concepção “educação tecnocrática ou autoritária” (GADOTTI, 2014, p. 2). Pois, a concepção de gestão democrática visa a construção uma educação emancipatória, autônoma e participativa, ou seja, abandona qualquer concepção elitista ou excludente de educação.

Contudo, muitos sistemas públicos de educação ainda são marcados por princípios e ideologias que ignoram o princípio da gestão democrática, pois assumem uma perspectiva de educação com base em mecanismos e discursos excludentes, dessa maneira, “[...] separam os que sabem dos que não sabem, os que mandam e os que devem obedecer” (GADOTTI, 2014, p. 2).

Gadotti (2014) estabelece a diferença entre participação social e participação popular. No caso da participação social, compreende as conferências, os conselhos, as ouvidorias, as audiências públicas, entre outras formas de atuação e organização da participação social, sendo esses espaços verdadeiros mecanismos de controle da sociedade sob a administração pública.

Nesse sentido, para que os gestores públicos promovam a participação social é necessário entendê-la como categoria, bem como um conceito metodológico e político (GADOTTI, 2014, p. 2). A participação da sociedade civil organizada favorece o controle, o monitoramento, a avaliação e a implementação das políticas públicas, além de contribuir com diálogo entre Estado e sociedade.

É importante enfatizar que a sociedade brasileira é formada por classes sociais divergentes, um dos fatores que contribuem com essas desigualdades está relacionada à má distribuição de renda. As classes que detém de um poder aquisitivo maior, conseqüentemente, também tem mais facilidades ao acesso a outros bens, tais como saúde, educação e mais oportunidades de estarem envolvidas nas questões políticas.

Por isso, a ampla participação da sociedade envolvendo grupos que antes eram excluídos dos processos de decisões fortalece a construção de uma nação mais justa e igualitária, diminuindo as desigualdades sociais. A participação social como mecanismo de controle social contribui com a gestão pública e aperfeiçoa os serviços voltados à sociedade.

A igualdade formal, jurídica é insuficiente, sem a igualdade econômica. Vista desta forma, a participação social se constitui também num método de reconfiguração do próprio Estado. A democracia participativa não concorre com a representativa: elas se complementam, se fortalecem aproximando o cidadão do Estado. É preciso superar o velho modelo tecnocrata de política pública baseada na premissa do Estado externo à Sociedade (GADOTTI, 2014, p. 3).

Conforme Gadotti (2014), apesar de a Constituição Federal de 1988 prever a igualdade de direitos, o Brasil não conseguiu, na prática, estabelecer a igualdade econômica entre os cidadãos, por isso ainda é evidente no processo político decisões que favorecem um determinado grupo e exclui o outro.

Pois, o país ainda traz resquícios de um modelo de política elitista, em que a democracia representativa não consegue atender a todos os anseios e necessidades da população, daí a importância da democracia participativa atuar em conjunto com a democracia representativa, abrindo espaço para novos grupos sociais, novas pautas e temas sociais e culturais.

No que se refere à participação popular, de acordo com Gadotti (2014), compreende as formas mais independentes de organização e atuação de grupos populares na política, são constituídos por movimentos sociais, associações, lutas sindicais, entre outros. Ou seja, a participação popular são as formas de reivindicações mais diretas que a participação social, por exemplo, as marchas, as ocupações, entre outras formas. Essas formas de participação popular envolvem o diálogo e a negociação com a administração pública, além disso, em certos casos, “[...] não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos” (GADOTTI, 2014, p. 3).

A participação popular é pouco produtiva se não se traduzir em elementos em instrumentos concretos (normas, leis e mudanças orçamentárias) que permitam o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a decisão sobre políticas públicas. Mesmo quando essa regulação existe, nem todas as distorções são evitadas (GADOTTI, 2014, p. 6).

Por isso, o grande obstáculo é o diálogo sobre políticas públicas voltadas para os grupos sociais oriundos de lutas e pautas que antes não eram levadas para centro das discussões, pois tanto a participação social quanto a participação popular precisam ser levadas em consideração quando se discute questões que torne a vida em sociedade mais equitativa, sem discriminações de grupos, com base no respeito e na garantia da autonomia e na “[...] independência das formas de organização popular, superando os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares” (GADOTTI, 2014, p. 3).

No que se refere à gestão democrática da educação, a C.F de 1988 estabelece, em seu Art. 211, que os sistemas de ensino brasileiro deverão ser organizados e estruturados sob o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todavia, a redação não prevê que instâncias poderão dar suporte à organização do ensino dos entes federados, bem como na proposição de políticas públicas educacionais.

Em razão dessa lacuna, surgiram entidades sem fins lucrativos que visam articular e promover políticas para a construção de uma educação pública de qualidade e acessível todos. Essas entidades, em sua composição, atuam estruturas públicas dos Estados e Municípios justamente para que nas construções e debates acerca da educação nacional seja levada em consideração a percepção local de cada ente federado, são questões como os desafios e potencialidades que as diferentes regiões brasileiras apresentam.

A saber, para contribuir com o sistema de ensino brasileiro, os entes federados contam com o apoio das seguintes instituições: Fórum Nacional de Educação (FNE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), a União nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Além dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), os Conselhos Municipais de Educação (CME), os Conselhos Escolares, os Conselhos Universitários, entre outras entidades.

Com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996, o princípio da gestão democrática foi reforçado, bem como assegurando também o regime de cooperação entre os entes federados. Em relação à educação básica, os sistemas de ensino passam a definir suas normas de gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 26).

É importante destacar que a gestão democrática contribui também com o aperfeiçoamento das políticas educacionais, entendidas como políticas de Estado, em consonância com as diretrizes nacionais em todas as modalidades de ensino. Para isso, nas discussões acerca da educação nacional, cabe envolver todos os sistemas de ensino, as instâncias e as organizações de participação social com vistas a promover o amplo debate

sobre categorias tais como a autonomia, a participação, a descentralização, a qualidade, entre outras que visem promover o entendimento de todos nos assuntos político-pedagógicos.

O PNE, através da Lei nº 13.005/2014, reforça o preceito constitucional acerca da organização e planejamento educacional do país em regime de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No caso, o PNE estabeleceu um prazo de até um ano, a partir da sua data de publicação, para que os entes federados elaborassem ou adequassem seus planos decenais de educação.

Nesse sentido, a elaboração ou a adequação dos planos de educação foi um grande desafio para os entes federados, tendo vista o curto prazo (um ano) que estes tiveram. Pois, a construção de um plano requer, estudos, diagnósticos, apontamentos dos desafios, das fragilidades e das potencialidades de cada região, bem como levar ao amplo debate as sugestões de metas e estratégias para o ensino local articuladas com o PNE.

Além disso, o PNE também determinou o monitoramento contínuo e avaliações periódicas do processo de execução do plano nacional em consonância com os planos dos entes federados. Para isso, conforme o art. 5º da lei do PNE:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I – Ministério da Educação (MEC);
- II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III – Conselho Nacional de Educação (CNE);
- IV – Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014, p. 2).

A essas instâncias também é atribuído, de acordo com o inciso primeiro do art. 5º, a função de divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações em seus sítios institucionais, bem como analisar e propor políticas públicas para garantir o implemento das estratégias e a execução das metas.

Na perspectiva de aprimorar a execução das metas, o PNE, em seu art. 6º, atribui à União a função de promover pelo menos duas Conferências Nacionais de Educação até o final do decênio, antecedidas de conferências distrital, municipais e estaduais. Para isso, designou o Fórum Nacional de Educação a tarefa de coordenar e articular as referidas conferências.

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

- I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;
- II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (BRASIL, 2014, p. 3).

Como previstas na lei do PNE, as conferências de educação são mecanismos importantíssimos tanto no processo de elaboração quanto no processo de acompanhamento dos planos decenais de educação. Tendo em vista promover espaços de diálogos entre a sociedade e o Estado com o intuito de elevar a qualidade da educação por meio de políticas educacionais que atendam de fato os diferentes grupos e categorias sociais.

A lei do PNE também determina, no inciso quinto do art.7º, a formação de uma instância permanente de cooperação entre os entes federados, com vistas a promover melhorias no desenvolvimento da Educação Nacional. Para isso, reconhece como fundamental a contribuição e participação de organizações sociais e instâncias para a elaboração e acompanhamento do PNE.

No que tange a gestão democrática do ensino público, na Meta 19, o PNE determinou um prazo de dois anos para a sua efetivação, compreendendo a gestão com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.

Porém, Peroni e Flores (2014) entendem a proposta de gestão democrática do ensino, referida na Meta 19, como um modelo de gestão gerencial, contrariando o princípio da gestão democrática, pois a participação da comunidade escolar é entendida de maneira genérica, a concepção de gestão, nesse sentido, está relacionada à princípios gerenciais.

Se por um lado a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado cabe um alerta no sentido de que associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio (PERONI; FLORES, 2014, p. 160).

Acerca desse entendimento, a Meta 19 articula duas concepções antagônicas de gestão, ou seja, uma gestão com base nos princípios democráticos e outra relacionada ao modelo gerencial. Nesse sentido, surge um desafio aos estados, distrito e municípios “[...] implementar em conjunto critérios tão distintos” (PERONI; FLORES, 2014, p. 160).

Em relação às ações de consulta pública, Gadotti (2014) compreende essas ações como fatores que comprometem a efetiva participação, pois o Estado entende que a sociedade participa quando está sendo consultada acerca das questões sociais, compreendendo-a como incapaz de tomar decisões. Contudo, a efetiva participação precisa ir além da consulta pública, ela deve ser compreendida como uma forma de controle social.

A maioria dos espaços de participação são consultivos. Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular. Espaço de controle público do Estado é diferente espaço de interlocução com o Estado (GADOTTI, 2014, p. 6).

É preciso entender a participação como estratégia para superar ações excludentes e modelos de gestão autoritários, elitistas e gerencialistas. Além disso, a participação deve ir além da mera descentralização do poder, ela precisa propor formas de ampliação da democracia, superando as desigualdades sociais.

Gadotti (2014) reconhece que a gestão democrática na escola avançou no que se refere a implementação de mecanismos que promovam à autonomia e à participação nesse espaço. Contudo, o planejamento e organização da Educação Nacional ainda precisa trilhar alguns caminhos para garantir a efetiva participação da sociedade, tendo em vista que são poucos os espaços em que sociedade civil tem a oportunidade de participar das decisões em políticas públicas educacionais. A garantia de participação nesses espaços só foi possível através de lutas e mobilizações. É importante frisar que a participação da sociedade civil no campo educacional é recente, “[...] pouco mais de uma década é que esse tema está sendo objeto de política pública” (GADOTTI, 2014, p. 5).

Além disso, poucos são os mecanismos ofertados pelo Estado para a garantia da democracia, isso está relacionado à própria concepção de democracia do Estado, baseada em aspectos que não dão conta de todas as demandas sociais. Ainda é pequena a participação da sociedade na luta pelos seus direitos e pela aquisição da cidadania. Por isso, é tão importante que as estratégias de controle do Estado sejam fortalecidas por organizações civis, atuando diretamente nas propostas e planejamentos de políticas públicas educacionais, participando também da fiscalização e da avaliação de tais políticas.

Diante do exposto, percebe-se a importância da participação da sociedade nos processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação. Para isso, torna-se fundamental entender a participação como um direito inerente ao cidadão, tal direito já é previsto na C.F brasileira de 1988 quando previu a participação da sociedade na gestão de políticas públicas.

Gadotti (2014) observa que, além de fomentar espaços adequados de participação, é importante também criar planos estratégicos de participação. Ou seja, para que a população participe das decisões educacionais é fundamental que ela compreenda o funcionamento político-pedagógico do país. Por isso:



A população precisa estar informada sobre o funcionamento do Estado, sobre as diversas instâncias de poder (executivo, legislativo e judiciário) e os diversos órgãos públicos, onde, como e quando pode participar. Nos governos populares, o Orçamento Participativo e as Plenárias e Fóruns populares têm se revelado excelentes formas de participação e organização da sociedade civil, contribuindo com o controle social da coisa pública. São verdadeiros mecanismos de gestão pública não estatal (GADOTTI, 2014, p. 7).

É perceptível que no Estado brasileiro a democracia representativa tem mais espaço que a democracia participativa. Para que a democracia participativa tenha mais alcance ainda é preciso superar muitos obstáculos, ela ainda caminha em ritmo lento. Como Gadotti (2014) propõe, a democracia participativa não substitui a representativa, ambas se complementam, mas para que a primeira não seja suprimida o Estado precisa propor mais ações de participação.

Para contribuir com Estado nesse aspecto, as atuações dos movimentos sociais e das organizações civis são fundamentais, pois levantam bandeiras e pautas que precisam ser trazidas para o espaço público. Só a democracia representativa não garante os direitos da população brasileira, marcada por uma ampla diversidade de grupos sociais, étnicos e culturais.

Cada vez mais cidadãos e cidadãs não se sentem representados no Parlamento e acabam por se desinteressar da política, ausentando-se não só nas eleições e votações, mas na vida cívica e dos espaços de participação e formação política. Mais do que nunca precisamos de uma educação popular cidadã (GADOTTI, 2014, p. 7).

Por isso, para combater as desigualdades no âmbito educacional e melhorar a qualidade da educação é fundamental que o acompanhamento dos planos decenais seja realizado por toda a sociedade. E para que os planos sejam conhecidos por todos é importante a publicidade desses documentos, bem como levá-los ao amplo debate, ou seja, promover diferentes meios e estratégias para que a sociedade possa conhecer os planos e acompanhar suas metas em execução.

Nesse sentido, conforme prevê o PNE, os entes federados precisam atuar em regime de colaboração para que contribuam com ações que visem a participação e o controle social, assegurando a gestão democrática da educação. Para esse intento, precisam elaborar estratégias que promovam espaços de diálogos e debates acerca dos planos para que a sociedade compreenda a importância desse documento e passem a acompanhar a implementação de suas metas, bem como sugerir e opinar sobre estratégias que não lograram êxito na execução de determinada meta.

#### **4. A GESTÃO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ: A DEMOCRACIA EXERCITADA OU MITIGADA**

A presente seção teve como objetivo apresentar os resultados da nossa investigação, sendo que por meio dos dados obtidos nos documentos e no referencial teórico e com base nas categorias de análise: **gestão democrática, participação e controle social**, analisamos o processo de monitoramento do PME de Macapá, bem como os mecanismos de gestão democrática adotados pelas instâncias responsáveis pelo processo.

Para tanto, primeiramente, lançamos uma reflexão acerca do processo de elaboração do PME/MCP (2015-2025) evidenciando os atores que participaram desse momento e o contexto em que o documento foi concebido. Logo em seguida, apresentamos como se deu o acompanhamento do PME, tendo em vista a organização do processo, a equipe técnica e as instâncias que foram instituídas para atuarem no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá.

