

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA

ALINE MANFIO

**PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DE
CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE ASSIS – SP E
REGIÃO**

MARÍLIA

2021

ALINE MANFIO

**PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DE
CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE ASSIS – SP E
REGIÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação na linha de Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas, Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Marília, para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Dr^a Iraíde Marques de Freitas Barreiro.

MARÍLIA

2021

M276p	<p>Manfio, Aline</p> <p>Planos Municipais de Educação : a atuação de Conselhos Municipais de Educação de Assis – SP e região / Aline Manfio. – Marília, 2021</p> <p>123 p.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília</p> <p>Orientadora: Iraide Marques de Freitas Barreiro</p> <p>1. Política Educacional. 2. Planos Municipais de Educação. 3. Conselhos Municipais de Educação. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientadora: Dr.^a Iraíde Marques de Freitas Barreiro

Departamento de Educação da Faculdade de Ciências e Letras (UNESP/Assis) e
Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências
(UNESP/Marília)

1º Examinadora: Dr.^a Elianeth Dias Kanthack Hernandes

Departamento de Administração e Supervisão Escolar (UNESP/Marília)
Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia
(UNESP/Presidente-Prudente)

2º Examinador: Dr. Julio Cesar Torres

Departamento de Educação da (UNESP/São José do Rio Preto)
Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências
(UNESP/Marília)

3º Examinadora: Dr.^a Viviani Fernanda Hojas

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre
(UFAC)

4º Examinador: Dr. João Francisco Lopes de Lima

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre
(UFAC)

Marília, 21 de Maio de 2021

Dedico essa tese aos meus filhos e marido por terem paciência e carinho, mesmo quando não tinha tempo para retribuir e aos meus pais em especial, que sempre me incentivaram a nunca desistir dos sonhos, eu os amo!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que participaram da minha formação na pós-graduação em Educação, a todos os professores que passaram pela minha trajetória acadêmica até aqui e que me fizeram refletir um pouco com seus pensamentos e suas experiências, contribuindo para a construção do que hoje eu acredito.

Agradeço:

A Professora Dr^a Iraíde Marques de Freitas Barreiro, por ter me orientado e acompanhado durante essa caminhada;

A professora Dr^a Viviani Fernanda Hojas por participar da qualificação e defesa deste trabalho, suas contribuições foram essenciais para a reformulação da tese;

A banca examinadora da defesa por aceitarem dispensar seu tempo para a leitura e análise deste trabalho;

A todos os integrantes dos grupos de pesquisa: CEPAE e GEPAC que permitiram, a partir de suas discussões, me decepcionar muitas vezes e me alegrar tantas outras, com o rumo da educação. Essas lembranças sempre foram o meu apoio para continuar nessa caminhada;

A todos os entrevistados, pela contribuição de suas falas, transmitindo suas vivências na educação;

A Prefeitura Municipal de Assis por ter cedido o afastamento remunerado, sem dúvida essencial para a realização deste trabalho – como é gratificante trabalhar em um ambiente que valoriza a formação e qualificação de seus profissionais!

Agradecimento especial a Prof^a Dr^a Elianeth Dias Kanthack Hernandez que além da participação na qualificação e defesa dispôs de tempo e dedicação para auxiliar na elaboração da versão final dessa tese, sua generosidade nunca será esquecida e nada será suficiente para agradecer pelo carinho que teve comigo.

Nosso trabalho está cheio de pontas soltas, omissões e pistas falsas. Ele se encontra pontuado por “mases” e “talvezes”, por evitações e perplexidades consideráveis. Ele se apresenta desordenado e, por vezes, frustrante e nem sempre temos conseguido escrever o que estávamos tentando pensar (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2016, p.32-33).

Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas.
(NIETZSCHE)

RESUMO

A pesquisa que deu origem a esta tese teve como objetivo analisar a atuação de Conselhos Municipais de Educação no processo de formulação dos Planos Municipais de Educação de Assis-SP e região na perspectiva teórico-metodológica da abordagem do “ciclo de políticas” proposta por Stephen Ball e colaboradores (1992; 1994) e “teoria da atuação” desenvolvida por Ball, Maguire e Braun (2016). De modo geral, os elementos dessa teoria permite analisar as políticas educacionais de modo macro e micro, compreendendo as relações sociais em constante modificação dependendo da interpretação e da tradução daqueles que atuam na política. Os municípios selecionados para análise foram Assis, Paraguaçu-Paulista, Cândido Mota, Palmital, Tarumã e Maracá, todos localizados no interior do Estado de São Paulo. Para a realização da pesquisa, optou-se pela análise das leis referentes aos planos aprovados e entrevistas com os presidentes dos Conselhos Municipais de Educação e secretárias municipais de educação do período da elaboração dos planos. Os resultados indicaram que durante o processo de formulação dos Planos Municipais de Educação os Conselhos Municipais de Educação não atuaram conforme indicado pelos documentos oficiais revelando que os discursos propagados durante a formulação dos planos foram resultados de formações que as secretárias municipais de educação participaram para que capacitassem e organizassem a sua própria equipe dentro dos municípios, apontando fragilidades nas funções consultiva, normativa e deliberativa dos Conselhos Municipais de Educação. Contudo, constatou-se a partir da análise dos Planos Municipais de Educação e das entrevistas, a indicação desses conselhos como principais órgãos de fiscalização e controle dessa política.

Palavras chave: Política Educacional; Plano Municipal de Educação; Conselho Municipal de Educação; Controle Social.

ABSTRACT

The research that gave rise to this thesis aimed to analyze the enactment of Municipal Education Councils in the process of preparing Municipal Education Plans in the region of Assis-SP in the theoretical-methodological perspective of the approach of the “policy cycle” proposed by Stephen Ball and collaborators (1992; 1994) and “theory of enactment” developed by Ball, Maguire and Braun (2016). In general, the elements of this theory possible to analyze educational policies in a macro and micro way, understanding social relations that are constantly changing depending on the interpretation and translation of those who act in politics. The municipalities selected for analysis were Assis, Paraguaçu-Paulista, Cândido Mota, Palmital, Tarumã and Maracáí, all located in the interior of the State of São Paulo. In order to carry out the research, it was decided to analyze the laws regarding the approved plans and interviews with the Presidents of the Municipal Education Councils and Municipal Secretaries of Education during the period of their production. The results indicated that during the elaboration process of the Municipal Education Plans, the Municipal Education Councils did not act as indicated by the official documents, revealing that the discourses propagated during the formulation on the plans were the result of training she Municipal Education Secretaries participated to train and organize their own team within the municipalities, attributing weaknesses in the consultative, normative and deliberative functions of the Municipal Education Councils. However, it was found from the analysis of the Municipal Education Plans and the interviews, the indication of the councils as the main fiscalization and control bodies of this policy.

Keywords: Educational Policy; Municipal Education Plan; Municipal Education Council; Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Pesquisas indexadas no portal de teses e dissertações da CAPES sobre PME no interior do estado de São Paulo.....	15
Quadro 2- Metas do PNE 2014-2024	24
Quadro 3- Leis de criação e atualizações dos CME	59
Quadro 4- Funções dos CME conforme as leis de criação e atualizações	60
Quadro 5- Composição dos CMEs	62
Quadro 6- Forma de provimento da presidência dos CMEs	64
Quadro 7- Leis de criação dos Sistemas Municipais de Ensino.....	65
Quadro 8- Lei de aprovação dos PMEs.....	68
Quadro 9- Diagnóstico comparativo entre os PMEs analisados e as metas do PNE 2014-2024.....	74
Quadro 10- Comparação entre as principais estratégias dos PMEs analisados	78
Quadro 11- Experiência na educação e ocupação atual das secretárias municipais de educação do período da formulação dos planos	87
Quadro 12- Experiência na educação e ocupação atual dos(as) Presidentes dos CMEs do período da formulação dos Planos	88
Quadro 13- Tempo de atuação no conselho e representação dos presidentes dos CMEs do período da formulação dos planos.....	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Abordagem do ciclo de políticas na formulação dos PMEs	104
Figura 2- Atuação dos CMEs nos PMEs segundo a “abordagem do ciclo de políticas”	105
Gráfico 1- Distribuição da composição dos CMEs conforme número de participantes	63

LISTA DE SIGLAS

CAAE - Certificado de Apresentação de Apreciação Ética

CACs - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CAEs - Conselhos de Alimentação Escolar

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEE - Conselho Estadual de Educação

CEPAE- Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação

CF - Constituição Federal

CIP- Conselho de Instrução Pública

CIVAP- Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema

CME- Conselho Municipal de Educação

CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNE- Conselho Nacional de Educação

CONSED- Conselho Nacional de Secretários de Educação

COVID19- Corona Virus Disease - 2019

CSE- Conselho Superior de Ensino

EJA- Educação de Jovens e Adultos

EMEI-Escola Municipal de Educação Infantil

ETEC- Escola Técnica Estadual

FEESP- Fórum Estadual de Educação

FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GEPAC- Grupo de Estudos e Pesquisas em Alfabetização Científica

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

MEC- Ministério da Educação

PAR- Plano de Ações Articuladas

PARFOR- Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PEB I- Professor de Educação Básica - atua no campo de classe

PEB II- Professor de Educação Básica - atua no campo de aula

PEC- Proposta de Emenda Constitucional

PEE- Plano Estadual de Educação

PME- Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PPA- Plano Plurianual

SAREG - Subsecretaria de Articulação Regional

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos

SICME- Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação

SINAES- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCLE- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UAB- Universidade Aberta do Brasil

UNCME- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 A fundamentação legal do objeto de pesquisa	12
1.2 Percursos e contextos da pesquisa.....	14
1.3 Teoria e método que sustentaram a investigação	16
1.4 Intenções e encaminhamentos para responder ao problema que gerou a pesquisa.....	17
2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA FORMULAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: TEXTOS E CONTEXTOS.....	20
2.1 O processo de formulação do PNE (2014-2024)	22
2.2 Documentos norteadores para formulação dos Planos Municipais de Educação.....	29
2.3 Os Conselhos Municipais de Educação: textos e contextos	34
3 PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA	42
3.1 A abordagem do “ciclo de políticas” como perspectiva de análise	42
3.2 Categorias de análise da “teoria da atuação”	48
3.3 Percursos metodológicos da pesquisa	53
4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A FORMULAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE ASSIS/SP E REGIÃO.....	57
4.1 Análise da estrutura dos Conselhos e Sistemas Municipais de Ensino de acordo com suas leis de criação e atualizações	58
4.2 A atuação dos Conselhos Municipais de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação: análise das normativas.....	67
4.3 A visão de atores acerca da atuação do Conselho Municipal de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação.....	86
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com Secretário(a) Municipal de Educação	119
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com Presidente(a) do Conselho Municipal de Educação.....	120
ANEXO A - Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa	121
ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	123

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa que teve início com a seguinte questão: como foi a atuação de Conselhos Municipais de Educação durante o processo de formulação dos Planos Municipais de Educação de Assis/SP e região?

O interesse por esse problema de pesquisa partiu da participação da pesquisadora como conselheira - representante do ensino superior privado - no Conselho Municipal de Educação de Assis/SP desde fins de 2015 e do seu ingresso como gestora de uma escola municipal, em 2016, tendo como pressuposto, a percepção sobre a importância que os Planos Municipais de Educação (PMEs) representam para as políticas públicas municipais e como os documentos oficiais indicam a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) como legitimador do processo de formulação desses Planos.

1.1 A fundamentação legal do objeto de pesquisa

Os PMEs são propostos por uma política maior: o Plano Nacional de Educação (PNE), disposto em lei pelo artigo 214, da Constituição Federal (CF) de 1988 que indica: “a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]” (BRASIL, 1988, art. 214).

Em 1995 a lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, em seu artigo 7º, atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a função de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação”. Paralelamente a LDBEN 9.394/1996 destaca a questão novamente ao dispor: “a União incumbir-se-á de: I – Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios” (BRASIL, 1996, art. 9º, I) e, ainda, “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” (BRASIL, 1996, art. 87, §1º).

Após discussões ao longo de toda a década de 1990 a respeito de sua elaboração o primeiro PNE só foi aprovado em janeiro de 2001 pela lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) – determinando, entre outros aspectos, um sistema de colaboração entre União, estados e municípios indicando em seu artigo 2º que estados e municípios deveriam “[...] elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001, art. 2º).

Antes de esgotar a vigência do primeiro PNE do Brasil, já em 2010 iniciaram-se discussões e mobilizações de vários setores da comunidade educacional, para a elaboração de um novo PNE que conseguisse superar as dificuldades encontradas no primeiro documento legal proposto. Sancionada em junho de 2014, a lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o novo PNE estabeleceu, além da revisão dos PMEs e Planos Estaduais de Educação (PEE) que estiveram em vigência no período de 2001 a 2011, também a elaboração dos PME e PEE dos municípios e estados que não o tivessem elaborado, conforme o que havia sido determinado pela lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001). A nova exigência legal indicou que os PEE e PME, com validade entre 2014 e 2024, deveriam ser elaborados por meio de processos democráticos no prazo de 1 (um) ano da aprovação da lei, como consta no artigo 8º daquele diploma legal:

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. (BRASIL, 2014, p.3).

Com base neste fundamento, em junho de 2015 os estados e municípios deveriam ter discutido, elaborado e aprovado seus respectivos PEE e PME, o que gerou uma “corrida” para que cumprissem o prazo estabelecido no artigo 8º da Lei 13005/2014, ou seja, no PNE.

Os PMEs disciplinam sobre o conjunto da educação no âmbito municipal, expressando uma política educacional para todos os níveis, etapas e modalidades de educação e de ensino e, por serem decenais, são considerados pelas normativas “planos de Estado” e não somente “planos de governo”¹, que teriam como

¹ O entendimento aqui é o de que determinadas políticas, num dado momento da trajetória contextual de um país, podem entrar na categoria das políticas sistêmicas ou estruturais, respondendo, portanto, ao que normalmente se designa como política de Estado, que não fica restrita a ser implementada em um determinado governo (plano de Estado). Essa política pode expressar tão somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada no tempo, da vida política desse mesmo país, o que a colocaria na classe daquilo que aqui está sendo chamado de políticas de governo (plano de governo).

característica se apresentarem como instrumentos contra a descontinuidade das políticas entre diferentes governos.

Considerando o percurso do PNE em prol da elaboração dos PME e a requerida atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), disposta nas normativas e documentos oficiais, como órgãos representativos nos sistemas municipais, o objetivo deste trabalho foi analisar a atuação de CMEs no processo de formulação dos PME de Assis-SP e região.

1.2 Percursos e contextos da pesquisa

Antes de iniciar o registro do trabalho investigativo realizado, é preciso esclarecer o entendimento assumido pela pesquisadora sobre o que é uma tese. Aqui a tese está sendo compreendida como um gênero de texto que dialoga com as esferas do relatar e do argumentar. Isso porque, enquanto se relata uma pesquisa realizada, indicando seus métodos e seus resultados, existe também a intenção de persuadir ao leitor de que o trabalho é válido e que traz contribuições e inovação ao campo do conhecimento científico. A partir desse pressuposto, a escrita de uma tese demanda a construção de um diálogo com outros estudos já realizados, por isso, já nesta seção, fica o registro da busca realizada sobre outras teses e dissertações elaboradas no campo de conhecimento desta pesquisa, pelo entendimento de que um enunciado sempre remete a outro enunciado em uma relação dialógica (VOLÓCHINOV, 2014), ao mesmo tempo em que cumpre o compromisso de apresentar e defender um estudo inédito.

Com a intenção de garantir um diálogo com a produção de conhecimento na área de estudo, em março de 2021 foi realizada busca no banco de dissertações e teses da CAPES com o descritor: “Plano Municipal de Educação” AND “Planos Municipais de Educação” na qual após seleção dos anos 2015-2021 (período entre a aprovação no PNE e a defesa desta tese) e estudos realizados no Estado de São Paulo, foram encontradas apenas 6 (seis) pesquisas sendo elas: 2 (duas) teses de doutorado e 4 (quatro) dissertações de mestrado elencadas no quadro a seguir.