Após, evidenciamos o processo de monitoramento do plano, haja vista as estratégias, articulações e processos que foram executados no período de 2015 a 2019. Nesse tópico, abordamos, de acordo com os dados levantados, como foi desenvolvido o trabalho das instâncias que estão à frente de tais processos.

Tomamos como suporte para essa análise o caderno de orientações fornecido pelo MEC para orientar o processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação fazendo um adendo com os dois relatórios bienais 2015-2017 e 2017-2019 elaborados pela Equipe Técnica responsável pelo monitoramento do plano, destacando as estratégias que têm alcançado êxito para o cumprimento das metas e outras que apresentam limitações e contradições que impedem a implementação de certas metas.

Em seguida, evidenciamos como foi delineada a participação dos atores sociais coletivos envolvidos no processo de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá. Através de uma análise dos elementos que tratam sobre como se deu a participação desses sujeitos. Destacamos a atuação da gestão responsável pelo processo, bem como suas ideologias e narrativas a respeito do processo no que tange o estímulo ao controle social, gestão democrática e o nível de participação social. Por fim, apresentamos nossas considerações finais, trazendo breves compreensões.

#### 4.1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAPÁ (2015-2025)

O PNE (2014-2024), instituído pela Lei 14.005/2014, de 25 de junho de 2014, difere dos planos anteriores por ser um plano decenal, ultrapassando governos. O referido plano estabeleceu o cumprimento de vinte metas, a partir de suas 254 estratégias, o que torna um desafio para os estados, Distrito Federal e municípios. Tendo em vista que o respectivo plano determinou que os entes federados adequassem ou elaborassem seus planos em conformidade com o Plano Nacional, conferindo um prazo de até um ano após a data de sua publicação. Conforme a LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014:

Art. 8º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014, p. 4).

No que tange a elaboração de um Plano Municipal de Educação é preciso compreender um trabalho voltado para a organização e agilidade, exigindo levantamento de dados, informações, estudos, análises, consultas públicas e acordos políticos. Além disso, tendo em vista que os planos municipais poderão ser limitados ou potencializados pelo plano estadual, o PME deve dialogar com o PNE e PEE (Plano Estadual de Educação). Conforme Bordignon (2009):

O Plano Municipal de Educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo (BORDIGNON, 2009, p. 92).

Dessa forma, pensar no processo de adequação ou elaboração de um Plano Municipal de Educação requer compreender um trabalho pautado na organização e celeridade, envolvendo levantamento de dados, informações, estudos, consultas públicas, análises e acordos políticos. Ou seja, é preciso realizar um diagnóstico da real situação do município para compreender os fatores que estão relacionados aos desafios e fragilidades educacionais da localidade, possibilitando prospectar os objetivos e finalidades para o futuro baseado na cidadania que queremos alcançar.

Nesse processo de adequação ou elaboração do PME, toda a sociedade bem como as três esferas de governo deve fazer parte desse trabalho. Pois, o PME tem o intuito de demonstrar e conciliar os anseios, as necessidades e as aptidões educacionais do município

para a oferta de todos os níveis e modalidades de ensino, levando em consideração os aspectos históricos, socioculturais e ambientais do município.

Bordignon (2009) compreende que o PME é um instrumento capaz de definir a concepção e viabilizar a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações, tendo como finalidade alcançar a efetivação da cidadania através da educação.

Assim, planejar o futuro com base em escolhas coerentes requer comparar as demandas e necessidades locais com os investimentos atuais e futuros da prefeitura, bem como possíveis contribuições das esferas estadual e federal. Ou seja, é fundamental que o PME tenha articulação com outros organismos de planejamento, tais como: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano de Ações Articulada (PAR), entre outros. Esses insumos são elementos importantes para a execução dos planos de educação e precisam constar nos orçamentos da União e dos estados para que os municípios tenham apoio técnico e financeiro durante os dez anos de vigência do plano.

No caso do município de Macapá, o Plano Municipal de Educação foi aprovado no dia 22 de junho de 2015, através da Lei Municipal nº 2178/2015, em conformidade com o prazo exigido pelo PNE (2014-2024), que era até dia 24 de junho de 2015.

Conforme orienta o *Caderno de orientações: Plano Municipal de Educação (2014)*, a primeira etapa do processo de elaboração de um PME é definir e distribuir atribuições aos atores responsáveis pelo processo. Assim, além da Secretaria Municipal de Educação, é preciso designar uma instância para coordenar o trabalho, bem como verificar se o município dispõe de legislação ou norma que confira tal atribuição, caso não haja essa instância, é preciso instituir, por meio de nomeação, uma Comissão Coordenadora para o trabalho.

Nessa comissão, além de representantes da Secretaria Municipal, devem fazer parte o Conselho ou o Fórum Municipal de Educação, os representantes das escolas, os representantes de outros departamentos da prefeitura, os representantes da Secretaria de Estado de Educação, os representantes das universidades e de setores da sociedade do município, bem como a participação de representantes da Câmara de vereadores desde o princípio do processo.

As discussões acerca do processo de elaboração PME de Macapá iniciaram no mês de janeiro de 2015, período em que a gestão do município através da Secretaria Municipal de

Educação (SEMED/PMM) convidou as seguintes representações sociais para participarem do processo de elaboração do PME:

- Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho- SEMAST/PMM;
- Coordenaria Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbana - CMMAU/PMM;
- Conselho Tutelar Norte;
- Polícia Militar/AP;
- Fundação Municipal de Cultura de Macapá - FUMCULT/PPM;
- Fundo Nacional da Juventude - FUNJOVEM/ LGBT;
- Sindicato dos Servidores Públicos Federais Cíveis no Estado do Amapá–SINDSEP;
- Associação de Amigos do Autista– AMA/AP;
- Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Educação - CAOP-IJE/Ministério Público do Amapá;
- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil –MIEIB;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/AP;
- Coordenadoria Municipal de Esporte e Lazer - COMEL/PMM;
- Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ/AP;
- Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá- SINSEPEAP;
- DPI/SEMAST;
- Conselho de Alimentação Escolar - CAE/AP;
- Conselho Estadual de Educação – CEE/AP;
- Serviço Social do Comércio - SESC/AP;
- Instituto Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - IMPROIR /PMM;
- Conselho Tutelar Sul;
- Universidade Federal do Amapá - UNIFAP,
- Grupo das Homossexuais Thildes do Amapá - GHATA,
- Rede das Associações das Escolas Famílias do Amapá - RAEFAP,
- Comissão do Plano de Carreiras da Educação - CGPC/PMM,
- Central Única dos Trabalhadores - CUT
- Instituto Federal do Amapá - IFAP,
- Conselho Municipal de Educação de Macapá - CMEM,

- Fórum Municipal de Educação - FME
- Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa - CEDPI/AP,
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE/AP,
- Movimento Afro-descendente do Amapá - MOCAMBO,
- Conselho do FUNDEB/PMM,
- Secretaria municipal de Meio Ambiente - SEMAM/PMM.

O processo de elaboração também deve contar com o suporte de uma Equipe Técnica, a qual fica responsável pela construção de uma proposta de Documento-Base a ser apreciado e validado pela comissão coordenadora antes da ampla divulgação e do debate público.

Conforme o primeiro relatório de monitoramento do PME de Macapá (2015-2017), o processo de elaboração teve apoio de uma equipe técnica da SEMED/PMM. Porém, é importante destacar que não foram encontrados nos documentos analisados qualquer referência de ato legal para a instituir tanto da comissão coordenadora quanto da equipe técnica de elaboração do plano. Além disso, não há menção quanto ao número de representantes das instituições na composição da comissão coordenadora e da equipe técnica.

A função da Equipe Técnica é analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município, formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos necessários para cada meta, analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais, estabelecer diálogos entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local. Essa equipe deve ser composta por pessoas da secretaria de educação, administração, planejamento e finanças do município, bem como por representantes técnicos da Secretaria de Estado de Educação.

É importante considerar que os resultados do trabalho da Equipe Técnica darão subsídios à Comissão Coordenadora para transformá-los no Documento-Base, o qual será referência para a divulgação e para o amplo debate. Brasil (2014) destaca:

A partir do Documento-Base aprovado pela Comissão Coordenadora, a sociedade construirá os consensos e acordos necessários sobre os desafios educacionais prioritários e as formas de enfrentá-los ao longo da década de vigência do Plano. O primeiro rascunho desse documento pode ser elaborado pela equipe técnica para ser submetido à validação da Comissão Coordenadora, que organizará o debate amplo e definitivo com a sociedade. É desejável que o Documento-Base já seja elaborado com forma e conteúdo do futuro plano para facilitar sua posterior transformação em Projeto de Lei pelo Executivo (BRASIL, 2014 p. 11).

O Documento-Base deve apresentar um bom diagnóstico, enfatizando o cenário contemporâneo que auxilie compreender os motivos pelos quais a educação está de uma determinada maneira, norteados as escolhas que deverão ser feitas pelos munícipes na priorização de determinadas metas e na definição das maneiras de alcançá-las.

Bordignon (2016) reflete que o diagnóstico busca compreender a realidade local, a educação e a cidadania que temos, com base em dados quali-quantitativos; nos motivos de estarmos onde estamos; nos limites e possibilidades de mudar a situação. Realizar um bom diagnóstico vai além da simples e factual descrição da realidade, pois é necessário uma “[...] tomada de consciência das razões que nos colocam onde estamos e dos limites e possibilidades de alterar a situação” (BORDIGNON, 2016, p. 93).

Luiz e Risal (2021) entendem que o diagnóstico educacional do município oferece subsídios à elaboração das metas e dos objetivos da gestão em prol da melhoria da qualidade da educação local. Por isso, o diagnóstico precisa ser realizado com base em dados dos municípios, tais como levantamento de alunos matriculados nas instituições de ensino, recursos pedagógicos e tecnológicos que dispõem, número de professores em relação ao quantitativo de alunos, quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar, entre outros fatores. Além disso, sobre o diagnóstico, Luiz e Risal (2021) destacam:

Ele também deve levar em conta a influência externa à escola no tocante aos aspectos educacionais que nela se desenvolvem. As diferenças sociais coexistem dentro da escola, e as particularidades de seus alunos e alunas também devem ser levadas em consideração no estabelecimento de metas para a melhoria da educação (LUIZ; RISAL, 2021, p. 9).

Com base na análise do diagnóstico, o documento também deve conter um conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o PNE e PEE (Plano Estadual de Educação). Dessa forma, a Equipe Técnica poderá identificar os principais desafios educacionais a serem enfrentados no município, estabelecendo um equilíbrio entre capacidade atual, os anseios da comunidade e as metas já definidas para o país e o estado a que pertence o município.

No caso do PME/MCP (2015-2025), a SEMED/PMM, as instituições convidadas e a Equipe Técnica tiveram o desafio de elaborar o Documento-Base cinco meses, o qual resultou em 20 (vinte) metas e 267 (duzentas e sessenta e sete) estratégias.

É importante ressaltar que após a validação do Documento-Base pela comissão coordenadora, o texto serviu de referência para a promoção da consulta pública. Para isso, a comissão coordenadora tem a função de organizar, da forma mais participativa possível, o amplo debate e o aperfeiçoamento do Documento-Base. A participação da comunidade é

fundamental nesse processo, pois o plano de educação deve ser elaborado ou adequado com todos os atores que pertencem ao contexto educacional, reafirmando o princípio constitucional que tem como pressuposto a gestão democrática.

Bordignon (2016) recomenda que para garantir a participação social no processo de elaboração/adequação do PME é necessário promover audiências públicas ou outras formas de participação da comunidade na formulação de propostas e discussões das diretrizes, objetivos e metas. “O PME deve ser elaborado com e para a comunidade, seguindo os princípios já enunciados, especialmente o da participação.” (BORDIGNON, 2016, p. 101).

Com o intuito de promover o amplo debate acerca do documento, nos dias 02, 03, 05 e 08 de junho de 2015 foi realizada a 3ª Conferência Municipal de Educação, no auditório do SEBRAE/AP (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). A Conferência possibilitou que o texto base do PME/ MCP (2015-2025) fosse avaliado por grupos de discussões. O evento reuniu representantes de diversas instituições sociais. De acordo com o texto do relatório de monitoramento (2015-2017):

Na conferência foi possível apreciar o documento base do PME e fazer alterações necessárias. Cabe ressaltar, que a conferência estava organizada em dois momentos: colóquio e plenária dos colóquios. Nos colóquios foi apresentado e debatido o documento preliminar do PME, onde foram feitas contribuições que, posteriormente, foram colocadas em apreciação durante a plenária dos colóquios. Na plenária, as contribuições realizadas no documento-base foram submetidas à votação, sendo aprovada, aquelas que obtivessem 50% mais 1 dos votos dos participantes (MACAPÁ, 2015, p. 11).

Após a consulta pública, a Equipe Técnica precisa rever o Documento-Base, observando a exequibilidade das mudanças propostas e fazendo as devidas adequações para que a Comissão Coordenadora avalie. Em sua versão final, o documento é encaminhado oficialmente ao Poder Executivo, que elaborará e enviará o Projeto de Lei para apreciação do Poder Legislativo.

Em seguida, a tarefa da comissão será acompanhar a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal. É fundamental acompanhar o processo, tanto no Executivo como no Legislativo. Cabe à Câmara Municipal receber o projeto de lei e promover diálogos e audiências públicas sobre os diferentes temas junto com a comunidade. Em seguida, o processo retorna para o poder executivo para ser sancionado.

O projeto de lei do PME foi encaminhado pela Prefeitura Municipal de Macapá à Câmara dos Vereadores de Macapá no dia 10 de junho de 2015. Antes da aprovação, o documento passou por análise de comissões afins. Esse diagnóstico teve por objetivo proteger



o princípio da constitucionalidade do projeto e verificar sua conformidade com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município de Macapá.

No dia 20 de junho do mesmo ano, o Projeto foi aprovado pelo poder legislativo municipal, os vereadores fizeram algumas modificações no texto da lei, principalmente, no seguinte trecho: **“população do campo, das águas e da floresta, quilombolas, indígenas, população LGBT, que foi substituído pela seguinte redação setores desfavorecidos e historicamente excluídos da sociedade”** (MACAPÁ, 2015, p. 11).

O documento final foi aprovado e sancionado pelo Prefeito Clécio Luiz no dia 22 de junho de 2015, sob a Lei Municipal de nº 2178/2015-PMM. Conforme o Art. 2º da referida lei, São diretrizes do PME/MCP:

- I. Erradicação do analfabetismo, em conformidade com o Programa Macapá Município Alfabetizado já instituído em 2013 pela prefeitura de Macapá;
- II. Universalização do atendimento escolar;
- III. Melhoria da qualidade da educação;
- IV. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- V. Valorização dos profissionais da educação;
- VI. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- VII. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VIII. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- IX. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental;
- X. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

Para Moraes (2014), a construção de um Plano Municipal de Educação (PME) se expressa como estratégia do município para alcançar as metas nacionais e ao mesmo tempo transmitir as necessidades locais às quais o campo educacional está inserido. A elaboração desse Plano consiste em alcançar práticas democráticas, consideradas indispensáveis no atual contexto de construção de políticas educacionais, conjugadas com debates de autonomia, descentralização e municipalização.