Quadro 1- Pesquisas indexadas no portal de teses e dissertações da CAPES sobre PME no interior do estado de São Paulo

Tipo	Ano	Instituição	Título	Autor/orientador	Região
Disser tação	2018	UNESP- Araraquara	Organização dos serviços da educação especial: um estudo de planos municipais de educação	Nascimento, Beatriz Aparecida Barboza do; Giroto, Claudia Regina Mosca	Região de Marília.
Disser tação	2018	UNESP- Franca	Plano Municipal de Educação: formação e valorização dos Professores de educação infantil	Medeiros, Renata Maria Pontes Cabral de; Andrade, Lucimary Bernabé Pedrosa de	Região de Franca.
Disser tação	2018	UNOESTE	O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação	Nascimento, Tatiane Oliveira Santos; Oliveira, Maria Eliza Nogueira	Região de Presidente-Prudente.
Tese	2019	UNICAMP	O direito à educação integral nos planos de educação (2015-2025) dos municípios da Região Metropolitana de Campinas	Abbiati, Andréia Silva; Ganzeli, Pedro	Campinas.
Disser tação	2019	UNESP- Marília	Elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília como elemento para a gestão democrática	Benicasa, Éverton Ishiki; Barreiro, Iraide Marques de Freitas	Marília.
Tese	2020	UNESP- Araraquara	Plano Municipal de Educação: referencial cognitivo e normativo da gestão educacional	Oliveira, Rejane de; Lemes, Sebastião de Souza	Bebedouro.

Fonte: elaborado pela autora, a partir do repositório CAPES, 2021.

Dos trabalhos elencados no “**Quadro 1**” apenas os trabalhos de Nascimento (2018) e Benicasa (2019) fazem referência a elaboração dos PMEs. Ambos apresentam referencial teórico-metodológico na mesma perspectiva desta pesquisa.

Outro procedimento realizado para coleta de dados de pesquisa foram as consultas e análises dos PMEs e entrevistas semiestruturadas com as secretárias municipais de educação e presidentes dos CMEs que estavam em atuação durante o período da elaboração dos PME, nos municípios selecionados para a pesquisa.

Os municípios foram escolhidos de forma aleatória a partir da proximidade e facilidade de acesso aos dados pela pesquisadora, sendo eles: Assis, Paraguaçu Paulista, Cândido Mota, Palmital, Tarumã e Maracaí, ou seja, o recorte dos municípios foi feito privilegiando o estudo local, onde a pesquisa foi realizada e

levando em consideração que não existem estudos da temática nesta região. Já a intenção de realizar as entrevistas teve como base o que defendem Ludke e André (1986, p.34) ao afirmarem que esse procedimento permite ao pesquisador a “captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”.

1.3 Teoria e método que sustentaram a investigação

Como aportes teórico-metodológicos foram utilizados os contextos da abordagem do “ciclo de políticas” elaborado por Ball e colaboradores (1992; 1994) e categorias da “teoria da atuação” de Ball, Maguire e Braun (2016), esse referencial teórico-metodológico permite compreender como a formulação e emprego das políticas educacionais não são estáticos, mas são elaboradas e desenvolvidas dependendo precisamente da forma como são definidas pelos diferentes autores e teorias, rompendo com análises mecanicistas e lineares que compreendem apenas o âmbito macro ou micro da questão analisada.

A análise por meio da aproximação da perspectiva teórico-metodológica proposta nesta pesquisa estimula o pesquisador a observar os elementos gerais e específicos e as consequências das políticas de nível macro em âmbito micro, se atentando para a atuação dos agentes sociais na condução das políticas nacionais em níveis locais.

A abordagem do “ciclo de políticas” elaborada por Ball e colaboradores (1992; 1994) compreende as políticas compostas por um ciclo de cinco contextos: de influência; produção de texto; de prática; de resultados e efeitos; de estratégias políticas.

Os contextos de influência de Ball e colaboradores (1992; 1994) são as etapas em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos nos grupos que disputam para influenciar a definição dos objetivos educacionais, são contextos em que se constituem discursos para privilegiar determinadas ideias de grupos que estão disputando o poder, essas ideias são estabilizadas no contexto de produção de texto.

Para Ball (2009) o contexto de produção de texto compreende as políticas como representações dos discursos decodificados do contexto de influência

expressos por meio dos textos políticos, é por esse motivo que importa também a essa pesquisa entrevistas, com os atores educacionais de participaram da elaboração dos textos de lei e a consulta aos PMEs.

Essas normativas terão várias interpretações de acordo com a variedade de leitores e incidirão no contexto de resultados e efeitos e no contexto da prática, portanto esses contextos estão sempre “em negociação”, serão sempre produtos inacabados resultantes de influências, envolvendo inúmeras intenções e negociações em seu processo de adaptações na prática.

Os discursos mais latentes, privilegiados no texto político, ou seja, nos PMEs, serão ajustados em níveis locais, esses arranjos macros nas localidades dão-se de acordo com o contexto de estratégia política.

Ball, Maguire e Braun (2016) expandem o “ciclo de políticas” ao desenvolvem a “teoria da atuação” que leva em consideração a interpretação e a tradução das políticas. A interpretação dos agentes sociais, ou seja, a subjetivação da política para o indivíduo ou ainda o que denominam de decodificação da política é a acomodação dos discursos veiculados nos contextos de produção de texto de acordo com as subjetividades; e a tradução enquanto espaço entre a política e a prática, é a etapa de transferência dos textos de lei, a interpretação que foi realizada na normativa pelos indivíduos para a ação.

1.4 Intenções e encaminhamentos para responder ao problema que gerou a pesquisa

Segundo Ball (1994; 2011) as políticas apresentam problemas para seus sujeitos que precisarão ser resolvidos na prática (contexto), pois as políticas normalmente não traduzem a ação em si, mas o que fazer, gerando oportunidades de interpretação e fazeres criativos dependentes dos sujeitos e localidades.

Em documento utilizado para a formação de Conselheiros Municipais de educação, elaborado pelo MEC, Monlevade (2004) afirma que embora a Secretaria Municipal de Educação seja a coordenadora das atividades da produção dos PMEs, o CME deverá participar, normatizando e deliberando as políticas municipais educacionais. Ciente disso, a pesquisa que deu origem a este texto, teve o objetivo de analisar a atuação de CMEs no processo de formulação dos PMEs de Assis-SP e região e, para isso, buscou cotejar o que dizem os documentos oficiais sobre a

função dos CMEs, com a percepção dos sujeitos entrevistados que atuaram como membros desses Conselhos no processo de formulação dos PME. Com isso, foi possível analisar se as aproximações e distanciamentos entre a atuação do CME - compreendida pelos documentos oficiais - ocorreu como estava prevista, ou se, ao longo do ciclo de implementação dessa política, os sujeitos que atuam nos contextos da “prática” alteraram sua efetivação.

A pesquisa buscou questionar o papel atribuído aos CMEs nos documentos oficiais que apresentam/entendem esses conselhos como órgãos representativos com funções consultivas, normativas e deliberativas nos processos de formulação dos PMEs.

O que justifica o trabalho investigativo realizado é a convicção que ele contribui no sentido de avançar as análises dos PMEs, bem como, das análises da atuação desempenhada pelos CME neste contexto, para além do ponto de vista local. Ball (2011, p.41) desvela a questão da localidade enfatizando a necessidade de ir além de apenas analisar o local, para esse autor “uma grande parte da pesquisa educacional desloca escolas e salas de aula de seu ambiente físico e cultural. Todas elas começam a “parecer” e “soar” as mesmas”.

Para apresentar o trabalho de pesquisa, o texto foi organizado em cinco sessões. Inicialmente, nesta introdução, a proposta é apresentar a pesquisa de forma a problematizar a leitura das sessões que se seguem.

A segunda seção - “O Plano Nacional de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação: textos e contextos” - apresenta as normativas legais e documentos oficiais para a elaboração dos PMEs bem como o contexto de criação dos Sistemas Municipais de Ensino e dos CMEs como aparatos pretensamente democrático-representativos.

A terceira seção: “Percurso teórico-metodológico da pesquisa” apresenta o referencial teórico-metodológico da investigação enfatizando as principais ideias dos autores e categorias que foram utilizadas para interpretação dos dados da pesquisa bem como os caminhos percorridos para a obtenção da coleta de dados para a realização deste estudo.

Na quarta seção, intitulada “Os Conselhos Municipais de Educação e a formulação de Planos Municipais de Assis/SP e região”, primeiramente, analisam-se os CMEs e Sistemas Municipais de Ensino dos municípios pesquisados a partir das suas leis de criação e atualizações e, na sequência, analisam-se os PMEs e as

entrevistas realizadas junto sujeitos participantes à luz do referencial teórico-metodológico proposto. As análises tem o intuito de apresentar as formas de pensar e de implementar as políticas públicas nos diferentes contextos dos ciclos de política.

Por fim, nas considerações finais do trabalho, apresentam-se as principais contribuições desta pesquisa para a construção do conhecimento na área de políticas públicas educacionais dos Sistemas Municipais de Ensino e reflexões acerca da atuação dos CMEs na elaboração e acompanhamento dos PMEs.

2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA FORMULAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: TEXTOS E CONTEXTOS

Um PNE que conseguisse ultrapassar as barreiras políticas foi requerido desde o Manifesto dos Pioneiros, em 1932; no entanto, somente em 2001 é que, de fato, a sociedade brasileira teve concretizada a publicação de PNE. É importante considerar, no entanto, que esse PNE teve uma elaboração acidentada, sendo sua proposta inicial datada de 1998 e elaborada por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos, em diversos espaços e tempos planejados por organismos multilaterais. Apesar dessa participação diversificada, no texto final aprovado, fica evidenciado que os autores procuraram atender interesses imediatos do governo da ocasião, e acabaram desfigurando o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções (VALENTE e ROMANO, 2002). Com base nesta análise, teóricos da área concluem que a luta por um PNE verdadeiro, que representasse os anseios de educadores e da sociedade continuava na ordem do dia, “exigindo a articulação dos movimentos sociais, o conhecimento detalhado da realidade e a disputa global de propostas e projetos” ((VALENTE e ROMANO, 2002, p.1).

O que está denunciado acima, fica ainda mais evidente quando se constata que o PNE (2001-2011) logrou alcançar somente 33% das suas metas, conforme aponta relatório do Ministério da Educação (MEC). Mas também é preciso considerar que este mesmo diploma legal, apesar de não ter cumprido com a maioria de suas metas, garantiu, por sua vez, a elaboração de um novo PNE, que foi aprovado em 2014, por intermédio da publicação da lei nº 13.005/2014, que é um dos objetos de estudo centrais da pesquisa que resulta nesta tese.

A lei nº 13.005/2014 determinou o prazo de um ano após sua aprovação para que os estados e municípios elaborassem e/ou adequassem seus respectivos PEE e PME. Nesse contexto, observou-se intensa atividade nos estados e municípios para tal formulação. O MEC, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criou uma Rede de Assistência Técnica com o propósito de orientar as Comissões Coordenadoras locais, para esse trabalho que foi realizado em todo o território nacional.

Um aspecto importante requerido no PNE foi a criação de um Sistema Nacional de Educação, para que os PME estivessem alinhados ao PEE de seu estado, assim como os PEE precisavam, por sua vez, estar consoantes com o PNE. Em âmbitos estadual e municipal ficou evidenciado, nas entrevistas realizadas para a produção dessa tese, que logo se organizaram reuniões, fóruns e instâncias participativas para a formulação dos referidos planos.

Para auxiliar na formação daqueles que estavam encarregados de transpor a política nacional para o âmbito municipal, foram publicados quatro cadernos de orientação sobre a formulação dos PMEs, os quais estão apresentados no segundo item desta seção, acompanhado de um breve histórico do processo de formulação do PEE de São Paulo, no qual se concentram os municípios objetos de estudo desta pesquisa.

A formulação dos PME, segundo a lei nº 13.005/2014 e as normativas elaboradas pela Rede de Assistência Técnica, requer como cenário a gestão democrática e a participação do CME como órgão consultivo, normativo e fiscalizador dos municípios. Como o cerne desta pesquisa concentra-se em analisar a atuação dos CME no processo de formulação de seus PME, foi necessário delimitar o a contextualização de como os CME de organizaram no contexto educacional brasileiro como aparatos da gestão democrática na e da educação conforme será apresentado no último item desta seção. O conceito de gestão democrática que orienta as análises realizadas neste trabalho, tem como referência o que afirma Bobbio (1986) quando alega que a participação da sociedade civil ocorre de maneira democrática na organização social atual de forma representativa, obedecendo ao que aponta a Constituição Federal como possibilidade do exercício da democracia, atribuindo destaque aos mecanismos institucionais de participação representativa dos diversos segmentos, o qual se destaca nesta pesquisa o CME, exercendo suas funções: normativa, consultiva, propositiva e fiscalizadora, e com composições plurais da sociedade executiva e civil. Também foi relevante para as análises realizadas, a divisão que Flash (2020) propõe para o processo de gestão democrática da e na educação, quando o representa a partir de dois polos: uma democracia liberal burguesa que compreende os objetivos educacionais contemporâneos em que se sobrepõem os interesses da classe dominante e por outro lado, a democracia social em que os interesses e necessidades da maioria são levados em consideração e para tanto se baseia na participação social. Nessa

perspectiva, (PARO, 2002, p. 11) a democracia é entendida como “prática social pela qual se constrói a convivência pacífica e livre entre indivíduos e grupos que se afirmam como sujeitos históricos”.

2.1 O processo de formulação do Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Conforme Teixeira (2004), os planos de educação são documentos, com força de lei, que estabelecem metas para que a garantia do direito à educação de qualidade avance em um município, estado ou país. Abordam o conjunto do atendimento educacional existente em um território, envolvendo redes municipais, estaduais, federais e as instituições privadas que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação: das creches às universidades.

De acordo com Boaventura (2000), desde a criação do Conselho Nacional de Educação e com o Manifesto dos Pioneiros, no início da década de 1930, já se apontava a necessidade da formulação de um PNE, como um projeto que ultrapassasse uma gestão de governo.

Saviani (1999) afirma que, em coro ao Manifesto dos Pioneiros, a Constituição Federal de 1934 estabeleceu como uma das atribuições do governo federal, “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país” (art. 150), no entanto, em 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou um projeto de plano que não foi concluído, em virtude da suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados - decorrente do golpe de Estado -, na qual o plano estava em análise.

Apenas na década de 1960, após a aprovação da LDBEN nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961) foi elaborado um novo esboço de plano pelo Conselho Federal de Educação voltado à aplicação dos recursos federais para a educação, no entanto, o documento foi abandonado antes de ser encaminhado ao Legislativo. Entre 1970 e 1980, durante o regime militar, a formulação dos planos de educação esteve atrelada aos processos mais gerais de planejamento centralizado do governo nacional militar sem a consulta, entretanto de profissionais do campo educacional. (SAVIANI, 1999).

Foi somente a partir de intensa mobilização popular que, em 1988, a Constituição Federal incorporou a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional

de Educação decenal, que levasse em consideração a gestão democrática com ampla participação social e nesse movimento os conselhos foram fortalecidos a ponto de se estruturarem em legislações municipais, dentro do princípio da autonomia, se tornando essencial segundo as normativas e documentos oficiais, no processo de gestão democrática da educação.

A LDBEN nº 9.394/1996, em consonância à Constituição Federal, determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional, o PNE e, no entanto, somente 13 anos depois da promulgação da Constituição Federal e 5 anos após a LDBEN nº 9.394/1996, foi finalmente aprovado o primeiro PNE com vigência de 2001 a 2010, tendo como principal problema enfrentado para sua aprovação e consolidação, a vinculação de recursos financeiros (ou a falta deles) para se alcançar as metas estabelecidas (BRASIL, 2014).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) aprimorou a redação constitucional ao estabelecer o prazo de 10 anos para a vigência dos Planos Nacionais de Educação e melhorou o objetivo dos planos ao estabelecer a articulação entre os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação.

O PNE foi estabelecido com a intenção declarada por seus propositores, de ser o principal instrumento da política pública educacional. Por ser decenal, o PNE pretende se caracterizar como sendo um instrumento contra a descontinuidade das políticas, orientando e responsabilizando a gestão da educação por meio do controle social e a participação da sociedade civil.

Destaca-se que o plano que se findou em 2010 previu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem planos decenais correspondentes, no entanto, ao final do período de vigência do PNE (2001-2011), praticamente metade dos Estados e dos Municípios ainda não havia elaborado seus respectivos planos. Além da restrição de recursos, também foram fatores restritivos para o alcance das metas, a falta de centralidade do PNE na formulação da política nacional de educação, a ausência de regulamentação sobre a colaboração entre os entes federados, bem como, a cultura política brasileira, por vezes contrária à construção democrática de planos de longo prazo. Essas foram consideradas explicações para o não alcance das metas estabelecidas, realidade que se esperava transformar com a formulação do novo PNE (2014-2024) e outras ações voltadas à participação, durante os processos de construção e revisão dos PEE e PME. (BRASIL, 2014).

Em 20 de dezembro 2010 a então presidente da República Dilma Rousseff encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei no PNE para o decênio 2011-2020, que não foi aprovado por ter retirado de seu teor o diagnóstico da situação educacional nacional.

A tramitação do projeto de lei referente ao PNE (2014-2024) teve conturbada movimentação no Congresso Nacional, sobretudo pela falta de consenso com relação à meta 20 que trata do financiamento da educação, levando cerca 3 (três) anos e meio de discussões, em Nota à Sociedade Brasileira, em março de 2011, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, justificou o atraso em relação à aprovação da lei, pois “preferiu sacrificar o aligeiramento em favor do debate mais qualificado”. Ao todo o debate social para a discussão do PNE (2014-2024) contou com 19 audiências públicas, 2 seminários nacionais, 14 seminários estaduais na Câmara e 8 audiências públicas no Senado, período no qual o país ficou sem um plano que norteasse a educação em nível nacional sem um plano de Estado, para além dos governos, com dimensão nacional (BORDIGNON, 2009).

A Lei nº 13005/2014 é composta de 14 artigos que definem as normas gerais de formulação e consolidação da política educacional em regime de colaboração com os entes federados, inclui 10 (dez) diretrizes que orientam a definição de 20 (vinte) metas e 254 estratégias para o alcance das metas estabelecidas no PNE, as quais encontram-se no quadro a seguir:

Quadro 2 - Metas do PNE 2014-2024

	Âmbito	Meta
1	Educação infantil	Matricular até 2016, todas as crianças de 4 a 5 anos de idade na pré-escola e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE.
2	Ensino fundamental	Matricular toda a população de 6 a 14 anos no ensino fundamental de 9 anos até o final de vigência do PNE, e pelo menos 95% dos alunos devem concluir essa etapa na idade recomendada.
3	Ensino médio	Universalizar o atendimento para toda a população de 15 a 17 anos até 2016. A meta é também elevar, até o final da vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
4	Educação especial/inclusiva	Oferecer acesso a toda a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação ao atendimento educacional especializado, de preferência na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

5	Alfabetização	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.
6	Educação integral	Até o fim da vigência do PNE, oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da educação básica.
7	Aprendizado adequado na idade certa	Estimular a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem e melhoria dos índices do IDEB.
8	Escolaridade média	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
9	Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
10	EJA integrada à educação profissional	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. Os dados de 2012 apontam que apenas 0,7% dos alunos do EJA de ensino fundamental têm esta integração. No Ensino Médio, a porcentagem sobe para 2,7%.
11	Educação profissional	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. Em 2012, houve 1.362.200 matrículas nesta modalidade de ensino. A meta é atingir o número de 4.086.600 de alunos matriculados.
12	Educação superior	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
13	Titulação de professores da educação superior	Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.
14	Pós-graduação	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.
15	Formação de professores	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16	Formação continuada e pós-graduação de professores	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e

		contextualizações dos sistemas de ensino.
17	Valorização do professor	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência do PNE.
18	Plano de carreira docente	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido na Constituição Federal.
19	Gestão democrática	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.
20	Financiamento da Educação	Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Fonte: elaborado pela autora a partir da lei nº 13.005/2014, 2021.

A partir das 20 (vinte) metas estabelecidas em lei e expostas no quadro anterior é possível compreender que as 10 (dez) primeiras são dedicadas ao ensino básico, composto segundo a LDBEN 9.393/1996 de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio; as demais metas são voltadas a Educação Profissional e Ensino Superior, contando ainda com uma meta relacionada à gestão democrática e a última sobre o financiamento educacional.

A visão geral das metas nesse momento justifica-se pelo fato de verificar que as metas resumidas elencadas no “**Quadro 2**” são bastante animosas em relação ao financiamento educacional proposto, principalmente quando se observa as relações políticas como um todo e as políticas educacionais no Brasil. Diante do exposto com o objetivo de alcançar a descontinuidade política esse novo plano propôs uma estreita relação do PNE com estados e municípios bem como um acompanhamento mais aproximado da sociedade civil em âmbitos locais.

O PNE (2014-2024) sancionado em junho de 2014 estabeleceu a formulação e a revisão dos PME e PEE por meio de amplos processos participativos e embates dos vários sujeitos da sociedade sobre a educação. Conforme citado anteriormente, o art. 8º estabeleceu que, “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 no PNE, no prazo de 1 (um) ano” (BRASIL, 2014). Diante da política educacional

proposta, foi solicitada uma ampla mobilização nacional para a aprovação dos planos estaduais e municipais.

A respeito da participação social na formulação e no acompanhamento dos planos, ficou estabelecido no documento legal que:

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

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

19.5) estratégia das metas: estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014)

Observa-se que o princípio da gestão democrática, além de ser um preceito legal, configura-se atualmente como uma exigência política e ética nos documentos que normatizam a educação brasileira. Ali fica estabelecida, como necessária e imprescindível, a existência de canais de participação da sociedade civil na definição e no acompanhamento das políticas públicas educacionais nos sistemas de ensino do país.

A gestão democrática da e na educação ou a democratização da educação, assim como a própria democracia são termos historicamente definidos e em constante mudança conceitual e com diversas interpretações e posições, no entanto a condução dessa pesquisa na tentativa de delimitar formas de entendimento da democratização na educação, será apresentada, em poucos parágrafos a seguir, será retomada a concepção de Flash (2020) sobre a democratização da educação que tem dado sustentação ao que está proposto nos documentos oficiais.

Flash (2020) apresenta a democracia educacional fundada em dois polos: democracia liberal burguesa a qual se assenta as normativas de gestão democrática do ensino público brasileiro atual estabelecida nas normativas educacionais oficiais e os planos de educação e por outro lado, a democracia social a qual tem como base a participação social e o compromisso em “dar conta” das necessidades da

sociedade civil, propostas pela participação de órgãos representativos como os CMEs.

A democracia burguesa indica, segundo Flash (2020, p.79), a utopia de que “todos podem se tornar dirigentes sem que seja alterada a estrutura econômica que fundamenta a produção capitalista.” A partir dessa ideia entende-se que a democracia burguesa baseia-se no princípio de igualdade desconsiderando as desigualdades sociais.

Por outro lado, em uma perspectiva social, apresenta-se uma gestão democrática com ampla participação em que os indivíduos defendem os interesses da maioria e segundo Flash (2020) se comprometem com a transformação da ordem, nesse sentido os atores sociais precisam desenvolver uma consciência responsável que só se realizará se esses sujeitos emergirem de uma formação que os faça entender e se libertar das imposições advindas das classes dominantes.

Flash (2020) entende que a democracia social ultrapassa a democracia burguesa por desvelar a divisão social do trabalho e destacar necessidades comuns e universais e compreender a possibilidade de vivência democrática por meio de debates e participação coletiva.

A efetivação da gestão democrática de caráter social nos municípios de Assis-SP e região é assunto controverso, pois as realidades locais são subjetivas e para a efetivação de uma gestão democrática por parte dos CNE é necessário que os atores envolvidos nesse órgão emergjam de formações para a compreensão das vontades coletivas, sem “amarras” sociais que impeçam a ampla participação social.

Em relação à gestão democrática da e na educação social disposta por Flash (2020) nas políticas educacionais a lei nº 13.005/2014 difere da primeira lei nº 10.172/2001 por atribuir grande importância à participação popular na formulação dos PME atrelados ao PNE e ao PEE. Nessa proposta, a formulação dos PME incentivou maior participação dos agentes locais e ainda os documentos oficiais na forma de cadernos formativos e as orientações do MEC propuseram que os CME atuassem de forma participativa junto às secretarias municipais de educação a fim de pensar na melhoria da qualidade de ensino em seus municípios.

Para que os estados e municípios elaborassem seus planos de educação em regime de colaboração e com a participação da comunidade, foi ofertada rápida ação de cunho formativo aos profissionais que estariam à frente na formulação desses documentos. Para tanto, o MEC elaborou cadernos de formação

autoinstrutivos para as Secretarias Municipais de Educação e aos CME com a intenção de subsidiá-los para que se organizassem conforme será exposto a seguir.

2.2 Documentos norteadores para formulação dos Planos Municipais de Educação

Como exposto no item anterior, a lei nº 13.005/2014 normatizou o processo de colaboração por meio de ações conjuntas para o monitoramento do processo de execução do PNE (2014-2024). Assim, o art. 5º da referida lei define as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas da execução do PNE. São eles: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação.

O art. 7º da lei que institui o PNE em seu § 5º estabelece a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios normatizando como necessário que os atores institucionais e sociais que contribuíram para a construção do PNE acompanhem sua execução.

Ao MEC coube, nesse contexto, a função de coordenação federativa, tendo como principal desafio estimular as formas de colaboração entre os Sistemas para que ocorressem de forma orgânica.

No caso dos PEE, tais documentos precisavam ser elaborados, ou revisados, discutidos e aprovados em harmonia com o PNE. Da mesma forma, os PME deveriam ser articulados ao PNE e com o seu respectivo PEE.

No estado de São Paulo, no início de 2013, a Secretaria de Estado da Educação, por meio da Resolução nº 9, de 8 de fevereiro, restabeleceu as atividades do Fórum de Educação do Estado de São Paulo – criado, originalmente, em 1983 – com o objetivo de promover o diálogo entre diversos setores da Sociedade, visando à construção de Políticas Educacionais para o Estado. Atualmente, 73 entidades compõem o Fórum, entre elas associações ligadas aos servidores da educação, representantes de trabalhadores do Estado, organizações de representação estudantil, Universidades e Fundações; esse órgão teve importante presença na formulação do PEE em São Paulo.

Tendo em vista o cumprimento do prazo estabelecido no PNE em 30 de setembro de 2014, o então Secretário de Educação Herman Voorwald aprovou a Resolução SE nº 51, que instituiu Instância Especial para formulação, implementação, monitoramento e avaliação do PEE, a referida Instância é constituída por representantes da comunidade educacional e da Sociedade Civil, na seguinte conformidade:

1. Secretário da Educação, a quem caberá a coordenação geral das ações previstas;
2. Sub-Secretário da Subsecretaria de Articulação Regional (SAREG);
3. Coordenador do Fórum Estadual de Educação (FEESP);
4. Presidente do Conselho Estadual de Educação (CEE);
5. Presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Segundo a Resolução SE nº 51, a proposta da instância especial foi que cada um dos integrantes, em suas respectivas esferas de atuação, promovesse amplo trabalho de divulgação, debate e consultas para alinhamento de metas e estratégias e para o recebimento de contribuições e propostas, visando à construção do PEE com prazo de 90 dias para a redação final, para posteriores trâmites em nível estadual.

Ciente de sua responsabilidade de órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema de Ensino de São Paulo, o Conselho Estadual de Educação propôs discutir questões conjunturais de relevância para melhoria da qualidade na Educação paulista. Dessas discussões, resultou a decisão de que coube ao Conselho Estadual de Educação a formulação de Diretrizes para o PEE, que foram apresentadas à Instância Especial.

Assim, na Sessão Plenária de 15 de abril de 2015, o Conselho Estadual de Educação finalizou as referidas Diretrizes, e foram encaminhadas à Instância Especial, sendo estas Diretrizes a base para o projeto aprovado posteriormente.

O projeto de lei foi encaminhado para a Assembleia Legislativa em 3 de agosto de 2015, no entanto, somente foi aprovado em 8 de julho de 2016, com 21 metas que norteiam a educação paulista.

O PEE apresentou estratégias para o alcance das metas estabelecidas pelo PNE e acrescentou a meta 21 referente a viabilização um novo modelo de formação para os profissionais da Secretaria da Educação, visando ao exercício do magistério

e/ou das atividades relacionadas à gestão da educação básica, “considerando os quadros dos servidores, a saber: Quadro do Magistério - QM, Quadro de Apoio Escolar - QAE e Quadro de Suporte Escolar - QSE, de acordo com a estrutura vigente”(SÃO PAULO, 2016).

O PEE pode ser visualizado e acompanhado no site: <https://www.fde.sp.gov.br> com diagnósticos atualizados das situações de cada meta. Na plataforma indicada podem ser acessados cadernos de acompanhamento das metas com números atualizados por biênios apontando a porcentagem de municípios que já alcançaram as metas, os que estão próximos ou distantes e a projeção para prazo final do PEE.

Para a formulação dos PME o MEC, o Consed² e a Undime³ constituíram um Comitê Tripartite, formando a “Rede de Assistência Técnica para a Formulação ou Adequação dos Planos de Educação”.

Com a intenção declarada pelos formuladores oficiais de socializar as diretrizes e os objetivos da elaboração dos PME e de orientar e estimular aos municípios para que elaborassem seus respectivos PME, o MEC e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em parceria com diversas instituições, produziram documentos norteadores constituindo-se em cadernos de orientações que foram utilizados pelos municípios para organização da formulação dos PME.

O primeiro caderno – “Construindo as metas de seu município” – visa orientar os municípios na organização das comissões para a realização de um diagnóstico local. Esse texto também orienta os municípios a vincularem as metas de seus planos ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA), ao Plano de Ações Articuladas (PAR), para que os municípios, ao longo da década, se apoiem técnica e financeiramente nos orçamentos da União e do Estado.

O segundo caderno – “Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação” – estabelece o princípio da gestão democrática como escolha compartilhada entre o governo local e a sociedade civil, ressaltando a importância da participação social. Esse documento enfatiza a participação dos CMEs na formulação dos PMEs. Nesse caderno, a intenção é detalhar o processo de

² Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação

³ Undime - União dos Dirigentes Municipais de Educação

participação social e a organização de um planejamento baseado na construção social democrática, exaltando a participação social na tomada de decisões. Em relação ao alinhamento proposto no PME a orientação expressa no caderno é de que o mesmo não pode ser tomado como sinônimo de “cópia” aos demais planos (estadual e nacional), por isso a importância da participação social para a formulação, responsabilização e concretude de metas e estratégias adequadas à localidade levando em consideração as características locais e sociais do município.

A concepção de democracia que fica evidenciada nos documentos norteadores para a elaboração dos PME tem como base a ideia de participação como um procedimento de gestão dos serviços públicos idealizados em suas finalidades e meios por um poder central que toma decisões. Nesta perspectiva, a gestão da construção dos PME ocorreria por meio de procedimentos operacionais de discussão e execução das políticas educacionais propostas no PNE. Essa ideia de participação democrática contrapõe-se à concepção de participação sóciopolítica como controle efetivo das instâncias decisórias pelos sujeitos sociais que compõem o campo educacional.

O terceiro caderno – “Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação” – apresenta análise de cada meta nacional, enfatizando a importância do Sistema Nacional de Educação, com metas alinhadas auxiliando na superação de lacunas nos projetos educacionais. Além disso, o texto acentua também a necessidade de se organizar uma gestão orgânica educacional local.

O quarto caderno – “O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações” – subsidia o trabalho dos dirigentes municipais, das equipes técnicas e das comissões que ficaram com o encargo de coordenar a materialização do documento municipal. As principais orientações que norteiam o caderno referem-se a: nomeação de equipe técnica para diagnóstico local e emponderamento da equipe para a realização de um amplo debate de documento-base; articulação entre Federação, Estado e Município; promoção de amplo debate com a sociedade em geral e responsabilização pela formulação formal, monitoramento e avaliação do PME; redação do projeto de lei, tendo em vista o encaminhamento ao executivo para discussão, adequação e aprovação da lei municipal. O documento aborda ainda a importância do acompanhamento da equipe técnica local no andamento do projeto de lei na Câmara Municipal.

Os quatro cadernos analisados têm como base um discurso apoiado na necessidade de um debate democrático na elaboração do PME, mas não apresentam normativas referentes ao cumprimento do regime de colaboração. Como verificou-se na análise dos dados coletados, que a pretendida e desejável articulação entre os PME, PEE e PNE foi determinada por fortes influências do PNE sobre os demais o que, de certa forma, levou ao “engessamento” na formulação de metas locais, incompatível com a democracia pretendida nos documentos que orientam a formulação desses planos. Fica evidenciado também, no que diz respeito à necessidade de debate, de participação consistente e de amadurecimento dos PEE e PME, é preciso considerar que a exiguidade do prazo acordado, para esse fim, dificultaram, em muito, a realização de um debate de qualidade, o que gerou a indução da elaboração dos PNE e PME como cópias do PNE ou ainda como “cartas de intenções” e não como um plano de ação.