A Lei do PME de Macapá é composta por 12 (doze) artigos, 20(vinte) metas e 267 (duzentos e sessenta e sete) estratégias. Conforme o primeiro relatório de monitoramento do PME/MCP, a elaboração do documento buscou refletir acerca dos “[...] anseios sociais, e as perspectivas de mudanças que a população macapaense almeja para a educação” (MACAPÁ, 2015, p. 12).

Contudo, é importante destacar o pouco espaço previsto para o planejamento, debate, reflexões e tomada de decisões para a formulação do PME, pois, conforme mencionado anteriormente, o documento base “[...] começou a ser desenhado em janeiro de 2015, quando a Secretaria Municipal de Educação de Macapá convidou as mais diversas representações sociais, para a elaboração do referido documento [...]” (MACAPÁ, 2018, p. 10).

O prazo, conforme a lei do PNE, para que os entes federados elaborassem seus respectivos planos era até o dia 24 de junho de 2015. Ou seja, o município de Macapá utilizou só cinco meses finais do prazo estabelecido para cumprir tal disposição. Isso comprometeu a realização de um diagnóstico mais detalhado da educação local, além da possibilidade de mais estudos, discussões, encontros e tomadas de decisões, envolvendo diferentes atores sociais na construção do plano, a fim de minimizar as limitações e as lacunas apontadas. Sobre a participação social na elaboração do plano:

A participação é um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as realidades locais e as demandas sociais de um município, estado ou país (GRINKRAUT, CARREIRA, CINTRA, 2013, p. 10).

É possível inferir que o processo de elaboração do PME de Macapá evidenciou poucos momentos de participação da sociedade na construção do documento, o pouco tempo destinado a elaboração do documento reduziu a possibilidade de uma participação mais efetiva. Quando a comunidade local participa da construção de uma política pública, como é caso do plano municipal de educação, abre espaço para compreender as demandas, os desafios e possibilidades locais, dando possibilidade para definir prioridades, recursos e compartilhamento de responsabilidades.

#### 4.2 ACOMPANHAMENTO DO PME DE MACAPÁ: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O PNE estabeleceu a necessidade de os planos passarem por um periódico processo de monitoramento e avaliação, considerando que as políticas públicas precisam passar por um

percurso contínuo e não linear de avaliação a partir de sua elaboração. Nessa perspectiva, os planos municipais de educação devem ser instrumentos que norteiem as práticas educativas no município, que deem subsídios na realização das avaliações sobre o andamento das ações e no estabelecimento de políticas públicas para a educação.

Para alcançar as metas municipais, estaduais e nacional, constantes no PNE, será preciso, para além do já bem sucedido esforço colaborativo para construção dos planos de educação, a definição e a implantação de sistemáticas próprias e, ao mesmo tempo, articuladas para o monitoramento e a avaliação permanente dos respectivos planos, tendo em vista corrigir rumos e buscar novas estratégias e meios para o alcance das metas estabelecidas (OLIVEIRA et al, 2016, p. 13, 14).

Nessa direção, Oliveira et al (2016) assinalam que os processos de monitoramento e avaliação são mecanismos importantes para a execução dos planos, porém, além das instâncias e das ações previstas, é necessário a implementação de sistemáticas que levem em consideração a relevância de ações articuladas entre os sistemas de ensino no contexto da institucionalização e efetividade do Sistema Nacional de Educação (SNE). Para esse intento, os principais responsáveis pela elaboração, implantação e acompanhamento do plano precisam ter clareza do seu papel nesses processos, tendo em vista que a tomada de decisão, revisão de estratégias e os caminhos a seguir devem visar o alcance das metas previstas.

Nesse sentido, conforme orienta o PNE em Movimento - *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* (MEC), o processo de acompanhamento deve passar por quatro fases: a) Organizar o trabalho; b) Estudar o plano; c) Monitorar continuamente as metas e estratégias e d) Avaliar o plano periodicamente.

#### **4.2.1 Organização do processo de acompanhamento do PME/MCP (2015-2025)**

A etapa de organização do trabalho tem como objetivo verificar se o plano em vigência define ou não instâncias responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação. O PME/MCP (2015-2015) definiu, em seu Art. 8º, cinco instâncias para o acompanhamento contínuo e a avaliação periódica de seu plano, são elas: a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/AP), o Conselho Municipal de Educação de Macapá (CMEM), o Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME) e a Câmara Municipal de Macapá.

Dessas instâncias, conforme os dados levantados, a SEMED é a instituição mais atuante desde o início do processo, a qual foi responsável pela elaboração de dois relatórios

bienais, juntamente com a equipe técnica. Em relação ao Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME)<sup>15</sup>, sua participação no processo ocorreu na organização da 4ª Conferência Municipal de Educação de Macapá (IV COMED-MCP), em 2022.

É importante ressaltar que até o presente momento não houve qualquer ato legal para definir os representantes dessas instâncias que foram indicadas no PME/MCP para o acompanhamento e avaliação do referido documento. Essa falta de legitimidade distanciou as demais instituições e não cumpriu com o que foi estabelecido na lei do plano.

Conforme o PNE (2014-2024), o monitoramento contínuo e a avaliação periódica do plano de educação são duas etapas que representam uma oportunidade de aperfeiçoar a qualidade técnica do diagnóstico, de ampliar a participação social e de qualificar ano após ano o cumprimento das metas. Por isso, deve ser compreendido como um trabalho contínuo, visando aproximar a gestão aos anseios dos munícipes, pautado em um trabalho coletivo e democrático.

O inciso 3º do Art. 7º do PNE (2014-2014) ressalta que os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão criar instrumentos para o acompanhamento local da execução das metas do PNE, bem como dos seus respectivos planos. Esse processo de acompanhamento requer uma perspectiva sobre a realidade de cada sistema. No que concernem as atribuições de cada ente federado referente aos processos de monitoramento e avaliação e como estas diferentes tarefas podem se articular, Oliveira et al (2016) assinalam:

A implantação de sistemas, processos ou mecanismo de monitoramento e avaliação são fundamentais para efetivação dos planos de educação, mas só ganharão maior sentido se forem concebidos, desde o início, com a participação democrática da sociedade civil organizada que não dispensam, ao contrário, exigem o envolvimento ativo dos usuários da escola, estudantes, pais ou responsáveis (OLIVEIRA et al, 2016, p. 14).

Para esse intento é fundamental deixar claro o papel dos principais atores e instituições responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME. Vale enfatizar que monitorar e avaliar são etapas que colaboram para a obtenção das metas propostas, apontam as lacunas e possibilitam alterações necessárias na execução do plano, oportunizando a flexibilidade necessária para atender as demandas da sociedade. Por isso, tais etapas precisam estar articuladas em um único processo.

---

<sup>15</sup>Fórum Municipal de Educação de Macapá foi instituído por meio do Decreto nº 3.205/2013 da Prefeitura Municipal de Macapá (PMM).

#### 4.2.2 Atuação da equipe técnica de monitoramento do PME

O momento de estudo do plano fica a cargo da equipe técnica rever todas as metas e as estratégias por ordem cronológica com a finalidade de melhor visualizar, consultar e controlar os processos de execução.

De acordo com o *Caderno de orientações para Monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação* (2016), o monitoramento do PME deve ocorrer de maneira contínua. Para isso, a Secretaria Municipal de Educação deve definir em ato legal os responsáveis pelo processo, no caso uma Equipe Técnica, caso não estejam estabelecidos.

O papel da equipe técnica consiste em organizar de maneira cronológica as metas mensuráveis, os dispositivos legais e as estratégias associadas, bem como vincular cada estratégia a outras estruturas de planejamento. Além disso, é preciso definir indicadores e fontes para cada meta mensuráveis.

A Secretaria Municipal de Educação de Macapá instituiu a primeira equipe técnica para monitorar as metas e as estratégias referente ao biênio 2015-2017 por meio da Portaria 006/2017SEMED/PMM. Em 2019, houve a necessidade de substituir alguns membros da equipe, pois estes assumiram outras atividades. Assim, uma segunda equipe técnica foi instituída através da Portaria 0319/2019SEMED/PMM para dar continuidade aos trabalhos de monitoramento do PME.

A primeira equipe contou com dezoito técnicos, enquanto a segunda com vinte e quatro, em ambas as equipes, os profissionais são representantes da Secretária Municipal de Educação de Macapá – SEMED. Isso evidencia que a equipe técnica do plano, em sua composição, não contemplou a participação de outras entidades para o trabalho.

Tendo em vista que o processo de monitoramento orienta os trabalhos dos avaliadores e corrobora com a divulgação dos resultados da avaliação, esse processo ganha mais legitimidade quando envolve não só o olhar dos especialistas, mas também a participação dos receptores da política educacional sob análise.

Pois, a atuação em conjunto entre Estado e beneficiários em todas as etapas do processo de acompanhamento favorece a busca de alternativas viáveis e factíveis para melhorar a política educacional em questão, contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática na educação, da participação e do controle social.

**Quadro 3:** Composição da Equipe técnica de monitoramento do PME/MCP (2015-2025)

<b>Nº</b>	<b>EQUIPE TÉCNICA</b> <b>Portaria 006/2017SEMED/PMM</b>	<b>Nº</b>	<b>EQUIPE TÉCNICA</b> <b>Portaria</b> <b>0319/2019SEMED/PMM</b>
1	Coordenador	1	Coordenador
3	Representante da Divisão Apoio Pedagógico/ DIAP - SEMED	1	Representante da Divisão Apoio Pedagógico/ DIAP - SEMED
1	Representante das Diretrizes da Educação Especial/ DIEES-SEMED	4	Representante das Diretrizes da Educação Especial/ DIEES-SEMED
1	Representante da Gestão Democrática Escolar/ GDE- SEMED	2	Representante da Gestão Democrática Escolar/ GDE-SEMED
2	Representante da Divisão de Educação Infantil/DIEI – SEMED	3	Representante da Divisão de Educação Infantil/DIEI – SEMED
1	Representante do Núcleo de Tecnologia Educacional/ NTE -SEMED	3	Representante do Núcleo de Tecnologia Educacional/ NTE - SEMED
2	Representante da Divisão de Pesquisas Educacionais e Informática/ DIPEI– SEMED	2	Representante da Divisão de Pesquisas Educacionais e Informática/ DIPEI– SEMED
2	Representante da Divisão de Educação de Jovens e Adultos/ DIEJA - SEMED	2	Representante da Divisão de Pesquisas Educacionais e Informática/ DIEJA– SEMED
1	Representante da Divisão do Ensino Fundamental/ DIEF – SEMED	1	Representante da Divisão do Ensino Fundamental/ DIEF – SEMED
1	Representante da Divisão de Inspeção e Organização Escolar/ DIOE – SEMED	1	Representante da Divisão de Inspeção e Organização Escolar/ DIOE – SEMED
2	Representante do Departamento de Planejamento e Informática /DPI - SEMED	1	Representante do Departamento de Planejamento e Informática /DPI - SEMED
1	Representante do Gabinete/ GAB – SEMED	2	Representante do Departamento de Ensino/ DEN - SEMED

-	-	1	Representante da Divisão de Recursos Didáticos/ DIREDD - SEMED
---	---	---	--

**Fonte:** Elaborado pela autora conforme os dados levantados nos Relatórios bienais I (2015-2017) e II (2017-2019) de monitoramento do PME/MCP.

#### **4.2.3 Monitoramento contínuo das metas e estratégias do PME/MCP: período 2015 a 2019**

O monitoramento contínuo das metas e estratégias do Plano é de suma importância, pois através desse processo é possível verificar se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para tal ação, assegurando a transparência e controle social do plano, ou seja, é um processo que visa informar e apresentar à sociedade o andamento da política educacional.

Conforme as análises dos relatórios obtidos, a equipe técnica realizou o monitoramento das metas e estratégias do PME/MCP (2015-2025) no período de 2015 a 2019, resultando em dois relatórios bienais: primeiro biênio 2015-2017 e segundo biênio 2017-2019.

##### a) 1º Relatório Bienal do Plano Municipal de Macapá (2015-2017)

O primeiro relatório de monitoramento do PME foi elaborado em 2017, o qual apresentou os dados obtidos em relação às 20 metas e 276 estratégias do PME, no período de 2015 a 2017. Contudo, antes de adentrarmos aos resultados da presente investigação, é importante compreendermos o momento em que o plano começou a ser monitorado.

No ano de 2016, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 mudou o cenário econômico, pois previu a redução de gastos públicos e estimulou as parcerias público-privadas, diminuindo a atuação do Estado na promoção de melhorias nos setores como saúde, educação e outras áreas sociais. A emenda determinou o congelamento de investimento nas áreas sociais até 2036, a medida tomou como justificava a economia de gastos públicos.

No âmbito educacional, a medida contrapôs o que a Constituição Federal de 1988 determinou para a aplicação de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sendo o percentual de 18 % da receita de impostos da União e 25 % da receita de impostos e transferências para estados e municípios.

Diante desse cenário, a aprovação da emenda também comprometeu a execução do Plano Nacional de Educação, pois o plano previu que em 2019 os investimentos em educação deveriam atingir o índice de 7% do PIB, e no ano de 2024 seria elevado ao índice de 10%. Sem a previsão de tais recursos, tanto o governo federal quanto os entes federados não puderam executar metas que dependiam de financiamento/ investimentos o desenvolvimento da educação nacional.

Apesar do contexto, o primeiro ciclo de monitoramento do PME/MCP foi realizado e a equipe técnica em conjunto com a SEMED conseguiram monitorar 11 das 20 metas e 71 das 276 estratégias. As 11 metas monitoradas foram: **1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17 e 19**.

A **Meta 1** (Educação Infantil) possui 31 estratégias destas 8 foram monitoradas, sendo que três foram executadas e cinco estavam andamento. Na **Meta 2** (Ensino Fundamental) foram monitoradas cinco das 19 estratégias, tendo em vista que 01 foi executada e 04 estavam em andamento.

Acerca da educação especial, que dispõe a **Meta 4** (Educação Especial), foram monitoradas 16 estratégias das 31, as quais 4 foram executadas e 12 estavam em andamento. No que concerne a **Meta 5** (Alfabetização), possui 10 estratégias e 7 foram monitoradas, destas todas estavam em andamento.

A **Meta 7** (Qualidade da Educação Básica) apresenta 41 estratégias e destas 08 foram monitoradas, todas estavam em andamento. Já **Meta 8** (Escolaridade média) possui apenas 5 cinco estratégias, sendo passível de monitorá-las em sua totalidade, estavam em andamento.

A **Meta 9** (Alfabetização e analfabetismo) possui 14 estratégias, destas 2 foram monitoradas, ambas estavam em andamento. No caso da **Meta 10** (Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional), das 12 estratégias, 02 foram monitoradas, ambas também estavam em andamento.

Quanto a **Meta 11** (Educação profissional técnica de nível médio), esta possui 10 estratégias e, apenas, 01 estratégia foi monitorada e encontrava-se em andamento. No que concerne **Meta 17** (Formação continuada e pós-graduação de professores), possui 07 estratégias, as quais todas foram monitoradas e estavam em andamento. A última meta apresentada no relatório foi a **Meta 19** (Gestão democrática das escolas), a meta em questão possui 10 estratégias e todas foram monitoradas e estavam em andamento.

Através da leitura do primeiro relatório foi possível observar que algumas metas não puderam ser acompanhadas, pois suas estratégias não tiveram condições de serem executadas. Isso está ligado a questões como ausência de planejamento, de previsão de recursos



financeiros e pedagógicos, sem esses elementos fica difícil implementar o plano. Isso mostra que a falta de compromisso com o próprio plano.

Como foi ressaltado, o orçamento público não priorizou a educação, quando o Plano Nacional de Educação e o PME de Macapá foram construídos o cenário econômico era outro. Diante da falta de recursos para a execução dos planos, as estratégias ficaram comprometidas, o que dificultou o alcance das metas. Essa condição mostra que o debate do ciclo de políticas do planejamento não teve relação com a realidade do município de Macapá. Acerca desse contexto, o primeiro relatório do PME de Macapá destaca o seguinte:

É importante frisar, que vivemos um novo cenário político e econômico, diferente daquele, onde foi elaborado o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação. Esse novo cenário tem comprometido a execução de algumas metas, em especial aquelas financiadas ou em parceria com o Governo Federal, a exemplo da estratégia 1.23 que trata da construção e ampliação das escolas de educação infantil (MACAPÁ, 2018, p. 149).

Sobre esse aspecto, conforme informações do segundo relatório de monitoramento, no ano de 2019, para atender à estratégia 1.23, assegurando a construção de reformas de escolas urbanas e rurais, “[...] a Prefeitura Municipal de Macapá utilizou recursos do tesouro municipal para a construção e reforma das escolas de educação infantil, creches e pré-escolas” (MACAPÁ, 2020, p. 32).

Além das limitações orçamentárias, cabe destacar também a condução do acompanhamento do PME/MCP, sendo este realizado por apenas uma instância, no caso a SEMED. A referida instância somou esforços juntamente com a equipe técnica para que o monitoramento fosse efetivado “[...] o Plano Municipal de Educação de Macapá vem sendo efetivado, por meio da SEMED/PMM e unidades escolas, que somam esforços para executar as Metas e estratégias direcionadas a melhoria da Educação Básica” (MACAPÁ, 2018, p. 149).

No que tange a lei do PME, em seu Art. 8, o plano deverá ser um instrumento de acompanhamento contínuo e de avaliação periódica. Para tanto, cinco instâncias foram definidas para o processo de acompanhamento: Secretaria Municipal de Educação (SEMED), mas também a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/AP), o Conselho Municipal de Educação de Macapá, Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME) e a Câmara Municipal de Macapá. Contudo, o monitoramento não envolveu a participação de todas as instâncias tal como foi definida na lei. O papel dessas instituições,

conforme reforça o inciso primeiro do referido artigo, é “assegurar a implementação das Estratégias e o cumprimento das Metas do PME” (MACAPÁ, 2015, p. 3).

Através das leituras do relatório do primeiro ciclo de monitoramento do PME/MCP, é perceptível as dificuldades que a equipe de acompanhamento encontrou para a realização do processo, tendo em vista que o processo de monitoramento envolveu a equipe técnica e a Secretária Municipal de Educação (ambos representantes do poder executivo municipal), a falta de envolvimento das demais instâncias resultou em um processo com tomada de decisões unilaterais.

Dado o contexto, a defesa de um monitoramento mais participativo é pertinente, pois, quando envolve a participação de diferentes atores sociais, o plano tem mais chances de alcançar metas previstas para o decênio. No caso do primeiro ciclo de monitoramento, a falta de envolvimento das demais instâncias refletiu nos resultados, sendo que das 20 metas estabelecidas pelo PME/MCP, só 11 foram monitoradas.

Quando o processo de monitoramento de uma política educacional, como é o caso do PME, inclui representantes de diferentes segmentos sociais, estes podem apontar as lacunas, as limitações e as contradições que o plano apresenta e que o impedem de ser efetivado, bem como encontrar possíveis alternativas para os problemas identificados, pois conhecem a realidade local e as demandas educacionais da comunidade. Outro fator é o compartilhamento de responsabilidades, tornando o processo menos sobrecarregado.

#### b) 2º Relatório bienal do Plano Municipal de Macapá (2017-2019)

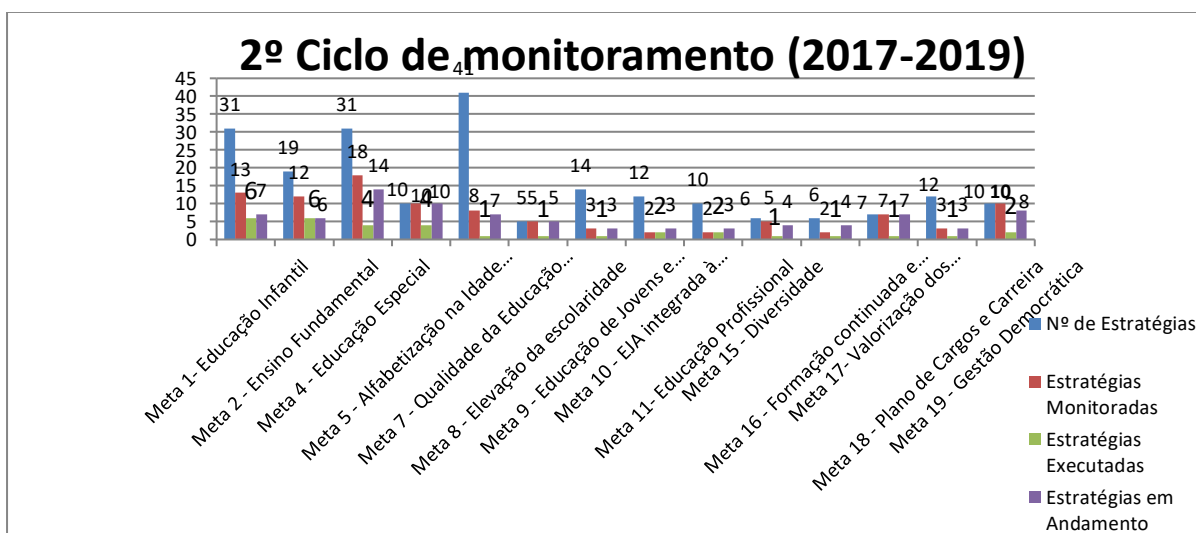
O segundo relatório bienal de monitoramento das metas e estratégias do PME/MCP, que compreende o período de 2017 a 2019, foi elaborado pela equipe técnica instituída por meio da Portaria 0319/2019, o qual contou com 25 membros. Assim, o segundo relatório monitorou, além das metas e estratégias anteriores, 3 novas metas: **15, 16 e 18**.

O contexto em que se insere esse segundo período de monitoramento é marcado pela desarticulação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) em 2019, por meio do Decreto Nº 9.665, no governo de Jair Messias Bolsonaro. Tal medida desestruturou as dinâmicas de monitoramento dos entes federados, pois a secretaria dava assistência e suporte técnico ao processo de acompanhamento dos planos decenais de estados e municípios. A ausência de um órgão responsável por contribuir com a articulação entre os sistemas de ensino, como era a finalidade da SASE, comprometeu a efetivação das metas e

estratégias dos planos decenais de estados e municípios, estes ficaram sem direções na continuidade do monitoramento.

Apesar do contexto, o processo de monitoramento foi realizado, sendo que no segundo relatório, os trabalhos foram constituídos por quatro momentos: a) Análise do relatório Bienal 2015-2017, tendo em vista verificar as lacunas e fazer as alterações pertinentes; b) Seleção de novas estratégias para monitorar e atualização das que foram realizadas no relatório anterior; c) Levantamento de informações acerca das estratégias, esse momento demanda tempo, pois as informações estão atreladas, em muitos casos a setores e instituições que não estão ligados à SEMED; e d) Elaboração do segundo relatório, levando em consideração a seguinte estrutura: resumo da meta, apresentação da meta, análise da estratégia e considerações da estratégia.

**Gráfico 1** – Metas monitoradas no segundo ciclo de monitoramento do PME/MCP



**Fonte:** Elaborado pela autora conforme informações do segundo relatório de monitoramento do PME/MCP.

Na **Meta 1** (Educação Infantil), que possui 31 estratégias, 13 estratégias foram monitoradas, sendo 8 do relatório anterior e 5 novas, seis foram executadas e sete estavam em andamento. Na **Meta 2** (Ensino Fundamental), foram monitoradas 12 estratégias, destas cinco do monitoramento anterior e sete novas, seis estavam em andamento e seis foram executadas, a referida meta possui um total de 19 estratégias.

Acerca da educação especial, que versa a **Meta 4**, foram monitoradas 18, sendo 16 anteriores e duas novas, 4 executadas e 14 em andamento, a meta possui 31 estratégias.

Enquanto que **Meta 5** (Alfabetização), das 10 estratégias que a meta possui todas foram monitoradas, sendo 07 do relatório anterior e 03 estratégias novas, todas estavam em andamento. Já **Meta 7** (Qualidade da Educação Básica) foram monitoradas as mesmas metas do relatório anterior, no caso, oito, a referida meta apresenta 41 estratégias.

No que tange **Meta 8** (Escolaridade média), das cinco estratégias que possui todas foram monitoradas, assim como no relatório anterior. É importante destacar que a estratégia 8.2 visa implementar programas de EJA direcionados aqueles que possuem baixo nível de renda e de escolaridade. Com relação a situação dessa meta o relatório observa o seguinte:

A SEMED executava o Programa Brasil Alfabetizado do Governo Federal, mas após reformulação deste, o município ficou de fora dos critérios estabelecidos pelo MEC, devido ao baixo índice de analfabetismo da população (MACAPÁ, 2020, p. 135).

Dessa maneira, devido ao município não atender aos critérios estabelecidos pelo Governo Federal para a execução do *Programa Brasil Alfabetizado*, a estratégia 8.2 não pode ser executada a fim de atingir a meta. O relatório também cita, em relação à situação da estratégia 8.2, que o município visava, em 2018, implementar o *Programa Macapá Município Alfabetizado*, com verba do governo federal. Contudo, o programa não foi executado, pois não houve repasses de recursos financeiros. Vale destacar que o referido programa foi mencionado na estratégia 9.2 da **Meta 9** do PME.

Na **Meta 9** (Alfabetização e analfabetismo) foram monitoradas 3 das 14 estratégias que possui, 2 anteriores e uma nova, todas estavam em andamento. Cumpre enfatizar que a referida meta em sua estratégia 9.2, mencionada no PME/MCP, observa o seguinte: “Assegurar a oferta gratuita da EJA a todos os que não tiveram acesso à Educação Básica na idade própria no que dispõe o Programa Macapá Município alfabetizado” (MACAPÁ, 2015, p. 26), tal estratégia não foi monitorada, contudo, o “Programa Macapá Município Alfabetizado” é mencionado nos dois relatórios na estratégia 8.2, apresentando divergências.

No primeiro relatório, a estratégia 8.2 esclarece que “O Município de Macapá em 2018 visa implementar o Programa Macapá Município Alfabetizado (PMMA), contando para isso com recursos do Tesouro Municipal” (MACAPÁ, 2018, p. 101). Enquanto que no segundo relatório ressalta que “O Município de Macapá, em 2018, visava implementar o Programa Macapá Município Alfabetizado (PMMA), com verba Federal” (MACAPÁ, 2020, p. 135).

Apesar da divergência nos dois relatórios acerca da origem dos recursos para a implementação do programa, no próprio PME/MCP, a estratégia 9.2 da meta 9 não previu

qual esfera forneceria o recurso financeiro para a implementação do respectivo programa, o que dificultou a sua implementação.

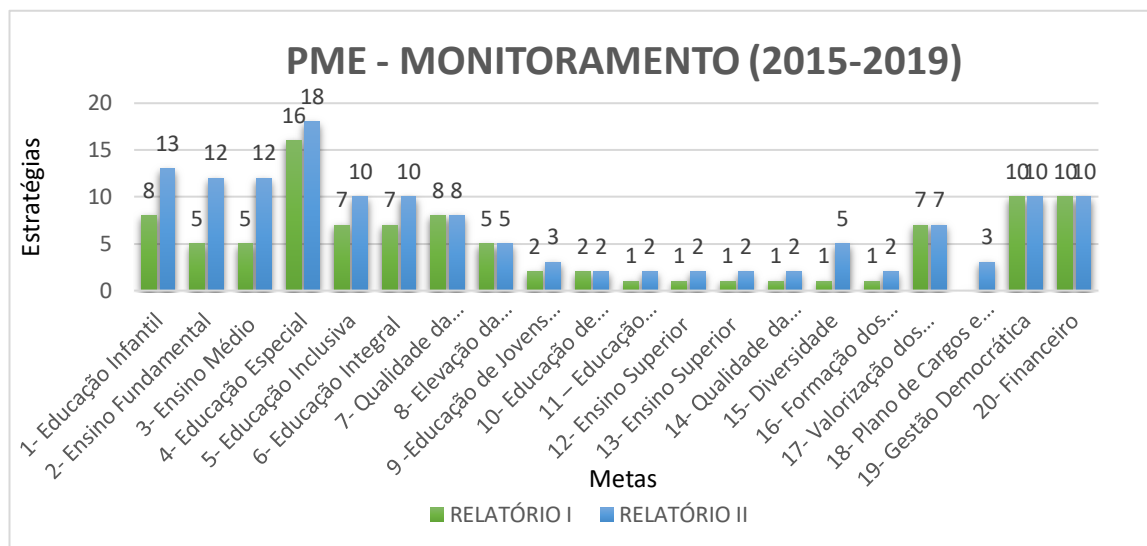
Na **Meta 10** (Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional) foram monitoradas 04 estratégias das 12 que possui, sendo duas do relatório anterior e duas novas, as quatro metas estavam em andamento. Já na **Meta 11** (Educação profissional técnica de nível médio) das 10 estratégias possui 03 foram monitoradas, sendo uma do relatório anterior e duas novas, apenas uma estava em andamento.