Em relação ao financiamento, apesar dos documentos orientadores ressaltarem a importância da articulação do Plano Municipal no orçamento do município via atrelamento ao PPA, LOA e LDO, os mesmos não consideram a dependência financeira dos municípios em relação à União o que dificulta o planejamento financeiro que garanta a execução do plano.

Em relação ao financiamento educacional para a execução das metas, o quadro agravou-se no primeiro quadriênio de vigência no caso dos dois PNE já publicados. A primeira proposta de PNE, formulada pela lei nº 10.172/2001, sofreu impacto com o problema de financiamento de suas ações e metas, sobretudo após a aprovação da Emenda Constitucional 95, relacionada à PEC 241-55/2016, que determinou que nenhum investimento em áreas sociais poderia exceder ao reajuste inflacionário por 20 anos, congelando, assim, o investimento em novas escolas, a valorização dos profissionais de educação, atravancando várias, se não todas, as 20 metas estabelecidas no PNE (2001-2011). Aliado a esse problema, o Brasil tem enfrentado, períodos cada vez mais frequentes de instabilidade política que tem causado enfraquecimento das instâncias de participação e fragilização da chamada democracia-participativa.

É interessante registrar aqui, que em agosto de 2020, mesmo em meio a uma pandemia mundial ainda não totalmente dimensionada, provocada pelo aparecimento do vírus que causa a COVID-19, ocorreu uma alteração significativa na legislação que normatiza o financiamento da educação brasileira, pois foi

outorgada no Brasil a Emenda Constitucional nº 108 que determinou como permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), além de aumentar a participação da União de 10% para 23% até 2026.

Esta pesquisa concentra-se, portanto, na atuação do CME, entendido pelos documentos oficiais como órgão municipal democrático com atuação primordial na formulação dos PMEs. Em face deste propósito é necessário explicitar no item a seguir o contexto e os pretextos que preveem a atuação dos CMEs como instâncias democráticas com funções normativas e deliberativas.

2.3 Os Conselhos Municipais de Educação: textos e contextos

O PNE (2014-2024) fortaleceu os Sistemas Municipais de ensino e a criação dos CME com o propósito de supervisionar “de perto” as ações referentes às metas estabelecidas pelos municípios nos PME.

A história dos conselhos no Brasil se inicia, segundo Poletto (1982) e Bordignon (2009), na Bahia, em 1842, quando ocorreu a primeira tentativa de criação de uma estrutura pública na área educacional. O primeiro conselho de educação oficial no Brasil foi denominado “Conselho de Instrução Pública” (CIP) e posteriormente criou-se “Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte”, contudo, segundo Werle (1998), esses conselhos não tinham cunho deliberativo, nem mesmo participação da comunidade, sendo compostos apenas por profissionais da educação.

De acordo com Bordignon (2009), após a Proclamação da República, diante de várias tentativas, o primeiro conselho em âmbito nacional de educação foi criado, em 1911, sendo denominado Conselho Superior de Ensino (CSE) e transformado, em 1925, no Conselho Nacional de Ensino (CNE). Segundo Teixeira (2004), esses conselhos se instituíram como espaços de fiscalização das instituições financiadas pela federação e eram compostos por representantes delas, objetivando a racionalização administrativa.

[...] o conselho de 1925 tinha por definição legal a indicação das atribuições específicas da seção relativa ao ensino secundário, que deveriam ser assumidas, naquilo que fosse aplicável, pelas suas

duas outras seções. Tais atribuições colocavam-no, na maioria dos casos, na condição de órgão de execução da administração do ensino. (TEIXEIRA, 2004, p. 695).

Anísio Teixeira⁴ foi grande defensor dos CMEs apresentando, em 1925, a lei nº 1.846, para reforma da instrução básica no Estado da Bahia, que normatizou os primeiros CMEs no Brasil, denominados de “Conselhos Escolares Municipais”, instituídos com a função de fiscalização, conforme se observa no texto da lei, art. 3º: “O Conselho Municipal de Educação tem por função estimular o desenvolvimento do ensino primário e como órgão da administração, fiscalizar o serviço escolar do município [...]” (BAHIA, 1925). Segundo Poletto (1982), os CME não se tornaram realidade naquela época.

Em 1931, conforme aponta Bordignon (2009), com o propósito de atender à Reforma Francisco Campos⁵, foi instituído o Conselho Nacional de Educação com caráter técnico, que teve como um dos seus principais objetivos a formulação do PNE, cujos critérios de provimento são estabelecidos no art. 3º do Decreto nº 8.50/31: “[...] pessoas de reconhecida competência para as funções e, de preferência, experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades nacionais” (BRASIL, 1931). A tarefa de reformular o PNE atribuiu ao Conselho Nacional de Educação caráter normativo, tornando-se órgão certificador da organização da estrutura de ensino no país e parte da burocracia educacional da União.

Para Teixeira (2004), nesse período, o conselho que inicialmente tinha cunho fiscalizador no início do século evoluiu para um órgão com caráter técnico, composto

⁴ **Anísio Spínola Teixeira** (Caetité, 12 de julho de 1900 — Rio de Janeiro, 11 de março de 1971) foi um jurista, intelectual, educador e escritor brasileiro. Personagem central na história da educação no Brasil, nas décadas de 1920 e 1930, difundiu os pressupostos do movimento da Escola Nova, que tinha como princípio a ênfase no desenvolvimento do intelecto e na capacidade de julgamento, em preferência à memorização. Reformou o sistema educacional da Bahia e do Rio de Janeiro, exercendo vários cargos executivos. Foi um dos mais destacados signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em defesa do ensino público, gratuito, laico e obrigatório, divulgado em 1932. Fundou a Universidade do Distrito Federal, em 1935, depois transformada em Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. Na ideia de uma educação integral e uma educação para todos, expressa por Anísio Teixeira foi a concepção de educação que permeou os escritos e a obra de Anísio Teixeira, está a base de sua atuação como educador e sua contribuição para a educação no Brasil, que alguns consideram importante até hoje.

⁵ O Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, conhecido por Reforma Francisco Campos, foi marcado pela articulação junto aos ideários do governo de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico. Entre algumas medidas da Reforma Francisco Campos, estava a criação do Conselho Nacional de Educação. (MENEZES; SANTOS, 2001).

por especialistas dotados de aptidão para assumir as atribuições normativas que lhe foram designadas.

Em 1961, conforme instituído pela LDB 4.024, cria-se o Conselho Federal de Educação (CFE), para formular uma política nacional de educação, que foi aprovada em 1964.

Somente cerca de 40 anos após a proposta de Anísio Teixeira, foi constituído o primeiro Conselho Municipal de Educação de Estrela no Rio Grande do Sul (SANTOS, 2000). No entanto, nem o conselho federal, nem o primeiro CME se sobressaíram, pois no período da ditadura militar, segundo Cortês (2005), o regime concentrou poder político nas mãos da União e os conselhos não tinham qualquer força de decisão.

Os Conselhos Estaduais de Educação foram regulamentados em lei no ano de 1971, por meio da lei nº 5.692/71, que estabelece no seu artigo 71: “os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a conselhos que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto”.

No final da década de 1970, conforme Cortês (2005), os municípios maiores e, sobretudo os que eram administrados por opositores ao regime militar, tenderam a implementar políticas de ampliação da provisão pública de bens e serviços à população carentes e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas.

Ao longo da década de 1980, como elucida Cortês (2005), com o declínio do regime militar, sobretudo pela insatisfação social e crise fiscal e econômica, houve abertura gradual do acesso às decisões por parte da sociedade. A pressão para a democratização nas decisões políticas fica cada vez mais latente, culminando com a Constituinte, em 1988.

Para Cortês (2005, p. 153), a descentralização pretendida pelo governo foi necessária para o fortalecimento da democracia e, com a “redução do poder do governo central identificado com a continuidade do regime contestado”, conseqüentemente, a perda da governabilidade levou o Estado a se desfazer de parte de seus encargos, transferindo-os para os estados e municípios.

Teixeira (2004) compreende que a democratização da sociedade brasileira influenciou, na década de 1980, propostas de participação da sociedade civil em diferentes âmbitos da administração pública, incentivando a criação de CMEs que tiveram amparo legal. Tais conselhos tinham como lócus de discussão e de participação as questões educacionais.

A Constituição Federal de 1988 determinou a criação de sistemas estaduais e municipais de ensino com regimes próprios à luz do arranjo federativo (regime de colaboração) e repartição determinada de receita tributária. Nesse interim, os conselhos foram incentivados pelos documentos oficiais a se fortalecerem com o intuito de, eles mesmos se responsabilizarem por viabilizar suas estruturas, com um discurso pautado no princípio da autonomia e sendo considerado, pelos seus propositores, como parte essencial no processo daquilo que consideram ser uma gestão democrática da e na educação. É interessante lembrar que a Constituição estabeleceu apenas cita, no seu artigo 206, como princípio do ensino público a necessidade de “gestão democrática”, cabendo às legislações complementares a normatização dos procedimentos e ações que pudessem garantir esse princípio.

O princípio de gestão democrática do ensino público, a garantia de padrão de qualidade dispostos no art. 206, a afirmação da educação como direito público subjetivo no art. 208 e a descentralização administrativa do ensino por meio da criação de sistemas de ensino, estabelecida no art. 211, resultaram no fortalecimento da instituição dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e lançaram expectativas em prol da criação de conselhos de educação representativos (TEIXEIRA, 2004). Nos anos seguintes, durante toda a década de 1990, diversas portarias ministeriais normatizaram conselhos para a participação da sociedade civil e dos governos locais.

Em 1994, de acordo com Bordignon (2009), o Conselho Federal de Educação foi extinto e, em 1995, constituiu-se o terceiro Conselho Nacional de Educação (CNE), por intermédio da lei nº 9.131/1995, ainda atuante esse conselho assume a função de conselho diretor do MEC.

Em relação à criação dos conselhos estaduais, o estado de São Paulo regulamentou-os em lei estadual antes mesmo da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN 9.394/1996) pela Lei Estadual nº 9.143, de 9 de março de 1995, que também delega competências aos CMEs (TEIXEIRA, 2004).

Durante a formulação da LDBEN 9.394/1996, uma das preocupações presentes no texto, em suas várias versões, foi explicitar a necessidade de democratização do acesso às decisões e ao controle para a comunidade civil organizada. Dessas reivindicações foi aprovada a lei que reafirmou, nos artigos 8º e 11, a importância da instituição dos Sistemas Municipais de Educação, com a

propósito declarado de conceder aos municípios autonomia para legislar e supervisionar as ações educacionais municipais. Além disso, a referida lei prevê a opção municipal em constituir sistema próprio ou integrar-se ao “sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”.

Em relação à autonomia financeira municipal a LDBEN 9.394/1996 propôs o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e previu a criação dos conselhos de acompanhamento denominados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) para regular e controlar os repasses instituídos pela Constituição de 1988

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, 1996).

O Fundef foi substituído pelo Fundeb em 2007, que teve como principal característica a ampliação da abrangência do Fundo, englobando não mais apenas o Ensino Fundamental, mas sim toda Educação Básica. Com a constituição do anFundeb os conselhos (CACs) são fortalecidos quando foram normatizados pela lei nº 11.494/2007.

No final de década de 1990, os conselhos de acompanhamento estavam formados em praticamente todo o país. Em 1999, seguindo o mesmo percurso dos CACs, o Programa de Municipalização da Merenda Escolar estimulou a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) visando garantir e fiscalizar o repasse das verbas alimentícias para os municípios, conforme determina a lei nº 11.947/2009.

O CME é um órgão colegiado de caráter técnico, normativo e decisório do sistema municipal de ensino, que assessora a Secretaria Municipal da Educação, de forma a assegurar a participação da comunidade no aperfeiçoamento da educação municipal (MONLEVADE, 2005).

Como estudado, os textos da Constituição e da LDBEN 9.394/1996 tiveram a intenção de legitimar e fortalecer os conselhos educacionais ao proporem como princípio educacional a gestão democrática, instituída no art. 206 da Constituição Federal e conforme art. 3º, da LDBEN/96, determinou para os sistemas de ensino a

“participação dos profissionais da educação na formulação do projeto pedagógico da escola” e “das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, como consta no art. 14, incisos I e II da LDBEN 9.394/1996. É relevante destacar que ambas as leis, foram responsáveis pela estimulação da criação desses conselhos.

Em relação às funções dos CMEs, Cury (2006, p. 42) esclarece que são órgãos de participação:

[...] voltados para essa finalidade, são um múnus público, e devem ser levantadas adiante por um órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo dentro da pluralidade própria de um conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão.

Na década de 1990 e início do século XXI houve, conforme aponta Cortês (2004), a proliferação dos conselhos educacionais ocorreu inicialmente em caráter “cartorial” para o recebimento dos recursos financeiros e isenções fiscais. Atualmente a organização e participação dos membros dos conselhos ocorrem, em muitos casos, de forma lenta e gradual. Nesse sentido coloca-se em discussão se a instituição desses conselhos realmente geraria um engajamento da sociedade civil na regulação dos objetivos educacionais de modo a não impor apenas um ponto de vista nas discussões e deliberações.

Para Bronstein et al. (2017, p. 90), a adequada estrutura de governança dos conselhos é capaz de “estimular a participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, o que por sua vez deverá promover a confiança da sociedade civil na administração pública”. Nesse cenário, os autores entendem governança pelas vias teóricas de Jacobi (2002), na qual seria a adoção de regras claras de deliberação e processos democráticos transparentes focados na participação, estimulando a inclusão de grupos anteriormente excluídos dos processos decisórios, complementando, assim, o mecanismo público de controle, ou seja, da *accountability*, de um controle externo efetivo. Diante desse fato o questionamento mais relevante a ser feito é se essas deliberações conseguem dar conta da pluralidade de relações sociais e posições existentes na presumida composição dos CME.

Outro ponto questionável em relação à atuação dos conselhos são suas funções normativa e ao mesmo tempo fiscalizadora, pois é por meio de sua função normativa que deverá elaborar junto ao Sistema Municipal de Ensino as legislações e por outro lado fiscalizar as legislações deliberadas. Nesse sentido é necessário pensar se esses conselhos conseguem normatizar e deliberar as decisões educacionais no município e fiscalizar as suas próprias decisões.

O discurso oficial apresentado por Monlevade (2005, p. 44) destaca que, havendo um “Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele a função primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de formulação, execução e avaliação do PME”.

Pode-se entender que segundo Bronstein *et al.* (2017) e Monlevade (2005) representantes aqui dos discursos vinculados pelos documentos oficiais, a ação permanente do CME, com democracia, legitimidade e qualidade científica, visa garantir não somente a qualidade do processo de construção do PME, mas também a qualidade social do plano, no entanto, esta pesquisa visa questionar essa concepção, buscando analisar a atuação de CME de Assis-SP e região durante a formulação dos PME, com vistas a identificar possíveis aproximações e/ou distanciamentos entre o proposto nos documentos oficiais e o vivenciado pelos sujeitos participantes.

Para tanto, a pesquisa buscou uma perspectiva que não se centrasse na análise estadocêntrica, mas nas ações em âmbito local, o que permitiu ter como referência teórica os estudos desenvolvidos por Stephen Ball e colaboradores (1992; 1994). Nessa perspectiva, para além dos contextos de influência, de produção de texto, também no contexto da prática, ou seja, no âmbito das escolas e dos sistemas municipais de educação e na própria definição do papel do CME quando da elaboração do PME, também são propostas e implementadas as políticas públicas. De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016), as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com diferentes recursos, em relação a determinados “problemas”. Para esses autores,

As políticas – novas e antigas – são definidas contra e ao lado de compromissos, valores e formas de experiências existentes. Assim, o material, o estrutural e o relacional precisam ser incorporados na análise das políticas, a fim de compreender melhor atuações das políticas no âmbito institucional (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016, p. 37).

Em uma perspectiva para além das ações estatais, foi preciso optar por um referencial que pudesse dar suporte às interpretações das falas nas entrevistas. Para tanto, elegeu-se como referencial teórico-metodológico os contextos da abordagem do “ciclo de políticas” elaborada por Ball e colaboradores (1992; 1994) e algumas categorias da “teoria da atuação”, desenvolvida por Ball, Maguire e Braun (2016) conforme será estudado na próxima seção.