As **Meta 15** (Diversidade), **Meta 16** (Formação dos profissionais da educação) e **Meta 18** (Valorização do professor e plano de carreira) só foram acompanhadas no segundo ciclo de monitoramento. Conforme o segundo relatório, a **Meta 15** (Diversidade) possui sete estratégias e cinco foram monitoradas, todas estavam sendo efetivadas em parte. A **Meta 16** possui seis estratégias e duas foram monitoradas, ambas em andamento. Já a **Meta 18** apresenta doze estratégias, destas três foram monitoradas, bem como executadas.

No que se refere à valorização dos profissionais, a **Meta 17** possui 07 estratégias e tanto no relatório anterior quanto no segundo relatório todas foram monitoradas. Da mesma forma a **Meta 19** (Gestão democrática das escolas), a referida meta tem 10 estratégias e todas foram monitoradas.

É importante considerar que durante os biênios 2015 a 2017 e 2017 a 2019, a equipe técnica conseguiu monitorar das 20 metas 14 e das 267 estratégias foi possível monitorar 100. Esse resultado reforça o entendimento de que houve uma dualidade estrutural no planejamento educacional, pois determinadas metas do PME/MCP dependiam de recursos do Governo Federal. Contudo, com o estabelecimento da PEC 95/2016, os investimentos em educação foram reduzidos e, conseqüentemente, inviabilizou metas que foram projetadas para atender as demandas educacionais do município de Macapá. Veja o gráfico a seguir:

**Gráfico 2** – Comparativo das metas e estratégias dos dois relatórios de monitoramento do PME/MCP



**Fonte:** Adaptado de Macapá (2020).

Conforme o gráfico, durante os dois biênios de monitoramento, seis metas não foram monitoradas, no caso: **Meta 3** (Ensino Médio), **Meta 6** (Educação em tempo integral), **Meta 12** (Educação Superior), **Meta 13** (Titulação de professores da educação da educação superior), **Meta 14** (Pós- graduação) e **Meta 20** (Financiamento da educação).

No tocante à **Meta 3**, é importante destacar o desafio que o município assumiu quando estabeleceu elevar a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para o percentual de 100% (cem por cento) até o final do período de vigência do plano. Em comparação com o PNE (2014-2014), o percentual estabelecido em sua **Meta 3** é menor, isto é, prevê elevar a taxa líquida de matrículas para a referida modalidade de ensino em 85% (oitenta e cinco por cento).

Outro fator que inviabilizou o cumprimento dessa meta foi devido a modalidade de ensino não depender da esfera municipal, salvo o firmamento de parcerias juntamente com as Escolas Famílias Agrícolas. A esse respeito, a Lei Orgânica do Município de Macapá, no que se refere à educação, destaca o seguinte:

Art. 319. O Município não manterá escolas de Ensino Médio até que estejam atendidas todas as crianças de idade até catorze (14) anos, bem como, não manterá nem subvencionará estabelecimentos de ensino superior, salvo firmar convênios e/ou parcerias com as Escolas Famílias Agrícolas que trabalham com a pedagogia de alternância, instaladas no Município de Macapá (MACAPÁ, 2015, p. 145).

O segundo relatório de monitoramento do PME/MCP reforça essa prerrogativa ao afirmar que: “[...] a meta do Ensino Médio não estar sendo monitorada, devido a rede municipal não atender esse segmento de ensino” (MACAPÁ, 2020, p. 232). Fica claro as contradições entre a meta que o plano previu e a sua inviabilidade de execução, ou seja, a meta extrapola os limites da rede municipal de ensino.

Em relação às metas **12, 13, 14 e 20**, o referido relatório justifica que o monitoramento não foi realizado, pois não houve firmamento de parcerias, conforme definidas em seus objetivos, com o governo federal através do MEC, com as universidades públicas do Amapá, bem como com o governo estadual. O documento considera importante verificar tais prerrogativas, tendo em vista o alcance das referidas metas, uma vez que “[...] uma ação, muitas vezes, foge da esfera administrativa e da gestão do Município, o que compromete a sua execução” (MACAPÁ, 2020, p. 229). Em relação à **Meta 6**, o relatório não cita o motivo que impediu o seu monitoramento.

Quanto às metas **8, 9, 10 e 11**, conforme assinala o relatório, essas merecem uma atenção maior nos próximos anos, pois apesar destas terem sido monitoradas, não atingiram os objetivos básicos, como a profissionalização dos jovens e adultos. As metas esbarraram no quesito financeiro para a promoção de programas voltados para a educação de jovens e adultos. Dessa forma, o documento sugere “[...] adoção de políticas educacionais municipais, de modo a qualificar o discente para o mundo do trabalho” (MACAPÁ, 2020, p. 228).

De modo geral, conforme o segundo relatório, as metas **1, 2, 4, 5, 7, 15, 16, 17, 18 e 19** apresentaram grandes avanços, sendo possível monitorá-las. No entanto, nem todas as estratégias estão sendo executadas, como por exemplo, a **Meta 7**, que apresenta 41 estratégias. A observação solicita dos gestores uma atenção especial para assegurar que os objetivos das metas sejam alcançados até o final do decênio.

Assim como no primeiro relatório, o segundo relatório reafirma que o PME vem sendo efetivado através da SEMED/PMM para atingir as metas previstas no referido plano: “[...], o Plano Municipal de Educação de Macapá vem sendo efetivado, por meio da SEMED/PMM e as unidades escolas, que somam esforços para cumprir os objetivos propostos” (MACAPÁ, 2020, p. 228). Esse posicionamento evidencia a ausência das demais instâncias nos dois ciclos de monitoramento.

Como foi mencionada anteriormente, a centralização dos trabalhos de acompanhamento do plano dificultou, por exemplo, no aprimoramento da política educacional em questão. O monitoramento é um mecanismo importante, pois possibilita rever estratégias

que não avançam e não contribuem com o alcance da meta. Para tanto, quando o processo torna-se mais participativo, as responsabilidades do trabalho são compartilhadas, isso favorece um processo mais democrático e contribui com o aperfeiçoamento da política. Centralizar o processo dificulta ainda mais o desafio que é o cumprimento das metas estabelecidas no PME/MCP. Para Grinkraut; Carreira; Cintra (2013, p. 10):

Ao gerar envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de problemas a serem superados e de boas propostas, experiências, acúmulos e idéias existentes na sociedade.

Nesse sentido, o papel das instâncias de monitoramento é fundamental para aproximar a sociedade acerca do debate público em torno do plano, bem como promover espaços de estudos e discussões. Pois, não basta só informar os resultados do monitoramento, o trabalho vai além e a população precisa conhecer a política em questão e os rumos da educação municipal para que sua atuação no debate político ocorra de maneira mais qualificada, contribuindo com o aperfeiçoamento do plano.

#### **4.2.4. Avaliação das metas e estratégias do PME (2015 – 2019)**

A avaliação do PME é uma etapa muito importante, pois consiste em avaliar as propostas aprovadas, bem como sua execução, além disso, os planos municipais aprovados devem definir um período de avaliação. No caso do PME/MCP (2015-2025), o período de avaliação não ficou definido em lei, contudo, os relatórios do acompanhamento estão sendo realizados de forma bienal.

Conforme Grinkraut, Carreira e Cintra (2013), por meio da comparação dos diagnósticos da situação da educação do município no começo do processo e na avaliação é possível acompanhar as metas para verificar se estas alcançaram os objetivos propostos ou não, possibilitando corrigir as estratégias que não tiveram êxito.

Para garantir que as metas sejam cumpridas é fundamental que o Plano seja constantemente avaliado. Deve-se verificar quais metas foram alcançadas, quais não foram e os motivos por não terem sido alcançadas, visando aprimorar as estratégias de implementação do Plano (GRINKRAUT, CARREIRA, CINTRA, 2013, p. 40).

Nesse sentido, após a equipe técnica preparar o relatório Anual de monitoramento e encaminhar ao secretário Municipal de Educação, o documento é validado pelo o referido



dirigente e depois enviado à comissão coordenadora para análise e aprovação, distribuindo o relatório e sistematizando contribuições que receber. Vale destacar que a análise dos Relatórios Anuais de Monitoramento realizada pela equipe técnica consiste em rever as condições do município, levando em consideração novos instrumentos legais que possam ter surgido no período, entre outras informações relevantes.

No caso do PME/MCP, conforme a agenda de trabalho de 2018 da coordenação do referido plano, só consta uma reunião para apresentação do relatório à equipe de avaliação, realizada em junho do corrente ano. Na apresentação do primeiro relatório, destaca o seguinte:

O presente documento é fruto da avaliação técnica realizada em torno do Plano Municipal de Educação de Macapá (PME), aprovado pela Lei Municipal nº 2.178/2015/PMM. Tais avaliações foram coordenadas pela Secretária Municipal de Educação, que por meio de uma Comissão Técnica, monitorou às 20 metas e as 267 estratégias o que possibilitou desenhar o presente Relatório Bial (MACAPÁ, 2015, p. 8).

É possível inferir que o monitoramento do PME/MCP não ocorreu tal como foi definido na lei do PME/MCP, conforme o seu Art. 8º que definiu cinco instâncias para tal processo. Como vimos, somente a SEMED/PMM esteve à frente dos trabalhos, ou seja, não há referências nos documentos analisados acerca da participação das demais instâncias, no caso, UNDIME/AP; CMEM; FME e Câmara Municipal de Macapá. Além disso, no inciso primeiro do mesmo artigo estabelece o seguinte:

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput deste Artigo:  
I- divulgar amplamente os resultados do acompanhamento e das avaliações realizadas sobre o PME;  
II- assegurar a implementação das Estratégias e o cumprimento das Metas do PME;  
III- propor a revisão do percentual de investimento público em educação, de acordo com o desenvolvimento e as necessidades do sistema municipal de ensino (MACAPÁ, 2015, p. 3).

Dessa forma, a Lei do PME confere às instâncias atribuições fundamentais para que o plano alcance as metas desejadas. Contudo, como foi explicado anteriormente, desde a publicação do PME/MCP, tal equipe não foi instituída por qualquer ato legal. Além disso, de acordo com a leitura dos relatórios, houve centralidade dos processos de monitoramento e avaliação do referido documento por parte de uma instância, no caso, a SEMED/PMM.

Outro fator destacado pelo *Caderno de orientações para Monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação* (2016) é quanto ao fluxo de avaliação, o qual ocorre através de períodos: bienal ou trienal. No caso do PME/MCP, a Lei do plano não definiu um

período de avaliação, contudo, a SEMED/PMM tem realizado tal processo através de relatórios bienais

A quarta etapa também consiste em informar a sociedade sobre dos resultados do acompanhamento e das avaliações sobre o Plano. Esse momento possibilita que todos possam ser informados sobre andamento das metas, bem como participar dos debates, apontando as lacunas e limitações do Plano com o objetivo de trazer soluções coerentes para atender a demanda educacional local. Para tanto, o PME/MCP (2015-2025) deixou a cargo das instâncias de monitoramento e avaliação a ampla divulgação dos resultados do seu monitoramento e avaliação.

Os resultados do acompanhamento das metas e das avaliações do PME/MCP foram apresentados somente em dois momentos. O primeiro ocorreu no início do decênio, em 2016, através de um Seminário e uma Audiência Pública, ambos intitulados “*Planos de Educação: Avanços, desafios e cumprimento de metas*”, os dois eventos foram promovidos pelo Ministério Público do Estado do Amapá, através do seu Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CAOPIJE). O segundo foi através da *IV Conferência Municipal de Educação de Macapá (COMED)*, em 2022, o evento foi promovido pela coordenação e mobilização do Fórum Municipal de Educação (FME-MCP) com o apoio da SEMED/PMM. Na sequência, apresentaremos os dois momentos.

a) Seminário e Audiência pública “Planos de Educação: Avanços, desafios e cumprimento de metas”

Nos dias 14 e 15 de setembro de 2016, o Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CAOPIJE) - órgão integrante do Ministério Público do Estado do Amapá - realizou dois eventos: no primeiro dia ocorreu o Seminário e no segundo a Audiência Pública, ambos com o tema **Planos de Educação: Avanços, desafios e cumprimento de metas**. As ações tiveram como objetivo levantar o debate acerca dos Planos de Educação, nos âmbitos estadual e municipal, com o intuito de evidenciar como estão sendo implementadas as ações referentes à execução das metas e estratégias dos referidos planos. Segundo informações do relatório do evento:

O município de Macapá foi convidado a participar do evento, por ser a capital do Estado e, conseqüentemente, concentrar a maior parte da demanda na oferta dos serviços educacionais, se comparado com os demais municípios que fazem parte da estrutura administrativa do estado (MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAPÁ, 2016, p. 5).

O relatório também ressalta que no estado do Amapá tanto o Plano estadual quanto os planos municipais foram aprovados em junho de 2015. Sendo que nos textos dos referidos planos, algumas metas foram previstas para serem cumpridas no exercício de 2016, estas deveriam ser monitoradas e acompanhadas.

Por isso, o Ministério Público do Amapá, através do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação, tomou a iniciativa de convocar os referidos entes federados para que a sociedade amapaense pudesse conhecer os avanços e os desafios no cumprimento dos planos, promovendo também o amplo debate. É importante considerar que poucas metas puderam ser acompanhadas, tendo em vista que os planos citados tinham apenas um ano vigência.

Dessa maneira, no primeiro dia do evento (14/09/2016) realizou-se o seminário que teve como atividade a exposição de duas palestras com os temas “Risco de Estagnação das Metas do Plano Estadual de Educação” e “Planejamento como Gestão de Subfinanciamento”, estas foram proferidas por profissionais especialistas na área da educação. Nesse dia, a atividade contou com a participação de representantes de diferentes segmentos sociais, totalizando oitenta e dois participantes:

[...] foram credenciadas 82 (oitenta e duas) pessoas representantes de vários segmentos, tais como: Técnicos Educacionais; Professores; Alunos; representantes dos conselhos de políticas públicas (Educação; Pessoa com Deficiência, Assistência Social; LGBT e; Crianças e Adolescentes), representantes dos Fóruns Estadual e Municipal de Educação; Sindicatos da Educação; Dirigentes Educacionais; Universidades; Movimentos Sociais; Membros e Técnicos do Ministério Público Estadual (MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAPÁ, 2016, p. 8).

O seminário foi um momento de aprendizado, no qual todos os participantes puderam compreender os temas apresentados direcionados aos planos de educação. Esse momento qualificou os participantes para o segundo dia do evento, a audiência pública, pois puderam participar das intervenções com mais afinco.