3 PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A opção do referencial teórico de Ball e colaboradores (1992; 1994) e Ball, Maguire e Braun (2016) se deu pelo rompimento com análises mecanicistas e lineares, as quais entendem o processo político como racional e ordenado. Nesse sentido o referencial teórico-metodológico selecionado permite realizar pesquisas analíticas e compreensivas; ou seja, que ultrapassem tendências descritivas, buscando a geração de novos conceitos e categorias, em vez de mera aplicação de uma abordagem e de uma teoria, o objetivo é realizar uma análise com possíveis aproximações entre a abordagem do “ciclo de políticas” e a “teoria da atuação” que serão apresentadas nessa seção, contribuindo e ampliando o escopo teórico das pesquisas em políticas públicas a partir da análise de localidades.

No primeiro item dessa seção apresenta-se o enfoque empreendido por Ball e colaboradores (1992; 1994), denominado abordagem do “ciclo de políticas” que compreende o estudo dos contextos de influências, da produção de textos, da prática, dos resultados/efeitos e das estratégias políticas.

Ball, Maguire e Braun (2016) atualizam e expandem o “ciclo de políticas” ao delinearem a “teoria da atuação” na qual propõem para a análise de políticas, em âmbitos locais, a utilização de (2) duas categorias: interpretação e tradução e o emprego de (3) aspectos interligados constituintes do processo político: material, interpretativo e discursivo, que estão dispostos no segundo item dessa seção.

Por fim, será tratado o percurso metodológico adotado nesta pesquisa desde a busca dos documentos de leis até as entrevistas e sua posterior análise.

3.1 A abordagem do “ciclo de políticas” como perspectiva de análise

A abordagem do “ciclo de políticas” (*policy cycle approach*), proposta por Ball e colaboradores na década de 1990 aprofunda a linha de pesquisa difundida por Basil Bernstein⁶ que busca compreender a natureza difícil e controversa da política educacional, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que

⁶ Basil Bernstein sociólogo que ficou conhecido principalmente por seus trabalhos na área educacional e destacou-se especialmente ao analisar como diferentes grupos se comunicam a partir de diferentes “códigos” e o impacto desse fenômeno na educação e conseqüentemente na estruturação das classes sociais (SILVA, 2010).

lidam com as políticas no nível local, indicando a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006).

No Brasil, a abordagem do “ciclo de políticas” foi difundida, sobretudo por Mainardes (2006) e, desde então, cada vez mais esse referencial teórico-metodológico tem sido utilizado para estudar políticas públicas em educação. Tura (2009), Santos (2013) e Hojas (2017, 2019) são alguns exemplos de pesquisas com análises de políticas educacionais com base na abordagem do “ciclo de políticas”.

Segundo Hojas (2017), é importante destacar a constante preocupação nos escritos de Ball em torno da necessidade das análises referentes às políticas educacionais ultrapassarem as barreiras das análises centradas apenas na ação estatal, desvelando outras dimensões do processo político. Para a autora, “as políticas educacionais precisam ser analisadas como processos de negociação complexos que não se encerram nas ações centralizadas do Estado” (HOJAS, 2019, p. 304).

À vista do exposto, a opção por esse referencial teórico-metodológico permite análises que vão além da imobilidade, captando as dinâmicas e flexões dos agentes envolvidos nas políticas educacionais. Nesse sentido, o objetivo da análise proposta na pesquisa que deu origem a este texto – a qual procurou analisar a atuação do CME durante na formulação do PME – utiliza uma tendência que ultrapassa meras análises universalistas e lineares, visto que, ao analisar a atuação do CME questiona-se se esses órgãos representativos tenham mesmo legitimidade no processo de elaboração de políticas educacionais no município ou ainda se conseguem abarcar as pluralidades existentes nas relações sociais no Sistema Municipal de Ensino.

Um estudo particularmente próximo ao que se propõe nesta pesquisa é o de Nascimento, Oliveira e Giorgi (2020), que analisam o processo de formulação dos PME de dois municípios paulistas, na perspectiva teórico-metodológica da análise institucional, embasados em Licínio Lima e na abordagem do “ciclo de políticas” de Stephen Ball. Os autores buscaram compreender como os sujeitos direcionaram suas ações e conduziram os trabalhos de formulação dos planos diante do desafio de atender às normas nacionais sem prejuízo das demandas locais, concluindo que o poder instituído pode atuar motivando novos modos de se fazer política e fortalecendo estratégias que reforçam o centralismo histórico.

A abordagem do “ciclo de políticas” foi elaborada por Bowe, Ball e Gold em 1992, no livro *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*, em que propuseram inicialmente um ciclo contínuo composto por 3 (três) contextos: contexto de influência, de produção de texto e da prática. Posteriormente, em 1994, Ball no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, expandiu o “ciclo de políticas” incluindo o contexto de resultados ou de efeitos e o contexto da estratégia política. A seguir apresentam-se os contextos formulados na abordagem do “ciclo de políticas”.

Segundo Mainardes (2006), o contexto de influência é possivelmente onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, e é “nesse contexto que os grupos disputam para influenciar a definição dos objetivos educacionais” (p. 51). É também nesse meio que os conceitos tornam-se legítimos e se transformam em discursos de base para a política.

Para as análises empreendidas na pesquisa as normativas que dispõem a gestão democrática da e na educação, ou seja, a Constituição Federal de 1988 e LDBEN 9.394/1996 assim como o PNE o qual regulamenta sobre os PME são tomadas como principais atributos do contexto de influência, pois são as políticas educacionais em nível *macro* que tornaram possível a elaboração dos PME, pretensamente de forma democrática, devendo ainda contemplar a participação social na sua formulação e fiscalização.

O discurso em formação algumas vezes é aceito outras vezes é confrontado por argumentos mais consistentes que estão influenciando nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como organismos, fundações, comissões e grupos representativos, que podem ser espaços de articulação de influência como, por exemplo, a constituição do corpo teórico a respeito da gestão democrática na e da educação que permearam as normativas de leis.

O contexto de influência tem uma inter-relação com o segundo contexto da abordagem do “ciclo de políticas”: o contexto da produção de texto. Isso se evidencia no fato do contexto de influência estar diretamente relacionado com interesses e crenças, e a produção dos textos políticos normalmente estarem articulados com a linguagem dos sujeitos que ocuparam de forma mais significativa esses espaços de influência. Os textos políticos, portanto, são resultantes dos

movimentos políticos exercidos no contexto de influência que gerou a demanda por esse texto..

Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. (MAINARDES, 2006, p. 52).

Para Ball em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), a conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária e entende as políticas como representações que são codificadas e transcritas em documentos oficiais. Como resultado, os textos das políticas terão várias interpretações de acordo com a variedade de leitores. Eles serão sempre produtos inacabados, resultantes de influências, envolvendo inúmeras intenções e negociações em seu processo de formulação.

Stephen Ball enfatiza que a sua análise deve considerar o jogo político em que a mesma se constituiu. Para o autor, uma política, além de processos e consequências, deve ser texto e também discurso. E essas duas conceituações – texto e discurso – são complementares e estão implícitas uma na outra (BALL, MAINARDES, 2011).

Ball e Mainardes (2011) explicam que os discursos incorporam significados e utilizam proposições e palavras no qual se constituem “regimes de verdades”, conceito emprestado de Foucault que induz à reflexão de que os limites são produzidos e impostos pelo próprio discurso, o qual nunca estará independente do contexto histórico, do poder e dos interesses dos grupos que estão representados nos debates, ou seja, haverá sempre uma disputa entre os segmentos pelo domínio do discurso com significados históricos, experiências e possibilidades.

Tomando-se por base os dados que foram coletados para a pesquisa, junto às Secretárias Municipais de Educação, e os Presidentes dos CMEs, será possível identificar intenções, discursos, implicações e, inclusive contradições, todos decorrentes do conjunto de influências que se processam nos distintos âmbitos do

sistema e mais especificamente, como a política do PNE exerceu influência no papel desempenhado por esses conselhos.

Para Bowe, Ball e Gold (1992), a implantação e implementação das políticas são resultantes das interpretações textuais, ou seja, dependem dos atores que irão traduzir e agir para a consolidação dessas propostas políticas. Além disso, é preciso considerar também que as ações políticas sofrem também a ação dos contextos materiais, dependendo sempre da situação em que são implementadas. A forma e o conteúdo dos textos políticos (normatizações) trazem consequências reais, verdadeiras na interpretação das formas de ação. Essas interpretações e consequências apontam para o terceiro contexto do “ciclo de políticas” - o contexto da prática -, que é exercida por aqueles aos quais os dois contextos anteriores – de influência e de produção de textos – foram pensados, ou não.

Os autores supracitados destacam, ainda, que os textos políticos “representam” a política, mas “não são” a política. Segundo os estudiosos ingleses, os profissionais que atuam no contexto da prática são responsáveis por atribuir significados aos textos políticos e, conseqüentemente, exercem um papel importante na ressignificação de uma política educacional.

Nesse sentido, os atores educacionais exercem um papel significativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, “o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas” (MAINARDES, 2006, p.53).

Com esses pressupostos, a pesquisa realizada e registrada neste texto, buscou interpretar, no chamado ‘contexto da prática’, como foi a atuação do CME na elaboração do PME a partir do que está proposto no PNE.

De acordo com Mainardes (2018, p.13)

Stephen Ball e Richard Bowe romperam com essa formulação inicial porque a linguagem utilizada apresentava uma certa rigidez que eles não desejavam empregar para delinear o “ciclo de políticas”. Para eles, há uma variedade de intenções e de disputas que influenciam o processo político [...]

O contexto de resultados/efeitos corresponde à ideia de que as políticas têm efeitos em vez de somente resultados. Nesse íterim, as políticas devem ser analisadas não somente como textos que são colocados em prática, que são reproduzidos pelas pessoas, mas sim que exercem impactos em relação, sobretudo,

às desigualdades existentes nas localidades em que as políticas são inseridas. Esse contexto pode ser lido como uma complementação ao contexto da prática, como apontam Mainardes, Ferreira e Tello (2011). Os resultados/efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos – “os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando aspectos específicos da mudança e dos conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados” (MAINARDES, 2018, p. 04).

Para a análise proposta por esse trabalho o contexto de resultados/efeitos pode ser verificado a partir das entrevistas, no entendimento e interpretação dos discursos das entrevistadas que foram os atores sociais participantes da formulação dos planos. A forma como discorreram a cerca de suas atuações (ou a ausência delas) como membros do CME e como sujeitos que deveriam ser protagonistas na elaboração do PME, deixa evidenciada a maneira como interpretaram o texto legal que tinha a incumbência de nortear as ações. Para além dessa questão geral é possível compreender também as nuances dessa formulação, os discursos propagados na época e que ainda permeiam nas falas dos entrevistados.

Ainda sobre o contexto de resultados/efeitos, por meio da análise dos PME foi possível identificar, a partir do veiculado nas falas das entrevistas, o que realmente acabou sendo disposto na lei municipal.

O último contexto do “ciclo de políticas” é o contexto de estratégia política, o qual, conforme Mainardes, Ferreira e Tello (2011) e Ball e colaboradores (1994) indicaram ser uma extensão do contexto de influência. Esse contexto envolve a exploração e o apontamento de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada, sendo um componente potencial da pesquisa social crítica e da ação dos denominados “intelectuais específicos” por Foucault⁷.

Considerando que no contexto de influência a gestão democrática da e na educação vinculada nas normativas e documentos oficiais traz a concepção da participação da comunidade e órgãos participativos como elementos essenciais na

⁷ Foucault (1979) aponta a diferença entre o intelectual universal e o intelectual específico, mostrando que o intelectual que atuava no plano do “universal” é então substituído pela figura do intelectual que necessariamente se coloca em uma posição específica, onde sua atuação é local e regional, com um engajamento que apenas será válido se puder atuar no regime de verdade, exercendo, portanto, poder no local em que estiver inserido.

condução da política local, os contextos de estratégia política e de influência foram analisados na pesquisa realizada via implementação de condições para a garantia da participação social e também do CME, entendido como espaço de formulação de políticas compostos na representatividade do CME, por isso também se torna importante o estudo da composição desses conselhos.

3.2 Categorias de análise da “teoria da atuação”

Ball, Maguire e Braun (2016), no livro *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*, buscam compreender como as políticas tornam-se ativas e atuantes nas instituições escolares. O livro faz, de certa forma, uma retomada das ideias da abordagem do “ciclo de políticas”, complementando-as, com o intuito de entender a forma autoritária e persuasiva de como os textos das políticas são escritos. A intenção de trazer esse referencial para dar consistência teoria a esse trabalho é motivada pelo fato de que, assim, como ocorre com a escola, o CME e a sua atuação na elaboração do PME, também se constituiu em espaço onde as decisões políticas de nível macro e seus documentos legais, devam ser interpretadas e efetivadas. Isto porque, a “teoria da atuação” procura compreender como os textos de lei são interpretados e traduzidos na ação. No trabalho investigativo realizado, procurou-se compreender como a política nacional introduzida pelo PNE foi interpretada e traduzida durante o processo de formulação do documento do PME.

É com base no conceito de subjetivação de Foucault (2010) que se compreende melhor a “teoria da atuação” proposta por Ball, Maguire e Braun (2016). Para Foucault (2010), o sujeito é histórico e é nas relações de poder que o ser humano é subjetivado. O autor propõe uma “psicagogia” que seria uma condução da alma e não do corpo proposto pela “pedagogia”, ou seja, fazendo do processo de subjetivação na escola um processo educativo, um processo de transformação de si.

De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016), os profissionais que trabalham nas escolas e os estudantes para os quais as políticas serão mais afetadas, normalmente são excluídos do processo de fazer a política ou simplificados a meros “implementadores” de políticas educacionais. Em oposição a essa visão, os autores buscam afirmar em seus escritos a necessidade de as pesquisas sobressaírem às

análises sobre a implementação, propondo que as políticas educacionais tenham como base a “*policy enactment*” (“teoria da atuação” política).

O objetivo de Ball, Maguire e Braun (2016) é que a política seja entendida como um processo sujeito a diferentes contradições e interpretações, sendo encenada, em substituição a implementada, de diversas maneiras dentro dos sistemas e instituições escolares, limitadas ao discurso. O termo *enactment* não tem uma definição exata para a língua portuguesa, no entanto é a denominação mais plausível que os pesquisadores encontraram no momento de traduzir. Lopes (2016) também utiliza o termo atuação para se referir a *enactment*, pois, para a autora,

[...] se aproxima tanto de uma representação teatral – remetendo-nos também à tradução/interpretação – quanto de uma atuação como prática em qualquer âmbito social. Utilizo-me, porém, da expressão colocar em ação (*put into action*) para tentar dar conta do verbo *to enact*. Atuação, nesse sentido, não é um momento, mas um processo emoldurado por fatores institucionais envolvendo uma gama de atores (LOPES, 2016, p. 6).

Duas categorias são colocadas como centrais na “teoria da atuação”: a interpretação e a tradução. A interpretação tem por referência o texto, é a leitura inicial. São as relações da história e da cultura do objeto de pesquisa a ser analisado. Essa interpretação realizada pelos “atores” sociais tende a estar incalculavelmente relacionada ao contexto – o que os autores têm grande preocupação em expor –, é a possibilidade de captar algum sentido fixado no texto, com base nas vivências de cada um, ou seja, qual a subjetivação dessa política para cada indivíduo (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2016).

No âmbito deste trabalho investigativo, a interpretação é a recontextualização de como foi entendido pelos Sistemas Municipais de Educação a atuação do CME na elaboração do PNE e baseando-se nessa recontextualização priorizaram-se determinados aspectos, abrindo espaços de articulações e autorizações.

Para compreensão da questão de recontextualização que Ball, Maguire e Braun (2016) empreendem na “teoria da atuação”, é necessário entender o hibridismo apontado por Fairclough (2012, p. 321), segundo esse autor, “os diferentes textos estão infectados pelo discurso que os torna recontextualizados. A recontextualização implica transformação para acomodação ao novo contexto e seu discurso”.

Em entrevista a Avelar (2016), Ball indica que a interpretação é o processo de interpretar a política, são momentos de questionamentos do que fazer diante da política introduzida, política essa que muitas vezes não deixa claro seus objetivos.

Na verdade, textos de políticas são com frequência documentos muito mal escritos, os quais criam dificuldades enormes para aqueles que devem fazer algo com eles. Então precisamos reconhecer este processo de lidar com estas dificuldades e a criatividade de gerar algo sensato a partir destes textos. Então interpretação é: “o que esta política quer dizer?”, “o que ela está dizendo?”, “o que nós devemos fazer?”. E ela é geralmente realizada por atores com cargos de autoridade – diretores, inspetores, coordenadores – eles preveem significados e também peneiram detritos da política (AVELAR, 2016, p.7).

A tradução, na “teoria da atuação”, é considerada como a prática, o discurso e a criação do que os autores vão chamar de um espaço entre a política e a prática, é o momento de transferir a política e o que se interpretou dela para a ação. Foi o momento da tradução do PNE para o PME. São práticas discursivas e materiais. A tradução aproxima-se das linguagens da prática e, de acordo com Ball, Maguire e Braun (2016, p. 69-70):

É um processo interativo de fazer textos institucionais e colocar esses textos em ação, literalmente “atuar” sobre a política usando táticas que incluem conversas, reuniões, planos, eventos, ‘caminhadas de aprendizagem’, bem como a produção de artefatos e empréstimo de ideias e práticas de outras escolas, a compra e a utilização de materiais comerciais e sites oficiais, sendo apoiado por conselheiros da autoridade local.

Políticas se tornam subjetivadas e traduzidas por meio de diversos artefatos, vivências, materiais e atividades durante o trabalho, para os referidos autores,

[...] essas são as microtecnologias e as representações de política que servem como elaboradores de significado e de controles de significados no mundo social-material da escola. Esses artefatos são produções culturais que carregam dentro deles conjunto de crenças e significados que falam com os processos sociais e com as atuações das políticas – maneiras de ser e tornar-se – ou seja, formas de governabilidade (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 172).

A interpretação e a tradução reúnem dinâmicas sociais, históricas e de contextos e se relacionam com os textos para produzir ação e atividades políticas.

Ball, Maguire e Braun (2016) elaboram como aporte à “teoria da atuação” 3 (três) aspectos interligados constituintes do processo político: o material, o interpretativo e o discursivo.

Nenhum desses aspectos é, por si só, suficiente como uma descrição da política e das práticas: todos os 3 (três) são necessários. Cada um abre possibilidades e introduz limites à possibilidade na conceptualização do processo da política. Em conjunto, esses aspectos e os recursos teóricos relevantes em cada passo podem fornecer um relato de como a política e a prática são feitas nas escolas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 67).

O aspecto material relaciona-se aos elementos físicos e materiais, estabelecendo um paralelo com a análise proposta nesta pesquisa, os contextos materiais a serem analisados pertencem ao sistema municipal, no qual os municípios estão inseridos, as condições gerais do sistema municipal. O aspecto interpretativo está em compreender o problema da significação, de como a política chega aos atores, no caso do objeto dessa pesquisa, em entender como os CME significaram o PNE e como observaram o contexto de seus municípios, extraíndo prioridades e produzindo o último aspecto, o discursivo, aqueles que pairaram como verdades nos discursos dos atores – os quais repetirão os processos elaborados na “teoria da atuação” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Ball, Maguire e Braun (2016) consideram que as políticas são estratégias discursivas que moldam os sujeitos que são alvos dessa política, que oscilam entre as dinâmicas criativas e submissas, entre a possibilidade de se desvencilhar dos discursos políticos impositivos e se entregar diante deles – a decisão para essa questão não é apenas pessoal. O contexto institucional que recebe a política, no qual eventos e encontros cotidianos conquistam importante espaço nas análises de Ball, Maguire e Braun (2016); assim como os textos ou elementos e discursos que disseminam a política, na forma lei nas instituições escolares, como projeto políticos pedagógicos, pôsteres, informativos e material de divulgação.

Ao estudar a obra de Stephen Ball, é perceptível que a “teoria da atuação” é um refinamento ainda mais expansivo que a abordagem do “ciclo de políticas”, superando o contexto de influência. O autor compreende que a multilateralidade da política pode ser influenciada inicialmente em diferentes pontos, assume diferentes

trajetórias e pode ser formulada ou adaptada em níveis locais – como foi estudado na pesquisa realizada.

Do exposto, Ball, Maguire e Braun (2016) incitam nas análises a compreensão de recontextualização proposto por Bernstein, mantendo os processos trazidos pela abordagem do “ciclo de políticas”, entendendo a interpretação e a tradução associadas à produção de textos e ao discurso com fixação de sentidos diversos em diferentes contextos. Nas palavras de Lopes (2016, p. 7), “seria apenas o trânsito entre contextos que possibilitaria a flutuação de sentidos, pois em um determinado contexto a força da regulação discursiva deteria a possibilidade de interpretação e tradução inerente à textualidade”.

Considerando esses aspectos, a “teoria da atuação” torna mais potente a análise de políticas educacionais, dando suporte à abordagem do “ciclo de políticas”, complementando-a. A busca de uma ligação entre o material, o interpretativo e o discursivo, apresenta-se como uma perspectiva importante da pesquisa sobre políticas, cerceando as verdades consolidadas, de como as práticas atuam na produção de sentidos para as políticas, distanciando-se de apenas denunciar a exclusão e da homogeneização dos efeitos das políticas.

Mainardes (2018) e Rosa (2019) mencionam importantes contribuições de Stephen Ball que, segundo os autores, desenvolve problematizações abrangentes e fundamentadas, assumindo um posicionamento epistemológico crítico, porém não fixo, com relação à política investigada que ao estabelecer uma separação entre as etapas da abordagem do “ciclo de políticas”, rejeita a noção de implementação e delinea um novo objeto de estudo: a atuação das políticas.

Os escritos de Ball extrapolam a questão meramente sociológica e metodológica, muito bem delineada, e serve também para todos aqueles que estão envolvidos na educação pensem sobre sua condição. A esse respeito, Rosa (2019, p. 14) assinala que:

Sustentar uma atitude coerente entre posturas teórico-metodológicas e ético-políticas não é apenas uma virtude, mas um desafio a ser constantemente enfrentado pela Academia. É possível que Stephen Ball assim se posicionasse se confrontado com as perguntas colocadas no início deste texto acerca do destino que pretendemos dar ao nosso trabalho como intelectuais.

Com esse referencial, toda a investigação buscou analisar a atuação dos CME no processo de formulação dos PME, portanto visa entender qual a atuação desses conselhos para a tradução da política do PNE e como organizaram essa tradução expressa pelo contexto da prática para os PME.

Por fim, é relevante frisar a importância do referencial teórico-metodológico exposto na abordagem do ciclo de política e na “teoria da atuação”, propostos por Stephen Ball e colaboradores para compreender a atuação dos CME nos contextos da “abordagem do ciclo de políticas” e assim como a interpretação e tradução realizada nestes espaços de participação foi decodificada para formulação dos PME.

A escolha dos municípios e o percurso metodológico da pesquisa serão apresentados no próximo item.

3.3 Percursos metodológicos da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com análise crítica e interpretativa do material coletado, com elementos de historicidade e de contextualização, ou seja, os conhecimentos são determinados pelo período, devendo ser analisados no tempo e espaço em que ocorrem. (MACHADO, 2007).

O percurso metodológico da pesquisa foi elaborado com base em seu objetivo, que busca responder à pergunta: Como foi a atuação de CME durante o processo de formulação dos PME de Assis/SP e região?

A opção por Assis/SP e região deu-se por dois fatores que foram determinantes para essa seleção: o primeiro, é que não foram encontradas pesquisas com essa temática e esse mesmo referencial envolvendo esse contexto de pesquisa, ou seja, a região de Assis. O segundo fator a direcionar o olhar da pesquisadora para essa região foi a facilidade de acesso aos dados, uma vez que a investigadora atua profissionalmente - no campo educacional - nesta mesma região. É importante esclarecer também, que esses municípios selecionados para a pesquisa, são os mais populosos dessa região, tendo, portanto, a possibilidade do exercício de uma influência política mais abrangente.

A região de Assis/SP, segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) é uma das 42 regiões de governo do estado de São Paulo. Pertence à região administrativa de Marília e está dividida em 13 municípios. No

entanto, para recorte da pesquisa optou-se por analisar os municípios de Assis, Paraguaçu-Paulista, Cândido Mota, Tarumã; Maracaí e Palmital, pelos motivos já elencados.

Os municípios se localizam no interior do estado de São Paulo e de acordo com os dados do IBGE (2019) contam com a seguinte distribuição populacional: Assis (105.087 habitantes); Paraguaçu-Paulista (45.703 habitantes); Cândido Mota (31.063 habitantes); Tarumã (15. 183 habitantes); Maracaí (14.002 habitantes) e Palmital (13.172 habitantes).

Para compreensão do processo de formulação dos planos municipais, optou-se por analisar inicialmente os textos de lei dos PME, pois refletem alguns dos desdobramentos a respeito dos esforços empreendidos no processo de formulação da proposta de lei, decenal, para a educação, articulada com a política estadual e nacional, ou seja, na perspectiva veiculada pelos seus propositores, de ocorrer em regime de colaboração.

A análise efetivada nos documentos das leis permite captar alguns elementos da abordagem do “ciclo de políticas”, conforme proposto no primeiro item desta seção. Os textos das leis estão publicados no site: www.deolhonosplanos.org.br, que disponibiliza todos os PME do Brasil e sua situação.

Durante a realização da pesquisa, além do percurso histórico dos planos de educação e dos Conselhos de Educação optou-se por compreender como se organizam os Sistemas Municipais de Ensino e como os CME selecionados na pesquisa são compostos, portanto foram analisadas as leis de criação desses Sistemas Municipais de Ensino e dos CME, bem como suas atualizações. As leis foram localizadas nos sites das Câmaras Municipais de cada município.

Para compreensão da visão dos atores educacionais envolvidos no processo de formulação dos PME foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as secretárias municipais de educação e o(a)s presidentes dos CME que participaram no período da formulação dos PME dos seis municípios objetos da pesquisa.

Segundo André e Lüdke (1986, p. 34), a entrevista como técnica permite ao pesquisador a obtenção imediata das informações objetivadas e ainda é possível o aprofundamento do ponto que se busca, pois no ato da entrevista podem-se realizar “correções necessárias solicitando esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações”.

Para a realização das entrevistas, foi necessário o envio do projeto de pesquisa para a “Plataforma Brasil” e após aprovação⁸ foi realizada busca pelas secretárias municipais de educação e aos (as) presidentes dos CME do período da formulação dos planos que foi facilitada pelos textos de lei dos PME que apresentavam essas informações.

O contato inicial com os entrevistados foi realizado por telefone e os que aceitaram participar disponibilizaram dia e horário para o encontro que foi gravado ou transcrito dependendo da permissão do entrevistado.

Dos seis municípios selecionados, foram entrevistados 5 (cinco) secretárias municipais de educação, apenas uma se recusou a participar e 6 (cinco) presidentes dos CME, pois em um dos municípios a secretária municipal de educação é a presidente do CME. No momento da realização das entrevistas, apenas a secretária municipal de educação e presidente do CME de Maracáí permanecia no mesmo cargo da época da formulação dos PMEs.

Após o aceite, foram agendados o local e a data, conforme a disponibilidade dos entrevistados que, antes de participarem da entrevista, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo B). As entrevistas foram gravadas quando consentidas pelos entrevistados e posteriormente transcritas. Ao total, 8 (oito) participantes permitiram a gravação do material, os outros 2 (dois) tiveram suas falas transcritas simultaneamente.

De acordo com André e Lüdke (1986) a entrevista semiestruturada refere-se a uma entrevista semiaberta com perguntas fechadas, por meio das quais o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O entrevistador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas (Apêndices A e B), mas num contexto semelhante ao de uma conversa informal. O papel do entrevistador é o de dirigir, sempre que achar oportuno, a discussão para o assunto que lhe interessa, fazendo perguntas adicionais para esclarecer questões que não ficaram claras ou para ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o entrevistado tenha “fugido” do tema ou manifeste dificuldades com ele.

A transcrição do material, de acordo com Manzini (2010), é a fase inicial da análise das entrevistas, é o momento em que o pesquisador, ao ouvir os áudios e digitá-los em arquivo escrito, consegue captar além da fala do entrevistado, suas

⁸ Pesquisa aprovada pelo comitê de ética em pesquisa nº CAAE 22767919.7.0000.5406 (ANEXO A)

expressões não-verbais. O autor ressalta que “muitas podem ser as informações transcritas, de natureza verbal ou não-verbal, e muitos podem ser os dados a serem analisados.” (MANZINI, 2010, p. 371).

Para a análise dos documentos de lei e entrevistas utilizou-se a “abordagem do ciclo de políticas” e a “teoria da atuação”, referencial teórico-metodológico explicitado nos itens anteriores que são utilizados nessa pesquisa como eixos interpretativos, como exposto na próxima seção.

4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A FORMULAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE ASSIS/SP E REGIÃO

A análise da política dos PME foi balizada pelos contextos da abordagem do “ciclo de políticas” proposto por Ball e colaboradores (1992; 1994) e aproximações com a “teoria da atuação” segundo Ball, Maguire e Braun (2016) evidenciando as interpretações e traduções determinantes referentes às discussões dos PME constituídos pelos processos políticos via análise dos aspectos material, interpretativo e discursivo.

Os aspectos materiais dizem respeito ao contexto físico e material do local onde a política é desenvolvida e por quem, nesse sentido, para a análise empreendida, objetivando compreender a atuação dos CME na formulação dos textos de lei em todos os contextos da “abordagem do ciclo de políticas” foi necessário, a priori, conhecer os Sistemas Municipais de Ensino e a estrutura organizativa de tais conselhos no intuito de entender como se organizam nas suas funções e composição, assunto tratado no primeiro item desta seção.

Para a análise do processo de formulação da política foi necessário adentrar-se no estudo dos PME já aprovados e atualmente em andamento, considerando que o texto de lei homologado é sempre resultado dos discursos objetivados a partir do contexto de influência e produção de texto. O objetivo deste item é compreender como ficou disposto, nos textos oficiais em vigência, a atuação do CME, destacando os aspectos discursivos da “teoria da atuação”, com vistas a contribuir para a análise, prioritária neste texto, que é a atuação do CME durante o processo de formulação dos PME.

Para concluir, no último item, foram analisadas as entrevistas com as secretárias municipais de educação e presidentes dos CME do período da formulação dos PME, detectando a partir das falas dos entrevistados qual a visão desses atores a respeito da atuação do CME na formulação dos PME, levando em consideração os contextos da “abordagem do ciclo de políticas” e o aspecto interpretativo na “teoria da atuação”, ou seja, como o PNE foi decodificado e subjetivado e objetivado nos PME.

4.1 Análise da estrutura dos Conselhos e Sistemas Municipais de Ensino de acordo com suas leis de criação e atualizações

Os CME se configuram junto ao conselho do CACs como os principais órgãos de acompanhamento da sociedade civil na organização pedagógica e financeira da educação municipal.

Este item versa sobre os aspectos materiais dos CME, mais precisamente sobre a organização dos conselhos estudados. Para tanto foi necessário realizar a consulta e a análise das legislações municipais a respeito da criação de cada um dos conselhos e das suas respectivas atualizações.

Os CME se balizam nas normativas já apresentadas neste texto, ou seja, a Constituição Federal; a LDBEN 9.394/1996 e também no PNE, em sua meta 19, estratégia 19.5:

[...] estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014).

Atualmente no Brasil, segundo os dados do relatório do PAR 2018⁹, 86% dos municípios brasileiros tem um CME formalizado. Para a criação de um conselho municipal é necessário que a sociedade se organize, elabore um projeto e envie para a Câmara dos Vereadores a fim de que seja instituído por lei municipal. Nesse sentido, a instituição de um CME é um processo e um produto social, que é garantido constitucionalmente.

Ao observar as leis de criação dos CME objetos desta pesquisa e suas respectivas alterações elencadas no “**Quadro 3**”, é possível perceber que todas as leis foram elaboradas após a constituição de 1988 e a maioria após a aprovação da

⁹ Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.

LDBEN 9.394/1996. Sendo assim, percebe-se que houve ampla movimentação dos municípios para garantir a democracia representativa, solicitada na Lei maior, nas questões relativas às políticas educacionais, a partir da constituição dos CME.