Sob a presidência da Procuradora de Justiça e Coordenadora-Geral do CAOP-IJE, a audiência pública foi realizada no dia 15/09. Para esse momento, participaram 100 (cem) pessoas. Conforme o relatório, o conteúdo obtido do evento contribuiria com o planejamento do Ministério Público do Amapá em atuações futuras a serem executadas pelo órgão em relação à política de educação com foco na Educação Básica, buscando refletir sobre o cumprimento das metas e estratégias dos planos. Ressalta também que:

A audiência foi realizada com a pretensão de alcançar os seguintes objetivos: 1) Oportunizar às Secretarias Estadual e Municipal de Educação, respectivamente SEED/AP e SEMED-Macapá, apresentarem as ações que estão sendo realizadas, até o momento, referentes ao cumprimento das metas dos seus respectivos planos; 2) Oportunizar a manifestação da sociedade, com perguntas e sugestões, sobre as ações que já foram realizadas e as não realizadas a respeito do cumprimento das metas dos planos; 3) Reunir informações sobre as exposições dos órgãos gestores da política de educação Estadual e Municipal sobre o estágio de cumprimento das metas dos planos, assim como, a manifestação da sociedade sobre os seus anseios voltados para a garantia do direito à educação (MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAPÁ, 2016, p. 10).

Dessa forma, dois temas foram apresentados no dia, o primeiro abordou sobre **Ações desenvolvidas pela SEED/AP no cumprimento das metas e estratégias do Plano Estadual de Educação do Amapá** e o segundo acerca das **Ações desenvolvidas pela SEMED/Macapá no cumprimento das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação de Macapá**, ambos tiveram como expositores os coordenadores das respectivas equipes técnica dos planos.

Dando ênfase ao PME/MCP, a coordenadora da equipe técnica expôs algumas ações compreendidas como avanços na implementação das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação de Macapá. Naquele momento, foi explanado a todos que a Equipe técnica do PME-MCP ainda não havia sido instituída por meio de portaria, bem como a Equipe de coordenação do PME que também não fora publicado o Decreto que institui tal equipe. Porém, os trabalhos de monitoramento e avaliação estavam sendo realizados através da SEMED.

A coordenadora destacou que das 20 metas que o plano possui, sete estavam sendo monitoradas, no caso: **Meta 1** (Educação Infantil); **Meta 5** (alfabetização); **Meta 9** (Alfabetização e analfabetismo); **Meta 15** (Diversidade); **Meta 18** (Valorização dos Profissionais da Educação); **Meta 19** (Gestão democrática das escolas) e **Meta 20** (Financiamento da educação). O texto do plano definiu que tais metas teriam um prazo de um ano, após a data de publicação do PME/MCP, para que fossem executadas, ou seja, até 2016.

Na oportunidade, apresentaram 4 estratégias da **Meta 1** (1 executada e 3 andamento) enquanto que na **Meta 5** foi apresentada 1 estratégia, bem como o planejamento de ações que seriam executadas para o alcance da referida meta. Da mesma maneira, as **Metas 9 e 15** também foram elencados somente os planos de ações suas estratégias, sendo 4 da **Meta 9** e 3 da **Meta 15**.

Na **Meta 18**, foram citadas duas estratégias, uma parcialmente executada e uma em andamento. Já na **Meta 19**, três estratégias foram apresentadas, uma parcialmente executada,

uma em andamento e a outra sem status de execução. A última meta informada foi a **Meta 20**, em que 2 estratégias foram citadas, destas uma estava em andamento.

#### b) IV Conferência Municipal de Educação de Macapá (COMED)

A 4ª Conferência Municipal de Educação de Macapá (IV COMED-MCP) foi realizada nos dias 25, 26 e 27 de abril de 2022, sob a coordenação e mobilização do Fórum Municipal de Educação (FME-MCP)<sup>16</sup>, com o apoio da SEMED. No primeiro dia, o evento foi transmitido através do canal da Secretaria Municipal de Educação de Macapá no *YouTube* enquanto que nos dois últimos dias foi realizado de forma presencial na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

**Figura 2** – Registro da IV Conferência Municipal de Educação – COMED (2022)



**Fonte:** Site do Ministério Público do Amapá<sup>17</sup>

A conferência teve como intuito discutir sobre a educação macapaense na atualidade, bem como a atuação do município no cenário educacional brasileiro, tendo em vista levantar propostas que pudessem contribuir com o Próximo Plano Nacional de Educação (2024-2034). Nesse sentido, o evento contou com a participação de 120 delegados, representantes de diferentes segmentos sociais que atuam no cenário educacional, estes foram previamente inscritos pelas instituições participantes. Segundo Grinkraut, Carreira e Cintra (2013, p. 36):

<sup>16</sup>O parágrafo único do Art. 9 da Lei do PME/MCP (2015-2015) estabelece que o planejamento e a coordenação das Conferências Municipais de Educação são atribuições do Fórum Municipal de Educação de Macapá. A referida instância foi instituída por meio do Decreto nº 3.205/2013 da Prefeitura Municipal de Macapá (PMM).

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.mpap.mp.br/images/9faf0c2a-a059-4681-9743-99f0a2f83d0b.jpg>

Este é um momento fundamental do processo, quando as propostas apresentadas nas plenárias, assembleias e conferências virtuais são discutidas e votadas. É na conferência Municipal/ Estadual de Educação que os debates, as posições, os conflitos e alianças são manifestadas na perspectiva de influenciar o processo de deliberação das propostas.

O evento teve como tema “Inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira”. Nos três dias de conferência foram discutidas questões ligadas a aplicação de ferramentas tecnológicas no espaço educacional e propostas para a obtenção de uma educação mais equitativa.

Além disso, o espaço promoveu junto com a sociedade civil estudos e debates acerca dos temas mencionados. Entre os participantes que estavam à frente dos debates estavam: Conselho Municipal de Educação (CME), Promotoria de Justiça e Defesa da Educação (PJDE), população LGBTQIA+, comunidades quilombolas, mulheres e população indígena.

Após estudos e discussões, foram nomeados 46 delegados que representaram o município de Macapá na Conferência Estadual de Educação (CONED), ocorrida em junho de 2022. As duas conferências prepararam a sociedade local para participar da Conferência Nacional de Educação <sup>18</sup>(CONAE), ocorrida nos dias 29 e 30 de novembro do mesmo ano, os representantes da conferência estadual puderam levar as demandas educacionais da sociedade amapaense para serem discutidas no âmbito nacional, contribuindo com a definição dos rumos da educação brasileira.

**Figura 3** – Registro dos 46 delegados eleitos para representar o município na Conferência Estadual de Educação



**Fonte:** Site do Ministério Público do Amapá<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>A CONAE (2022) foi realizada em formato virtual, a justificativa para não ocorrer de forma presencial se deu pelo cancelamento do auxílio para custear o deslocamento dos delegados à Brasília, o que refletiu a falta de representatividade no evento.

<sup>19</sup>Disponível: <https://www.mpap.mp.br/images/9faf0c2a-a059-4681-9743-99f0a2f83d0b.jpg>

A conferência também oportunizou avaliar o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME), implementado em 2015, identificando seus avanços e desafios. De acordo com a Lei do PME/ MCP (2015-20225) em seu Art. 9º:

O Município deverá promover, até 2025, pelo menos duas Conferências Municipais de Educação, com intervalo de até quatro anos entre elas, objetivando avaliar amplamente a execução do PME e subsidiar a elaboração do PME para o decênio seguinte (2015-2035) (MACAPÁ, 2015, p. 3).

Nesse sentido, transmitido por meio do canal da Secretaria Municipal de Educação de Macapá no YouTube<sup>20</sup>, a coordenação da Equipe técnica de Monitoramento apresentou, no primeiro dia do evento, as metas que foram monitoradas no decorrer de três biênios: 2015-2017, 2017-2019 e 2019-2021<sup>21</sup>.

Na oportunidade, a coordenadora da equipe técnica apresentou um resumo das metas monitoradas entre os biênios **2015-2017**, **2017-2019** e **2019-2021**. Ressaltou que o PME/MCP (2015-2025) possui 267estratégias, sendo que no primeiro biênio (2015-2017) foram monitoradas **72**, no segundo biênio (2017-2019) foram **100** e no terceiro biênio foram (2019-2021) **153**.

Destacou que as metas do PME/MCP são monitoradas uma a uma, para isso as metas precisam ser comprovadas, nesse caso, a comprovação de que as estratégias estão sendo executadas é realizada através da verificação de documentos, ofícios, frequências e editais, ou seja, o monitoramento precisa ser realizado de maneira rigorosa.

No entanto, reafirmou que nem todas as metas puderam ser executadas devido à falta de recursos oriundos do Governo Federal, muitos programas federais que o município possuía na época de elaboração do plano hoje já não existem mais. Reflexo da PEC 95/2016 que reduziu os custos com investimentos na educação pública e dificultou o cumprimento das metas tanto do PNE (2014-2014) quanto dos planos subnacionais.

Além disso, foi apresentado um balanço da evolução do monitoramento das metas entre os biênios2017-2019 e 2019-2021, fazendo um comparativo entre os dois biênios. No caso da **Meta 1** (Educação Infantil), das 31 estratégias 21 foram monitoradas, 13 anteriores e 8 novas. Já na **Meta 2** (Ensino Fundamental)das 14 estratégias que possui 14 foram monitoradas, 5 anteriores e 9 novas.

---

<sup>20</sup>O primeiro dia da 4ª Conferência Municipal de Educação de Macapá (COMED) está disponível através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=rmcH9PBq050>

<sup>21</sup>Durante a 4ª COMED (2022), a coordenação da Equipe Técnica esclareceu que o relatório 2019-2021 estava sendo finalizado, contudo, até o momento ainda não foi publicado.

No que tange a **Meta 4** (Educação Especial), das 31 estratégias que possui 21 foram monitoradas, 16 anteriores e cinco novas. Enquanto que na **Meta 6** (Educação em tempo integral), que possui um total de oito estratégias, quatro foram monitoradas somente no terceiro (2019-2021). A **Meta 7** (Qualidade da Educação Básica), que possui 41 estratégias, foram monitoradas 21, 8 anteriores e 13 novas.

Acerca da **Meta 9** (Alfabetização e analfabetismo), que possui 14 estratégias, foram monitoradas 10 estratégias, duas anteriores e oito novas. Já na **Meta 10** (Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional), que compreende um total de 10 estratégias, 6 foram monitoradas, 2 anteriores e 4 novas. Na **Meta 11** (Educação profissional técnica de nível médio), tanto no segundo biênio quanto no terceiro, somente uma estratégia foi monitorada das 10 estratégias que possui.

No caso da **Meta 11**, a coordenação da equipe técnica do PME/MCP observa que devido ao município de Macapá ter um índice de analfabetismo baixo, não foi possível aderir aos programas do Governo Federal. Todavia, para cumprir o que a meta estabeleceu, o município realizou parcerias com o SENAI, bem como o sistema S de forma geral.

A **Meta 15** (Diversidade) possui 7 estratégias, sendo que no segundo biênio foram monitoradas 5 estratégias e no terceiro todas as estratégias puderam ser monitoradas. Na **Meta 16** (Formação dos profissionais da educação), 2 estratégias foram monitoradas, nos dois biênios, das seis que possui.

Quanto à **Meta 18** (Valorização do professor e plano de carreira), 11 estratégias foram monitoradas, 8 anteriores e 3 novas, a meta possui um total de 12 estratégias. No que concerne a **Meta 19** (Gestão democrática nas escolas), todas as 10 estratégias que possui foram monitoradas no segundo biênio, no entanto, no terceiro apenas 5 foram monitoradas. Enquanto que na **Meta 20** (Financiamento da educação) das 12 estratégias que possui, sete foram monitoradas somente no terceiro biênio.

As Metas **3** (Ensino Médio); **12** (Educação Superior); **13** (Titulação de professores da educação da educação superior) e **14** (Pós- graduação), durante os três biênios, não foram monitoradas. No caso das metas **12**, **13** e **14**, ressaltou que desde 2019 foi encaminhado às universidades documentos solicitando informações sobre as referidas metas, mas não obteve respostas. Em relação à **Meta 3**, foi solicitado do Governo do Estado documentos que informassem o andamento da meta, também não houve respostas.

Enquanto que as metas **8** (Escolaridade média) e **17** (Formação continuada e pós-graduação de professores) todas as suas respectivas estratégias puderam ser monitoradas



durante os referidos biênios. A **Meta 5** (Alfabetização), das 10 estratégias que possui todas foram monitoradas no biênio 2019-2021, no biênio anterior foram monitoradas somente sete.

O momento serviu para alertar a todos da necessidade de um amplo debate acerca dos investimentos na educação para a efetivação do plano. Além disso, a coordenadora observou também a necessidade de revisar o plano, que foi elaborado em 2015, estabelecendo estratégias que estejam adequadas com a realidade do município, caso contrário, fica difícil executá-las. Sendo que a maioria das estratégias que não foram efetivadas, são aquelas que fogem da realidade municipal.

Para finalizar, destacou que o maior desafio que o PME/MCP enfrenta é a falta de uma política contínua, essa foi pensada no momento de elaboração do plano, contudo, tal política foi interrompida, isso comprometeu a execução das estratégias para o alcance das metas. A exemplo das escolas de tempo integral, o governo federal rompeu com os recursos destinados para construção dessas, ou seja, os investimentos da União não chegaram para complementar a execução do que foi pensado para a educação macapaense. Por isso, pondera sobre a necessidade de uma política mais firme e contínua, pois o PME/MCP estabeleceu estratégias que tem dificultado o alcance das metas.

Diante dos dois momentos apresentados, foi possível observar através das análises dos documentos obtidos que houve pouco espaço para o diálogo com a sociedade. A consulta pública e o seminário com a sociedade, ocorrida no início do decênio, só foi possível por iniciativa do Ministério Público do Amapá. Tal órgão tem um papel muito importante na consolidação do controle social:

[...], o MP também pode acompanhar a assinatura e a implementação do termo de cooperação entre os entes federados (municípios, estados e União) para o desenvolvimento de processos participativos de construção e revisão de planos e ser acionado sempre que o processo de construção ou revisão participativa parar, ou seja, não ter continuidade por parte do Executivo ou do Legislativo. A instituição também pode convocar audiências públicas que contribuam com propostas para o Plano de Educação (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 39).

Enquanto que na IV COMED Macapá (2022), apesar de o FME- MCP e a SEMED estarem a frente do evento, a sociedade pouco debateu acerca dos relatórios apresentados, tendo em vista a necessidade de momentos anteriores com todos para que pudessem conhecer o plano com mais profundidade e poderem debater e opinar com mais propriedade sobre a política educacional em voga.

Em relação à consulta pública, as propostas lançadas nesse momento são sistematizadas pela Comissão de monitoramento e avaliação e encaminhadas à secretária o documento de avaliação em sua versão final:

Da avaliação poderão derivar recomendações para a alteração da lei do PME. Por esta razão, o dirigente municipal, as unidades de ensino, as equipes técnicas da prefeitura os parlamentares e as representações da sociedade em geral deverão estar muito atentos e preparados para o debate (BRASIL, 2016, p. 14).

Quanto ao processo de avaliação das metas e estratégias do PME/MCP (2015-2025), no caso da conferência (IV COMED), como os relatórios 2015-2017 e 2017-2019 já haviam sido elaborados, o momento serviu apenas para apresentá-los à comunidade, não havendo a possibilidade de qualquer contribuição ou sugestões dos presentes para alterações no documento.

#### 4.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PME: O QUE FOI EFETIVADO?

Vimos nas seções anteriores que a educação não é responsabilidade somente do Estado, pelo contrário, sua organização e planejamento deverão envolver a participação de toda a sociedade. Diante desse entendimento, a educação deve ser pensada com base na gestão democrática, levando em consideração o diálogo entre o Estado e a sociedade como quesito fundamental para prevê a proposição e a formulação de políticas públicas para a educação.

Contudo, observamos o quão é difícil implementar uma gestão efetivamente democrática, tendo em vista o histórico político de governos autoritários pelos quais o Brasil passou, ainda há resquícios de uma administração pública pautada em uma concepção elitista, a qual dificulta a abertura para uma ampla participação da sociedade nas discussões políticas.

No caso dos sistemas educacionais, ainda é perceptível uma gestão marcada por princípios e ideologias que não levam em consideração o princípio democrático, assumindo uma perspectiva de educação com base em mecanismos e discursos que não favorecem a participação da sociedade.

Para Grinkraut, Carreira e Cintra (2013), em muitos casos, a participação apresenta uma perspectiva que compromete seu sentido mais amplo, pois a participação passa a ser entendida como uma concessão do poder e não direito dos cidadãos. Tal perspectiva dificulta a intervenção de mudança da realidade social, tendo em vista que só a efetiva participação de

todos é possível assegurar os princípios da igualdade, da autonomia e do respeito às diferenças.

O princípio da gestão democrática da educação está assegurado na C.F de 1988, Art. 211; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996, Art. 14; e no Plano Nacional de Educação, Meta 19 que visa:

[...] assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 83).

Em relação à meta 19 do PME/MCP (2015-2025), o sentido da gestão democrática ficou restrito ao âmbito escolar, divergindo do PNE (2014-2014) que determina a gestão democrática da educação, ou seja, efetivá-la em todos os aspectos educacionais, tais como planejamento e organização das políticas educacionais. Vejamos o que diz a meta 19 do PME/MCP (2015-2025):

Meta 19 – Assegurar, até o final da vigência do PME, condições para a plena efetivação da gestão democrática nas Escolas Municipais, inclusive com eleição direta para a equipe gestora, usufruindo tanto de recursos financeiros quanto de apoio técnico disponibilizado pela União (MACAPÁ, 2015, p. 37).

Em contrapartida, no Art. 10 da Lei do PME/MCP, o texto impõe ao Município de Macapá a tarefa de aprovar de uma Lei específica para que seu sistema de ensino adote a gestão democrática da educação pública, para tanto estabeleceu o prazo máximo de três meses a partir da data de publicação do PME/MCP (2015-2025), ou seja, é perceptível incoerências na própria Lei.

No sentido de favorecer uma gestão democrática em educação mais atuante na execução do plano municipal de educação, é fundamental que este evidencie uma política educacional pautada na transparência, na publicidade dos resultados do monitoramento e avaliação do plano e na abertura para o diálogo com a sociedade, com vistas à transformação da educação local.

Apesar da gestão democrática se constituir em princípio constitucional e estar explícita na legislação educacional do país, fruto da conquista social, efetivá-la é um grande desafio para um país marcado por uma história de cultura autoritárias, aonde a noção de que todos e todas têm direito ainda encontra-se em pleno processo de construção. Um processo em nada linear: com avanços, com retrocessos, com permanências e estranhas simultaneidades onde a conquista efetivada para alguns convive com a violação mais anacrônica de direitos para outros (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 47).

Grinkraut, Carreira e Cintra (2013) defendem a ruptura dessa tradição autoritária, marcada por desigualdades, discriminações e hierarquias sociais. Para isso, o Estado precisa atuar na defesa de direitos e superação de injustiças sociais, medos resistências, concentração de poder, fortalecendo a cidadania e o bem do coletivo. Contudo, alertam:

Concretizar a Gestão democrática em educação como um processo permanente representa um grande passo nesse sentido. Concretizá-la como algo sistêmico, que articule as mudanças de relações de poder no cotidiano e nas instituições rumo à efetivação do “quadrado” (composto por processos participativos periódicos, instâncias de controle social, Planos de Estado e fortalecimento da sociedade civil) constitui um grande desafio (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 48).

Esse desafio pode ser superado através do estímulo à participação da sociedade nos processos de elaboração e acompanhamento dos planos decenais de educação, por meio de tais ações é possível oportunizar a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino. Isso só é possível quando a lógica de participação nos processos citados não for entendida como um obstáculo para a gestão que está à frente da pasta educacional. Por isso, é importante que o Estado promova mudanças em suas ações políticas que deem condições para “[...] impulsionar, apoiar e sustentar processos participativos, como parte da institucionalidade, que impactem a tomada de decisão da política pública” (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 48).

Vimos também que a gestão democrática é um princípio constitucional, logo, para que esta seja efetivada cabe estabelecer instrumentos legais que favoreçam a participação da sociedade nas tomadas de decisões políticas. Conforme Grinkraut, Carreira e Cintra (2013), a gestão democrática deve estar relacionada aos seguintes elementos: a) definição de prioridades e propostas de intervenção com base no reconhecimento das necessidades da comunidade local; b) planejamento dessas intervenções tanto a nível local quanto ao nacional; c) compartilhamento e cumprimento de responsabilidades; e d) monitoramento e avaliação das políticas.

Além disso, com vistas a aprimorar tanto o processo de elaboração quanto o processo de acompanhamento dos planos de educação, é fundamental pensar na democratização da gestão da educação com base no favorecimento de processos que visem ampla participação e controle social.

Para esse intento, Grinkraut, Carreira e Cintra (2013) destacam que a gestão democrática pode ser pensada por meio de cinco componentes que estão interligados e asseguram maior nível de efetividade da participação da sociedade e do controle social,

adquiridos enquanto processos constantes, são eles: **processos participativos periódicos, instâncias de controle social, planos de estado, fortalecimento da sociedade civil e acesso a informação.**

De acordo com os dados apresentados acerca dos processos de monitoramento e avaliação do PME/MCP (2015-2025) observa-se que houve pouco espaço para o diálogo com as instâncias participativas, as quais são responsáveis por compartilhar informações dos resultados dos processos com a sociedade, buscando mudanças efetivas para o alcance das metas. Acerca desse posicionamento Grinkraut, Carreira e Cintra (2013, p. 47) classificam-no como uma participação burocrática:

A partir dessa noção, realiza-se e cumpre-se os rituais participativos de forma burocrática, “como exige a lei”, sem sentido político ou consequência prática na tomada de decisões. A abertura é mínima para dialogar com os resultados dos processos e incorporá-los no diagnóstico ou traduzi-los em mudanças políticas públicas. Também não há compromisso com a continuidade e nem com a articulação de tais processos com o fortalecimento de instâncias participativas.

Em relação à periodicidade dos processos participativos, como evidenciamos, houve apenas dois momentos em que a comunidade pode ter acesso às informações do monitoramento e avaliação das metas do PME, no caso, a audiência pública (2016) e a Conferência Municipal de Educação (2022). O plano está chegando ao fim década e pouco foi feito para que a sociedade macapaense fosse estimulada a conhecer, debater e acompanhar do PME.

Construídos, planejados e dotados de condições adequadas para o seu desenvolvimento, os processos participativos devem se desenvolver periodicamente e possibilitar o envolvimento amplo de grupos etários e culturais, das comunidades escolares, dos movimentos e das organizações sociais dos grupos historicamente discriminados e do conjunto da sociedade na discussão da realidade, exprimindo suas expectativas, demandas e propostas. Conferências, plenárias livres, encontros, consultas (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 13).

No que se refere às instâncias de controle social, Grinkraut, Carreira e Cintra (2013) ressaltam a importância de aperfeiçoamento destas, sobretudo que possam extrapolar os limites de um funcionamento burocrático e que possam ter mais autonomia nos processos de monitoramento e nas tomadas de decisões juntamente com a gestão educacional, fortalecendo a participação da sociedade nas definições de prioridades e na implementação das políticas educacionais.

Como vimos, das instâncias de controle social descritas no PME/MCP (2015-2025) para o seu acompanhamento contínuo e avaliação periódica apenas a SEMED/PMM teve espaço para participar de tais processos, as demais como União Nacional dos Dirigentes

Municipais de Educação (UNDIME/AP); Conselho Municipal de Educação de Macapá (CMEM); Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME) e a Câmara Municipal de Macapá a participação não foi evidenciada nos documentos levantados.

É possível destacar as incoerências entre o que foi pensado e o que está sendo realizado, o próprio plano em seu Art. 4 inciso 3º destaca que “O sistema de ensino do Município criará mecanismos para o acompanhamento local da consecução das Metas do PME” (MACAPÁ, 2015, p. 2). Contudo, isso não vem ocorrendo, além disso, até o momento as instâncias não foram instituídas por ato legal, o que distanciou ainda mais estas dos processos.

O mesmo artigo da referida lei, em seu inciso primeiro, destaca como papel do gestor municipal adotar as medidas necessárias ao alcance das Metas previstas no Plano Municipal de Educação. Ou seja, cabe ao gestor disciplinar a gestão democrática para uma participação mais atuante das instâncias descritas na lei.

Outro fator a ser considerado é que os Planos de Educação sejam constituídos como Planos de Estados com base em metas bem definidas a médios e longos prazos. Estas precisam prever “[...] condições para sua implementação, sobretudo com relação ao financiamento e a à gestão democrática e que referenciem o controle social e avaliação educacional” (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 14).

Em relação à previsão de recursos para a implementação das metas do PME (2015-2025), vimos através dos documentos que o plano não deixou claro quais recursos seriam utilizados para a consecução de certas metas, a exemplo das Metas 8 e 9 que dispõem sobre a Educação de Jovens e Adultos, tais metas propõem como estratégias elevar a escolaridade desse público-alvo por meio do *Programa Macapá Município Alfabetizado*, contudo, o programa não foi executado, pois o próprio plano não previu a origem dos recursos para tanto.

É importante considerar também o acesso às informações sobre a execução, monitoramento e avaliação dos planos de educação. Segundo Grinkraut, Carreira e Cintra (2013), tais informações precisam estar acessíveis a todos e que o poder público forneça conteúdo compreensível e com uma linguagem adequada para sociedade, de modo que o controle social e o debate público sejam melhorados.

Sobre esse aspecto, a Prefeitura Municipal de Macapá possui um portal com informações do município, contudo, não há dados sobre a Lei do PME e relatórios de monitoramento e avaliação de suas metas. Isso evidencia pouco compromisso por parte da gestão municipal em relação ao acesso às informações dos processos de acompanhamento do

PME, transparência e controle social. Tais dados só foram adquiridos no portal do MEC/PNE<sup>22</sup>.

Quando a gestão do município cria um meio de comunicação com a sociedade oportuniza o conhecimento sobre a política educacional em questão, ou seja, criar:

Um canal de comunicação para que a Comissão/Fórum possa divulgar os passos do processo e debater com vários segmentos que participaram dos resultados obtidos. Por isso, a sistematização, por meio de relatórios, atas de reuniões, entrevistas com participantes etc., e a disponibilização das informações em sites, blogs, redes sociais ou outros veículos de comunicação são partes do processo democrático e contribuem com a criação de um sentido para o Plano de Educação junto à sociedade (GRINKRAUT; CARREIRA; CINTRA, 2013, p. 31).

Apesar do advento da Lei Federal nº 12.527/2011 que dispõe sobre o Acesso à informação sobre a administração pública, considerada uma conquista para o controle social, ainda é perceptível uma limitação das informações aos cidadãos. Esse posicionamento precisa ser rompido, pois por meio da informação o cidadão tem mais propriedade acerca da política pública que está sendo implementada.

Além disso, não basta só informar o cidadão, como já esclarecemos anteriormente, é necessária abertura à participação social nas discussões políticas. Se o objetivo é fortalecer a gestão democrática da educação pública, então é preciso que a participação, o controle social e o acesso à informação sejam bem definidos no planejamento da política, bem como seu processo de acompanhamento e avaliação.

No caso do PME (2015-2025), tais elementos não ficaram bem claros. Muitas metas ficaram estagnadas devido às suas lacunas e limitações. Quando uma política pública, como é caso do PME, é discutida com todos aqueles que serão beneficiados por esta fica mais fácil encontrar soluções para os problemas que dificultam o alcance de uma educação de qualidade, tendo em vista que os cidadãos locais são conhecedores de sua realidade. Logo, a execução de uma política educacional não pode se limitar aos conhecimentos técnicos, ou seja, é preciso considerar aqueles que estão próximos a realidade local. Caso contrário, a política torna-se uma utopia, sendo impossível retirá-la do papel.

---

<sup>22</sup>É importante ressaltar que apesar de o portal continuar ativo, só é possível encontrar informações dos planos de educação dos entes federados até o período de 2019. Ou seja, não há informações mais recentes dos planos desde a desarticulação da SASE (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como intuito analisar que estratégias e articulações o município de Macapá vem utilizando para o fortalecimento da gestão democrática nos processos de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Macapá no período de 2015 a 2019.

Para tanto foi importante ressaltar o processo histórico da educação brasileira, bem como as disputas entre o Estado e as demandas sociais que permeiam o planejamento educacional e, conseqüentemente, o processo de elaboração dos planos de educação. Tal discussão urge da necessidade de um sistema de educação que preconize um ensino pautado na qualidade e no atendimento às necessidades educacionais, ideológicas e culturais, compreendendo a articulação entre Plano Nacional de Educação e os entes federados.

A educação no Brasil só foi assegurada na década de 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme o Art. 205, que contempla a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, p.134). O texto constitucional estabelece, com o intuito do pleno desenvolvimento do cidadão para o exercício da cidadania, a participação de toda a sociedade no incentivo e na promoção da educação.

Observamos que apesar de alguns avanços educacionais, o Brasil ainda enfrenta grandes desafios para estabelecer uma educação de qualidade e efetivamente democrática. Pois, enquanto o Estado ainda tentar se eximir da responsabilidade total do ensino público e gratuito, reduzindo investimentos na educação e compartilhando esses serviços com entidades privadas, o ensino continuará sendo permeado por ideologias neoliberais e mercadológicas, centrando ações na produção do capital.