Quadro 3 - Leis de criação e atualizações dos CMEs

Município	Data de criação	Lei de criação	Data de alteração	Lei de alteração
Assis	22 de julho de 1992	lei nº 3.901	3 de fevereiro de 2012.	lei nº 5.611
Candido Mota	13 de agosto de 1997	lei nº 605	17 de julho de 2012	lei nº 1883
Paraguaçu-Paulista	21 de maio de 1997	lei nº 1967	Não foi encontrada alteração	
Maracaí	03 de fevereiro de 1997	lei nº 1215	Não foi encontrada alteração	
Palmital	30 de junho de 1994	lei nº 18	19 de agosto de 1997.	lei nº 46
Tarumã	16 de agosto de 1999	lei nº 116	12 de agosto de 2004.	lei nº 622

Fonte: elaborado pela autora a partir das leis de criação e atualizações dos CME, 2020.

No âmbito do MEC existe o Sistema de Informações dos CME - o SICME - um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos CME do país. É também um instrumento que, segundo seus formuladores, permite o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros, a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos conselhos. O sistema possibilita, ainda, em seu discurso oficial, o monitoramento do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) quanto ao seu impacto na criação e no fortalecimento desses órgãos.

Segundo consta nos materiais de formação do Pró-Conselho, as funções dos CME podem ser consultivas, propositivas, mobilizadoras, normatizadoras, deliberativas, de assessoramento e fiscalizadoras.

A função consultiva refere-se a analisar e responder possíveis consultas sobre alvará, credenciamento e leis educacionais e suas aplicações, submetidas ao conselho por entidades da sociedade pública ou civil, cidadão ou grupo de cidadãos.

Já sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores são ações do CME referentes à sua função propositiva.

A função mobilizadora diz respeito a estimular a sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; tornar-se um espaço de reunião de esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação, como é o caso dos fóruns convocatórios para a formulação e acompanhamento dos PME.

Por função deliberativa tem-se como exemplo a aprovação de regimentos e estatutos; autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria.

A função normativa só é exercida quando existe o sistema de ensino próprio e compreende a formulação de normas complementares às nacionais em relação às diretrizes para regimento escolar, determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade e interpretar a legislação e as normas educacionais.

Por fim a função fiscalizadora tende a promover sindicâncias, solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes. (Secretaria Municipal de Educação, Ministério Público, Tribunal de Contas, Câmara dos Vereadores).

As leis de criação de cada conselho e suas alterações determinam suas funções dentro do município; a seguir, apresenta-se um quadro com as funções de cada um dos conselhos pesquisados de acordo com a sua lei regente.

Quadro 4- Funções dos CMEs conforme as leis de criação e atualizações

	Assis	Cândido Mota	Paraguaçu-Paulista	Maracá	Palmital	Tarumã
Função Normativa	X	X	X	X	X	X
Função Consultiva	X	X	X	X	X	X
Função Deliberativa	X	X	X	X	X	X
Função Fiscalizadora	X	X	X		X	
Função Propositiva	X	X		X	X	
Função Mobilizadora	X	X		X	X	
Controle Social	X	X		X	X	

Fonte: elaborado pela autora a partir das leis de criação e atualizações dos CMEs, 2020.

A composição dos conselhos de educação no Brasil e a forma de escolha dos conselheiros têm variado ao longo da história. Inicialmente, como mencionado na

segunda seção, os membros eram concebidos como agentes técnicos de governo, os conselheiros eram escolhidos pelo executivo, tendo como critérios o “notório saber” e os diferentes graus de ensino. No entanto, a Constituição Federal e a LDBEN 9.394/1996, sob a égide do princípio da gestão democrática do ensino público, passaram a requerer dos conselhos de educação uma nova natureza, não mais de órgãos de governo, mas de representantes da sociedade civil.

Nesse cenário, é requerido que a sociedade assuma uma posição fiscalizadora, exercendo função mediadora entre a sociedade e o governo. O critério da representatividade social passou a ser considerado como relevante para a composição dos conselhos. Para representar o todo social, é necessária a visão da realidade, desde os diferentes pontos de vista, portanto a representatividade da diversidade social na composição dos conselhos é essencial. É aqui que surgem duas controvérsias principais, relativas à qualificação intelectual dos conselheiros e ao peso das diferentes representações, incluída aí a do executivo.

Segundo Monlevade (2005) quanto à qualificação dos membros, os conselhos lidam com questões educacionais e políticas, às vezes complexas, que requerem para a deliberação, conhecimento e discernimento relativos à formulação de políticas educacionais, normas e processos pedagógicos. Ambos implicam em capacidade de percepção da realidade social, desde suas diferentes nuances.

Por isso, é fundamental, na composição dos conselhos, a aliança do saber “acadêmico” com o saber da experiência, o saber “popular”. Quanto à representatividade social, o importante é que estejam presentes os diferentes olhares da realidade, para que ela possa ser vista em sua totalidade (MONLEVADE, 2005, p.14).

A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, entidade representativa dos CME, criada em 1992 e organizada em todos os estados brasileiros com a finalidade de incentivar e orientar a criação e o funcionamento destes colegiados defende a concepção de conselhos de educação como órgãos de Estado, de participação, representatividade e controle social, com caráter plural, desenvolvendo ações de formação, assessoramento e intercâmbio entre conselhos dos diversos municípios brasileiros.

Segundo o site oficial da UNCME, esse órgão tem como pautas permanentes a criação dos CME em todos os municípios brasileiros, a instituição dos sistemas

municipais de educação e a formulação e implementação dos planos de educação, contextualizados, articulados e participativos.

Para se filiar a UNCME, é preciso que o presidente do conselho faça a inscrição na plataforma online e atualize os dados do conselho. De acordo com o site oficial dessa instituição, os municípios filiados têm acesso a diversas formações e encontros estaduais e regionais dos CME, nos quais ocorrem discussões e trocas de informações para a efetivação das funções dos conselhos. Vale esclarecer aqui que, dos municípios pesquisados, somente Tarumã é filiado a UNCME e participa dos encontros nacionais e regionais referentes a esse conselho.

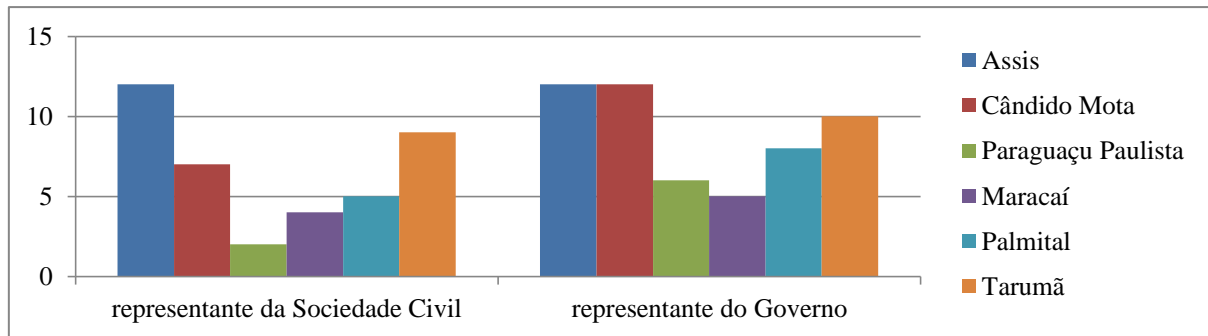
É necessário observar que quando os conselhos têm em sua composição predominância de membros do executivo – por representação de cargos ou indicação em confiança – tendem a constituir-se mais na voz do governo do que da sociedade civil. No caso, tornam-se mais órgãos do governo do que de Estado, destarte analisa-se a seguir 3 (três) pontos referentes a composição dos conselhos abrangidos por essa pesquisa: composição, forma de escolha e tempo de duração da função.

Quadro 5- Composição dos CMEs

Município	Assis	Cândido Mota	Paraguaçu-Paulista	Maracaí	Palmital	Tarumã
Composição	24 membros	15 membros	08 membros	09 Membros	13 membros	19 Membros

Fonte: elaborado pela autora a partir das leis de criação e atualizações dos CMEs, 2020.

O fato de alguns conselhos serem constituídos por número reduzido de vagas pode limitar a representação da pluralidade social e empobrecer a visão e a perspectiva da sociedade como um todo. As categorias, e seu peso, presentes nos conselhos de educação, traduzem a concepção de democracia participativa que orientou sua constituição. Quanto mais a pluralidade das vozes da sociedade se fizer presente, mais os conselhos têm a possibilidade de se caracterizar como órgãos de Estado, ou seja, maior a probabilidade de participação da sociedade civil. Assim, os conselhos devem apresentar paridade em sua composição. O gráfico a seguir ilustra a representação nesses órgãos conforme as leis municipais vigentes:

Gráfico 1-Distribuição da composição dos CMEs conforme número de participantes

Fonte: elaborado pela autora a partir das leis de criação e atualizações dos CMEs, 2020.

É interessante observar que apenas o município de Assis apresenta paridade em sua composição e os demais todos têm representantes do governo em maior número que os representantes de Estado ou sociedade civil, que seriam: pais de alunos, alunos, representantes de associações, ONGs e demais entidades que não são governadas pelo sistema educacional do município.

Um ponto a ser considerado é que na maioria dos municípios ocorre a indicação pelos pares para o acesso a função de conselheiro o que não necessariamente precisa passar por um processo de eleição, como ocorreu em Tarumã, indicando a fragilidade do processo, que se pretende democrático, na constituição desses conselhos.

Todos os conselhos pesquisados têm tempo de duração do mandato de seus conselheiros por 2 (dois) anos o que pode indicar uma rotatividade significativa nessas funções. Outra característica unânime é o fato de todas as leis de criação apresentarem um artigo evidenciando importância da colaboração do conselho na formulação, acompanhamento e fiscalização dos PME.

Todo CME deve, segundo as recomendações do MEC, ter um presidente que é quem irá garantir que as reuniões ordinárias e extraordinárias ocorram. Também é desse sujeito a incumbência de organizar, junto ao secretário do conselho, as pautas e atas desses encontros. Dessa forma, em uma situação ideal, considerar-se-ia que o presidente do conselho fosse um membro com uma visão mais geral dos acontecimentos desse órgão e por esse motivo, na pesquisa que deu origem a esta tese, optou-se por ouvir esse sujeito, coletando seu depoimento, por intermédio da realização de uma entrevista semi-estruturada. No quadro, a seguir, destaca-se a forma de provimento da função de presidente do conselho conforme as leis de

criação. Dos dados coletados e registrados no “**Quadro 6**”, ficou evidenciada uma fragilidade diante da pretendida representatividade dentro dos conselhos de Paraguaçu-Paulista e Maracáí.

Quadro 6 - Forma de provimento da presidência dos CMEs

Município	Assis	Cândido Mota	Paraguaçu-Paulista	Maracáí	Palmital	Tarumã
Forma de escolha do presidente	Eleição entre pares	Eleição entre pares	Indicação do prefeito	O dirigente municipal de educação preside o conselho	Eleição entre pares	Eleição entre pares

Fonte: elaborado pela autora a partir das leis de criação e atualizações dos CMEs, 2020.

O exercício da presidência dos conselhos pelo executivo, seja por meio do próprio secretário de educação, seja por alguém por ele nomeado, além de caracterizar o conselho como órgão de governo, limita a presumida autonomia desse órgão apontada pelas normativas e referendadas por teóricos da área de estudos da gestão educacional democrática.

Além das características observadas nas leis de criação e atualizações dos conselhos pesquisados, outros elementos que não foram avaliados na pesquisa realizada, mas que podem indicar segundo a prescrição dos documentos oficiais representados por Monlevade (2005) são eles: a periodicidade das reuniões, o apoio oferecido aos conselheiros para o desempenho de suas funções e as condições das instalações onde as reuniões ocorrem.

O funcionamento com periodicidade definida e com frequência mensal ou bimensal indica participação, ao menos em tese, na gestão do sistema de ensino, seja na função deliberativa, seja na consultiva. A pouca frequência das reuniões e os intervalos irregulares indicam atuação esporádica ou circunstancial, quando não de caráter meramente emergencial.

O apoio aos conselheiros, também é indicativo da valorização ao seu trabalho. O bom desempenho de uma função pressupõe condições apropriadas para realizá-la. A formulação de pareceres requer, frequentemente, acesso a documentos e referências bibliográficas, tanto teóricas quanto legais e assessoria adequada. A tarefa necessariamente requer dedicação e empenho do conselheiro.

As condições materiais, embora pareçam questões secundárias, podem acobertar estratégias de dependência do conselho e dos conselheiros ao executivo. Conselhos desprovidos de condições próprias de funcionamento, em geral, são desprovidos também de autonomia.

Monlevade (2005) aponta que embora constituídos sob a égide da Constituição Federal como órgãos de Estado percebe-se que os CMEs guardam, em certa medida, a cultura dos conselhos de âmbito nacional e estadual, cuja natureza original foi nitidamente de órgãos de governo. Segundo o autor, situados como mediadores entre a sociedade e o governo, os conselhos precisam encontrar o equilíbrio entre as diferentes representações que garanta a expressão da pluralidade das vozes sociais, pois “hegemonias de representação são incompatíveis com a natureza dos conselhos, de órgãos de Estado” (MONLEVADE, 2005, p.17).

Considera-se que há muito a ser feito para a efetivação plena dos CME, contudo é necessário repensar a atuação desse órgão nas funções descritas nesse item a respeito da formulação e acompanhamento dos PME, entendidos pelas legislações como máxima normativa das políticas educacionais dos municípios e por elas balizadas.

Flash (2020) ao delimitar a gestão democrática social da e na educação afirma que a opção de instituir Sistema Municipal de Ensino pode indicar possível promoção e ampliação da participação da comunidade local para a gestão da educação, no entanto, é preciso considerar também que a criação de Sistemas Municipais de Ensino não garante, por si só, mais envolvimento da sociedade na condução das políticas educacionais, pois, nem sempre isso ocorre em razão das desigualdades regionais e até mesmo por questões culturais. Para consolidar seus sistemas municipais de educação a União, os Estados e Municípios sofrem pressões de grupos sociais com interesses diversos que podem dificultar uma participação que vise o bem comum, no entanto, não se pode desconsiderar que a instituição dos Sistemas Municipais de Educação se constituem em uma possibilidade de que essa participação ocorra.

Conforme o “**Quadro 7**” todos os municípios analisados nesta pesquisa já normatizaram seus Sistemas Municipais de Educação e todos eles declaram o CME como órgão de composição no sistema

Quadro 7- Leis de criação dos Sistemas Municipais de Ensino

Assis	Candido Mota	Paraguaçu-Paulista	Tarumã	Maracáí	Palmital
Lei nº5084/07	Lei nº2666/17	Lei nº2062/99	Lei nº621/04	Lei nº1438/04	Lei nº2832/18

Fonte: elaborada pela autora a partir da consulta às Câmaras Municipais, 2021.

Os Sistemas Municipais de Ensino analisados apresentam como estrutura a Secretaria Municipal de Educação e o CME com função normativa, consultiva e deliberativa, no entanto os municípios de Maracáí e Palmital “amarram” as ações desse conselho, ao proporem que esse órgão, assim como os demais, são vinculados tecnicamente ao Gabinete da Secretaria Municipal de Educação. O município de Maracáí ainda tem-se o agravante de o(a) secretário(a) municipal de educação ser o presidente nato do CME já estabelecido na própria lei de criação do conselho, o que fragiliza a atuação dos conselheiros e vai na contramão do que propõem os documentos oficiais e normativas (Constituição Federal de 1988 e LDBEN 9.394/1996).

Os municípios de Assis, Cândido Mota e Tarumã indicam, já na lei de criação do Sistema de Ensino, o CME como órgão normatizador dos PME. A legislação do município de Assis trás no Inciso II do seu artigo 11, a seguinte redação sobre as funções do CME em relação ao PME: “aprovar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação”. O município de Cândido Mota aponta na sua lei de criação do Sistema de Ensino Municipal que o CME, como órgão colegiado e autônomo, foi estabelecido para garantir o cumprimento do PME. O município de Tarumã aponta no Inciso XIX da sua lei de criação do Sistema Municipal de Ensino que o CME deverá “assessorar a Administração Municipal na elaboração dos planos de educação em consonância com os critérios do Plano Nacional de Educação”.

Do foi exposto até aqui, é possível compreender que os Sistemas Municipais de Ensino, por si só, não garantem a gestão democrática da e na educação municipal. No entanto, vislumbram o compromisso com uma gestão mais próxima da comunidade local, principalmente quando existe um CME, que apesar de receber as influencias do contexto, das condições e das forças governamentais locais, possui autonomia para exercer as funções que lhes são estabelecidas por lei.