No que tange o planejamento educacional, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), representa uma conquista para a educação brasileira, visto que evidencia uma tomada de consciência política sobre a importância da educação para o desenvolvimento do país. Entretanto, a referida Lei lançou um grande desafio aos entes federados, pois precisam atuar em consonância e em regime de colaboração para que os planos estaduais, distrital e municipais sejam construídos e implantados de acordo com as metas e estratégias estabelecidas pelo PNE.

Além disso, a Lei do PNE determinou um prazo de um ano a partir da data de sua publicação para que cada ente federado elaborasse/adequasse seu plano de educação em conformidade com o Nacional.



As metas nacionais estabelecidas, principalmente aquelas que enfatizam sobre as etapas obrigatórias da educação nacional, são responsabilidades conjuntas da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Contudo, é preciso levar em consideração que as perspectivas de políticas públicas e as soluções para os desafios da educação brasileira são diversas.

O PNE também determinou a necessidade de os planos passarem por um periódico processo de monitoramento e avaliação, considerando que as políticas públicas precisam passar por um percurso contínuo e não linear de avaliação a partir de sua elaboração.

A esse respeito observamos que os estudos de avaliação de programas sociais, bem como propostas de diagnósticos para intervenções e sistemas de indicadores de monitoramento são importantes mecanismos que contribuem com as ações dos gestores públicos, pois, por meio de tais etapas é possível entender se a implementação da política pública atende a determinada demanda social, dando a possibilidade de rever a continuidade ou mudança da proposta de intervenção.

O acompanhamento dos planos de educação também é uma forma de controle social, o qual fortalece a gestão democrática da educação. Tanto a elaboração quanto o monitoramento e avaliação dos planos de educação são processos que precisam ser realizados com a participação da sociedade.

Para tanto, os gestores precisam elaborar estratégias que promovam espaços de diálogos e debates acerca dos planos para que a sociedade compreenda a importância desse documento e passem a acompanhar a implementação de suas metas, bem como sugerir e opinar sobre estratégias que não lograram êxito na execução de determinada meta.

Diante disso, destacamos que a educação não deve ficar somente a cargo do Estado, pelo contrário, sua organização e planejamento deverá envolver a participação de toda a sociedade. Corroborando com esse entendimento, o Art. 206 da C.F, capítulo VI, prevê o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p.63). Logo, conforme o texto constitucional, a gestão democrática do ensino público é entendida como um princípio, ou seja, para a proposição e formulação de políticas públicas para a educação o diálogo entre o Estado e a sociedade passa a ser fundamental.

No que se refere à gestão democrática da educação, a C.F de 1988 estabelece, em seu Art. 211, que os sistemas de ensino brasileiro deverão ser organizados e estruturados sob o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todavia,

a redação não prevê que instâncias poderão dar suporte à organização do ensino dos entes federados, bem como na proposição de políticas públicas educacionais.

O PNE também evidenciou na Meta 19 a gestão democrática do ensino público, determinando um prazo de dois anos para a sua efetivação. Contudo, compreende a gestão com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. Tal proposta de gestão democrática segue um modelo de gestão gerencial, o que contraria o princípio da gestão democrática, pois a participação da comunidade escolar é entendida de maneira genérica. Conforme, Peroni e Flores (2014) a concepção de gestão, nesse sentido, está relacionada à princípios gerenciais.

Diante dessa observação, é importante entender que a Meta 19 articula duas concepções antagônicas de gestão, ou seja, uma gestão com base nos princípios democráticos e outra relacionada ao modelo gerencial. Nesse sentido, surge um desafio aos estados, distrito e municípios “[...] implementar em conjunto critérios tão distintos” (PERONI; FLORES, 2014, p. 160).

Outra contradição levantada refere-se aos poucos mecanismos ofertados pelo Estado para a garantia da democracia, isso está relacionado à própria concepção de democracia do Estado, baseada em aspectos que não dão conta de todas as demandas sociais. Ainda é pequena a participação da sociedade na luta pelos seus direitos e pela aquisição da cidadania. Por isso, é tão importante que as estratégias de controle do Estado sejam fortalecidas por organizações civis, atuando diretamente nas propostas e planejamentos de políticas públicas educacionais, participando também da fiscalização e da avaliação de tais políticas.

No que tange os resultados de nossa investigação, primeiramente, refletimos acerca de como ocorreu o processo de elaboração do PME/MCP (2015-2025). Os achados de pesquisa apontam que o processo de elaboração do PME de Macapá realizou poucos momentos de participação da sociedade na construção do documento, o pouco tempo destinado a elaboração do documento reduziu a possibilidade de uma participação mais efetiva.

O Plano Municipal de Educação foi aprovado no dia 22 de junho de 2015, através da Lei Municipal nº 2178/2015, o prazo exigido pelo PNE (2014-2024) era até o dia 24 de junho de 2015. Sendo que o documento começou a ser elaborado em janeiro do mesmo ano, ou seja, o município utilizou só cinco meses finais do prazo estabelecido para cumprir tal disposição. Isso comprometeu a realização de um diagnóstico mais detalhado da educação local, além da possibilidade de mais estudos, discussões, encontros e tomadas de decisões, envolvendo

diferentes atores sociais na construção do plano, a fim de minimizar as limitações e as lacunas apontadas.

Ressaltamos a limitação de algumas metas, como é caso da meta 19, que dispõe sobre a gestão democrática, o referido documento limitou o desenvolvimento da gestão democrática ao conferir sua atuação somente no âmbito escolar. Isso tem restringido a participação da sociedade em outros contextos educacionais, como o planejamento, formulação e acompanhamento de políticas voltadas para a educação.

Em relação à previsão de recursos para a implementação das metas do PME (2015-2025), observamos que o plano não deixou claro quais recursos seriam utilizados para a consecução de certas metas, a exemplo das Metas 8 e 9 que dispõem sobre a Educação de Jovens e Adultos, tais metas propõem como estratégias elevar a escolaridade desse público-alvo por meio do *Programa Macapá Município Alfabetizado*, contudo, o programa não está sendo executado, pois o próprio plano não previu a origem dos recursos para tanto.

No diz respeito aos processos de monitoramento de avaliação do PME/MCP, destacamos que a Lei determina, em seu Art. 8º, cinco instâncias para atuarem em tais processos: SEMED; UNDIME/AP; CMEM; FME e Câmara Municipal de Macapá. Contudo, de acordo com os documentos analisados no período de 2015 a 2019, o acompanhamento do PME/MCP tem sido efetuado somente pela SEMED/PMM.

A gestão do monitoramento do PME/MCP (2015-20125) pouco tem contribuído para o fortalecimento da gestão democrática. Haja vista pouca divulgação acerca dos resultados do monitoramento e avaliação do PME/MCP. No site institucional da prefeitura não é possível obter essas informações, como relatórios, atas de reuniões ou outros documentos, os relatórios analisados foram adquiridos através da Plataforma digital PNE em Movimento.

Apesar de a Lei do PME/MCP destacar, em seu Art. 4º, que o sistema municipal de ensino tem a responsabilidade de criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das Metas do PME, tal prerrogativa não vem ocorrendo. Além disso, até o momento as instâncias não foram instituídas por ato legal, o que distanciou ainda mais estes atores sociais coletivos dos processos.

Em relação à promoção da participação social no acompanhamento do PME, poucos foram os momentos de debates e discussões juntamente com a sociedade acerca do plano vigente. Só em dois momentos a comunidade pode ter acesso às informações do monitoramento e avaliação das metas do PME, no caso, a audiência pública (2016), promovida pelo Ministério Público do Amapá, e a Conferência Municipal de Educação

(2022), sob coordenação do Fórum Municipal de Educação e a Secretária Municipal de Educação.

É diante desse cenário que o PME/MCP está chegando ao fim da década e pouco foi feito para que a sociedade macapaense fosse estimulada a conhecer, debater e acompanhar o PME. Como enfatizamos no decorrer do estudo em voga, o acompanhamento de uma política educacional por parte dos cidadãos contribui para melhorá-la, bem como com a prática da responsabilidade democrática dos gestores públicos com a sociedade. Pois, “Quando há a ausência de diálogo e possibilidade de decisão, há também a ausência de cidadania”(SOUZA, 2013, p. 172).

Vale enfatizar, que o município de Macapá, assim como outros municípios brasileiros, deixou de ter o suporte da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), a partir de sua desarticulação em 2019. Tal órgão do Ministério da Educação (MEC) visava dar assistência técnica e subsídios aos entes federados nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos de educação, contribuindo com a articulação entre os sistemas de ensino.

A desarticulação da secretária mostrou a falta de compromisso por parte do Governo Federal no acompanhamento dos planos decenais dos estados e municípios e com o próprio Plano Nacional de Educação, tendo em vista que este compreende uma política educacional de grande relevância para a implementação do Sistema Nacional de educação (SNE).

Apesar de ser necessária a conclusão da presente dissertação, as reflexões, discussões e questionamentos levantados neste estudo não se limitam, pois investigar duas etapas como o monitoramento e avaliação de uma política educacional, como é o caso do PME/MCP, desperta o interesse em acompanhar o final de vigência do referido plano e o seu próximo planejamento para o decênio 2025-2035, visando a articulação de um plano mais vivo e mais próximo da sociedade local com base no fortalecimento da gestão democrática da educação.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, Helena. **Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro.** Educação e pesquisa. São Paulo, v.28, n.1, p.77-89, jan/jun.2002.

APPLE, Michael W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade.** Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; revisão técnica de José Eustáquio Romão. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

BALL, Stephen J.; OLMED, Antonio. **A nova filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação.** In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.** Brasília: Liber Livro, 2013.

BARREIROS NETO, Jaime. **Teorias da democracia.** Coleção Democracia e Reforma Política. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2019.

BERING, Elaine Rossenti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª Edição. Vol.63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

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

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Legislação, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.** Legislação, Brasília, DF, 2014.

CATANI, AfrânioMendes; SILVA JUNIOR, João dos Reis; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Reformas da educação superior na América Latina: os casos Argentina e Brasil. **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior.** V.10, n.1 mar. 2005.

CORRÊA, Josiane Caroline de Souza Salomão. **Avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017).** 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Grande Dourados, Dourados, MS, 2019.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal.** Tradução Mariana Echalar. São Paulo; Boitempo, 2018. p. 280-383.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional.** In: Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais.** 1ed. Campinas-SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

EVANGELISTA, Olinda. **Qualidade da educação pública:** Estado e organismos multilaterais. In: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa Suanno;

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. 222 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação/CCSO) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Tradução: Joice Elias Costa. – 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática de educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional,** CONAE, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRINKRAUT, Ananda; CARREIRA, Denise (Coord.); CINTRA, Juliane. **A construção e a revisão participativa de Planos de Educação / Ação Educativa** – São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1. edição. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/de-olho-nos-planos-mapeamento-da-situacao-dos-planos-da-educacao-no-pais>. Acesso em: 20/11/2022.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYDT, Regina Célia Cazaux. **Curso de didática geral.** 1ª ed. São Paulo: Ática, 2011.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil:** repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v.36, p.251-275, 2011.

KARL, Marx. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Tradução Luis Claudio de Castro e Costa. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990:** uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã: 2008.

LIMONTA, Sandra Valéria (Orgs.). **Qualidade da escola pública:** políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: CEPED, 2013.

LÜDKE, Menga. André, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. –[2. ed.]- [Reimpr.]. – Rio de Janeiro: E.P.U., 2018.

LUIZ, Maria Cecília. RISCAL, Sandra Aparecida. **Gestão da Educação Municipal**. – Documento eletrônico --. São Carlos: UFSCar, 2021.

MACAPÁ. LEI nº 2.178/2015 - **Plano Municipal de Educação de Macapá**. Legislação, Macapá, AP, 2015.

MACAPÁ. **Lei orgânica municipal**. Câmara Municipal de Macapá, 2015.

MACAPÁ. **Relatório bienal do Plano Municipal de Educação de Macapá PME – 2015-2017**. Macapá: Secretaria Municipal de Educação, 2018.

MACAPÁ. **Relatório bienal do Plano Municipal de Educação de Macapá PME – 2017-2019**. Macapá: Secretaria Municipal de Educação, 2020.

MEDEIROS, I. L. P. ; LUCE. M. B. .**Gestão democrática na e da educação**: concepções e vivências. In: Maria Beatriz Luce; Isabel Letícia Pedrosa de Medeiros. (Org.). **Gestão Escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, v. 1.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis- RJ: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Relatório do Seminário e Audiência Pública** - “Planos de Educação: Avanços, desafios e cumprimento de metas”. Macapá: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CAOP-IJE), 2016.

MORAES, Mary Ellen Costa. **O plano municipal de educação de Benevides-PA**: processo de monitoramento e avaliação. Orientadora: Rosana Pereira Fernandes. 2014. 121f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11351>. Acesso em: 25/05/2021.

MOTA JUNIOR, William Pessoa; MAUÉS, Olgaíses Cabral. **O banco mundial e as políticas educacionais brasileiras**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade)

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo; GARCIA, Luciane Terra dos Santos. **Plano Municipal de Educação**: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 47-67, jun. 2016. ISSN 2447-4193. DOI:<https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62648>. Disponível em:<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648>. Acesso em: 25/05/2021.

OLIVEIRA, João Ferreira et al. **Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação** – Cadernos Temáticos 4. Série Cadernos ANPAE Vol. 29. 44 páginas. Caramagibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

PERONI, Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil**: articulações e tensões. In: SOUZA, Donaldo de Bello; MARTINS, Ângela Maria (orgs.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

RAIMANN, E. G. Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp.1, p. 810–824, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp.1.13351. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13351>. Acesso em: 25/05/2021.

ROSENTHAL, Gabriele. **Pesquisa Social interpretativa**: uma introdução. Tradução: Tomás da Costa; revisão: Hermílio Santos. 5ª edição. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução**: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Margareth Guerra dos. **Teias do pensar democrático presentes nos discursos dos atores das redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na américa latina**: As vozes do lado de lá. Tese (Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre: 2016.

SANTOS, Bruna de Souza Pereira. **Políticas Públicas para a Educação de Jovens e Adultos**: uma Análise do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação do município de Cascavel (2016-2019). 2020. 129 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel -PR.

SANTOS, Rosângela dos. **A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da mata mineira**. Orientadora: Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff. 2020. 159 f. Dissertação (Programa de Pós - Graduação em Educação) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2ª ed. rev. e ampl. Campinas -SP: Autores Associados, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e UnwinLtd., traduzido por Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de estudos teóricos y epistemológicos en política educativa**. V.1, n. 1, p-75-89, jan./jun., 2016. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450>. Acesso em: 15/03/2021.

SOUZA, Lanara Guimarães de. **Avaliação pública de políticas educacionais**: concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil. 170 f. il. 2013. 220 f.il. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.



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