Na análise das legislações realizada, ficou evidenciado também que os conselhos das cidades de Maracáí e Palmital apresentam problemas de “amarras” políticas na formulação de seus sistemas de ensino e também na lei de criação

desses conselhos, com a intenção de deixá-los mais com características de órgãos de apoio ao governo do que um ente representativo da comunidade em geral. Por outro lado, os Sistemas Municipais de Ensino de Assis, Candido Mota e Tarumã, apesar de apresentarem em seus documentos legais, dispositivos que trazem a possibilidade de existência de um CME autônomo em suas funções normativas, deliberativas e consultivas, durante a pesquisa ficou evidenciado que esses conselhos tiveram uma participação irrelevante na formulação dos PME, apesar do que foi proposto em lei.

A seguir está registrada a análise dos PMEs dos municípios pesquisados.

4.2 A atuação dos Conselhos Municipais de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação: análise das normativas

Foi possível identificar no estudo dos documentos, que os PME, objetos da pesquisa que deu origem a este texto, têm a mesma estrutura: inicialmente consta uma carta de apresentação do(a) prefeito(a) e da secretária municipal de educação; a seguir aparece o registro da trajetória da formulação, histórico e diagnóstico do município, introduzindo as metas do PNE. A partir desses enunciados, são estabelecidas as estratégias do município baseadas nas metas elaboradas no PNE.

Apesar dos documentos norteadores indicarem a obrigatoriedade da articulação dos planos municipais aos planos estaduais nenhum dos planos municipais analisados faz a articulação com o plano estadual, pois de acordo com o já observado na segunda seção o PEE de São Paulo só foi homologado em 2016. Por fim, os planos municipais propõem metas e estratégias para o PME.

Todas as exposições de motivos enviadas às Câmaras Municipais de Educação acabaram solicitando que o projeto fosse aprovado em caráter de urgência com a justificativa que o mesmo precisaria estar aprovado até 25/06/2015, ou seja, na data limite de um ano após a aprovação do PNE, o que acarretou no aligeiramento das discussões dos planos locais, o que desfavoreceu que discussões e reflexões ocorressem de forma mais coerente e consequente na formulação dos PME, na Câmara dos Vereadores. Como se observa no quadro a seguir, os planos dos municípios analisados foram aprovados todos no limite do prazo final, com datas bem próximas, quando não idênticas com a data limite.

Quadro 8- Lei de aprovação dos PMEs

Município	Data da aprovação	Lei
Assis	24 de Junho de 2015	Lei nº 6.046
Cândido Mota	19 de Junho de 2015	Lei nº 2.346
Paraguaçu-Paulista	16 de Junho de 2015	Lei nº 2.941
Maracáí	19 de Junho de 2015	Lei nº 2.076
Palmital	24 de Junho de 2015	Lei nº 2.695
Tarumã	23 de Junho de 2015	Lei nº 1.168

Fonte: elaborado pela autora a partir dos PMEs analisados, 2020.

Levando em consideração a “teoria da atuação” a análise a seguir permite compreender os aspectos discursivos, ou seja, o que ficou acordado após o processo de interpretação local, dos municípios, sobre a política do PNE.

Em geral, os PME analisados apresentam a contextualização normativa da Constituição Federal, como exemplo, observa-se na citação, a seguir, constante no PME de Assis:

A formulação de um Plano Municipal de Educação deve observar o princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público” (CF/88, art. 206, inciso VI), gestão democrática de ensino e da educação, proporcionando a garantia de princípios como transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (PME – ASSIS, 2015).

Ball e colaboradores (1992; 1994) entendem o contexto de prática como resultado das interpretações dos contextos de influência e de produção de texto e a pesquisa realizada, ao propor a complementaridade entre a abordagem do “ciclo de políticas” e a “teoria da atuação” compreende que os discursos vinculados no contexto de influência têm mais chances de serem traduzidos do texto nacional para o texto local (municipal), ou seja, os discursos vinculados durante a formulação dos PME tendem a serem estabilizados no contexto da prática entendida aqui como a transposição dos discursos para os textos de lei.

Para a compreensão do objetivo que buscamos durante a realização da pesquisa, importa entender como o PNE foi interpretado durante a formulação dos planos municipais e se traduziram nas normativas. O contexto de influência foi compreendido, a partir da investigação realizada, pelos textos de lei que embasaram a formulação dos PME sendo eles: Constituição Federal de 1988, LDBEN

9.394/1996 e o PNE que compreendem a gestão democrática da e na educação determinado pela participação social. Assim, conforme foi possível identificar, a maioria dos PME trouxe o critério da participação comunitária como referencial padronizador na contextualização da formulação de suas leis, apresentando as plenárias, reuniões, fóruns e comissões que fizeram parte do processo de formulação dos PME. Percebe-se aí, a necessidade dos municípios, de explicitar que esses elementos participativos ocorreram como estava previsto no contexto de influência. Essa foi uma marca de todos os PME analisados, o que pode indicar que o contexto de estratégia política foi derivado, realmente, do contexto de influência dos documentos balizadores dessa ação, como exemplo, observam-se os trechos retirados dos textos de lei de Tarumã:

Para viabilizar o processo de participação social, optou-se neste Plano pela **formação de Equipe Técnica**, constituída por Decreto Municipal nº 1549/2014, de 04 de novembro de 2014, alterado pelo Decreto n.º 1585/2015, de 05 de maio de 2015 e **Comissão Coordenadora para preparação das discussões para a elaboração/adequação do PME**, através do Decreto 1550/2014, de 04 de novembro de 2014, alterado pelo Decreto nº 1586/2015, de 05 de maio de 2015. A Comissão foi dividida em grupos de trabalho através da Resolução Nº 001/2014, de 27 de novembro de 2014. Além disso, **houve consulta popular através da distribuição de caixas de sugestões distribuídas nas escolas municipais, estaduais e nas unidades de saúde**. Após sistematização dos estudos e sugestões recolhidas das caixas, realizamos **uma Consulta Pública para apresentar o Documento Base inicial**, onde a população pode apresentar sugestões. Por fim, **a Comissão avaliou as sugestões e finalizou o Documento Base**, encaminhando-o ao Executivo, para posterior encaminhamento ao Legislativo para aprovação e sanção do Prefeito. (PME, TARUMÃ, 2015, p.14, **grifos nossos**).

É importante destacar aqui que ao descrever o contexto de produção de seu PME o município de Tarumã cita a “formação de uma equipe técnica” e a criação de uma “Comissão Coordenadora” para preparação das discussões para a elaboração/adequação do PME, mas não faz alusão ao CME, que deveria ter a função precípua de fazer essa coordenação. Como já registrado na seção dois desta tese, o quarto caderno disponibilizado pelo MEC com a finalidade de subsidiar o trabalho dos dirigentes municipais, das equipes técnicas e das comissões que ficaram com o encargo de coordenar a materialização do documento municipal,

prevê a nomeação de “equipe técnica” para diagnóstico local, bem como, determina o emponderamento dessa equipe. Essa constatação permite indagar qual é o sentido de atribuir poderes a uma equipe técnica, quando o CME deveria ter garantido o papel de dessas equipes e comissões? Por que, com um CME constituído legalmente e com funções normativas e deliberativas sobre a educação municipal, existiria a necessidade de criação de outras instancias para o mesmo fim? Isso faz lembrar o que denunciam Ball, Maguire e Braun (2016), quando afirmam que os sujeitos que ocupam os espaços nos quais as políticas mais afetarão, normalmente são excluídos do processo de fazer a política ou simplificados a meros “implementadores” de políticas educacionais.

Com relação ao que está registrado no documento do município de Maracaí, destaca-se o trecho a seguir:

O documento final do Plano Municipal de Educação de Maracaí, **mantendo o princípio da participação democrática**, constituiu-se em uma aula de democracia, um momento ímpar, no qual **segmentos das esferas pública e privada, bem como a comunidade civil e organizada de Maracaí definiram os caminhos da educação do município** para os próximos dez anos, após sua aprovação. Uma ação, cujo processo percorreu os seguintes passos: **levantamento diagnóstico da situação educacional do município, análise dessa realidade e definição de metas e estratégias do PME com a sociedade, consolidação do texto base sobre as políticas educacionais para o município**, culminando com a realização do I Fórum Para Formulação do Plano Municipal de Educação. (PME, MARACAÍ, 2015, p.61, **grifos nossos**).

Fica evidenciada na redação do documento do município de Maracaí a opção pela participação dos segmentos das esferas das esferas públicas e privadas como garantia da democracia participativa, mas não esclarece o papel do CME no processo de formulação do PME. No entanto, o plano descreve a concepção da participação requerida durante o processo de formulação dos textos de lei, pois segundo a normativa de Maracaí “quando falamos de participação, entendemos que significa “ser parte” e “dar parte” ao processo de construção das relações sociais. “ser parte” é condição e “dar parte” é compromisso ético que temos como seres sociais que somos” (PME, MARACAÍ, 2015, p.18).

Nos PME analisados aparece a escolha de um ou dois membros do CME nas comissões organizadas para a discussão das metas, somente o plano do município de Maracaí é que destaca o CME como órgão utilizado em sua totalidade na formulação da legislação conforme segue:

Para construir este Plano, a Secretaria Municipal de Educação adotou uma metodologia participativa e democrática, envolvendo a Sociedade Civil Organizada, Instituições de Ensino e da Administração Pública e Câmara Municipal – Conselho Municipal de Educação e Entidades da Sociedade Civil. (PME, MARACAÍ, 2015, p.19).

Fica aqui o registro que o PME de Maracaí, ao dar destaque ao CME na formulação do PME, pode ter sido motivado pelo fato de que esse município também é o único que o presidente do CME é a própria secretária municipal de educação.

Na análise dos planos foi possível entender que o contexto de influência foi determinante na necessidade dos municípios de registrar que foi garantida a participação social, a representatividade e a organização de espaços de participação, no entanto, a atuação do CME não foi o que estava estabelecido em legislação, como sendo de natureza consultiva, normativa e deliberativa, mas o de apenas representar esse órgão, o que não corresponde a uma participação plena do conselho, que por sua composição já é representativo.

Se as normativas municipais - lei de criação do Sistema de Ensino Municipal e lei de criação dos CME – assim como os documentos oficiais – PME e cadernos de formação entendem o CME como órgão consultivo, normativo e deliberativo, essas funções não foram cogitadas pelas Câmaras de Vereadores onde os PME foram homologados, pois, por mais que houvesse um representante do CME nos projetos enviados para homologação, nenhum documento de lei explicita que esse plano tenha passado pela apreciação do CME.

Ainda há de se compreender que o processo democrático assumido por alguns textos de lei é frágil, pois “caixas de sugestões” ou mesmo a formação de comissões não garante uma democracia educacional social, seria preciso de acordo com Flash (2020) uma vivência mais ampla do processo democrático que seria iniciada a partir de formação para a democracia dentro dos órgãos representativos tal como o CME e realização de Fóruns para debate com a comunidade, a cerca do

diagnóstico do município, em relação à educação e quais metas deveriam ser priorizadas nos municípios, estabelecendo estratégias mais comuns.

Os PMEs deveriam resultar, conforme o contexto de influência, de um sistema de colaboração entre União, estados e municípios, respeitando também o rearranjo constitucional e os seus Sistemas Municipais de Ensino. No entanto, as comissões encarregadas de discutir o plano dentro dos municípios - segundo as orientações no MEC - concebidas nessa pesquisa dentro do contexto de produção de texto, deveriam organizar um diagnóstico local e, a partir dele, elaborar as metas para o município, conforme o que era indicado nos cadernos de orientações: “Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação”. Contudo, como foi possível verificar na análise dos dados coletados na investigação realizada, as orientações acabaram “engessando” o processo, regulando a autonomia requerida nos planos municipais.

Conforme o sistema de colaboração entre União, estados e municípios todos os textos de lei analisados apresentam a formulação do plano municipal a partir das metas do PNE conforme apresentado nas citações a seguir:

O PME de Tarumã foi largamente debatido por todos os educadores e sociedade civil **tomando como base o PNE - Plano Nacional de Educação**, o PEE - Plano Estadual de Educação, o PME- Plano Municipal de Educação anterior e o **diagnóstico atual da Educação no município**. (PME-TARUMÃ, 2015, p.6, grifo nosso)

Foi adequado **em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE)**, aprovado pela Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014, de forma democrática e participativa, com a participação e consulta a diversos segmentos da sociedade civil. (PME- CANDIDO MOTA, 2015, p.14, grifo nosso)

Neste sentido, e em atendimento à legislação educacional vigente, o Plano Municipal de Educação do Município de Palmital, com base na análise da real eficácia do Plano Nacional de Educação vigente na década de 2001/2010, bem como, no novo Plano Nacional de Educação, deverá estar **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do referido Plano Nacional** (PME- PALMITAL, 2015, p.16, grifo nosso).

A ênfase dada, nos textos legais dos municípios de Cândido Mota e Palmital, sobre a consonância entre o que estava sendo proposto localmente, com o que foi estabelecido no Plano Nacional, mostra uma preocupação centrada na determinação legal, maior do que com as questões locais. Já no texto produzido no

município de Tarumã consta um equilíbrio entre as duas forças ao registrar: “tomando como base o PNE - Plano Nacional de Educação, o PEE - Plano Estadual de Educação, o PME- Plano Municipal de Educação anterior e o diagnóstico atual da Educação no município” (PME-TARUMÃ, 2015, p.6). Sobre isso, lembramos que as orientações veiculadas no caderno 2 de formação indicavam a importância da participação social para a formulação, responsabilização e concretude de metas e estratégias adequadas à localidade levando em consideração as características locais e sociais do município.

É preciso considerar também que, ainda dentro do contexto de produção de texto, a proposta dos cadernos de formação para a formulação dos planos municipais de realizar um diagnóstico do município em relação às metas estabelecidas no PNE foi acatada pelos municípios pesquisados que realizaram atividades com vista ao cumprimento da tarefa que entender e expor no texto da lei a situação local. Durante a análise desses diagnósticos percebeu-se que os planos evidenciam que algumas metas já tinham sido alcançadas ou estavam próximas ao proposto pelo Plano Nacional e outras apresentam dados que não permitiram compreender a real situação do município, nesses casos o diagnóstico ficou impreciso não avaliando adequadamente a situação local.

A partir do exposto no parágrafo anterior para melhor compreensão da situação dos municípios em relação às metas nacionais, dispostas no “**Quadro 2**” - na segunda seção deste trabalho-, foi elaborado outro quadro com a intenção de explicitar os diagnósticos dos municípios analisados. Para tanto, foram utilizados três conceitos: “alcançada”- para os diagnósticos que apresentavam dados em que se compreendia que as metas nacionais já tinham chegado ao estabelecido pela União; “insuficiente”- para aquelas metas que, a partir da análise dos números e dados apresentados nos planos municipais, precisavam de atenção para ser cumpridas no decênio; “indefinido”- para as metas que não apresentavam dados suficientes que permitissem fazer a comparação com a meta nacional e concluir se ela tinha sido alcançada ou estava insuficiente.

Ao longo da produção do “**Quadro 9**” surgiu a necessidade de mais um conceito: “não atende a essa modalidade”- para aqueles municípios que não apresentam nem diagnóstico da meta, pois segundo os planos municipais não oferecem a modalidade de ensino a qual a meta se relaciona.

Quadro 9- Diagnóstico comparativo entre os PMEs analisados e as metas do PNE 2014-2024.

	Assis	Cândido Mota	Paraguaçu -Paulista	Maracáí	Palmital	Tarumã
META 1 Educação infantil	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
META 2 Ensino fundamental	Alcançada	Insuficiente	Alcançada	Indefinido*	Insuficiente	Insuficiente
META 3 Ensino Médio	Insuficiente	Insuficiente	Alcançada	Indefinido*	Alcançada	Insuficiente
META 4 Educação Inclusiva	Alcançada	Insuficiente	Indefinido*	Alcançada	Alcançada	Alcançada
META 5 Alfabetização	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente
META 6 Educação Integral	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*
META 7 Aprendizado na idade certa	Alcançada	Insuficiente	Alcançada	Alcançada	Indefinido*	Insuficiente
META 8 Escolaridade Média	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Insuficiente
META 9 Alfabetização de jovens e adultos	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
META 10 EJA integrada à educação profissional	Não atende a essa modalidade	Não atende a essa modalidade	Não atende a essa modalidade	Não atende a essa modalidade	Não atende a essa modalidade	Não atende a essa modalidade
META 11 Educação Profissional	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*
META 12 Educação Superior	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Não atende a essa modalidade	Insuficiente	Indefinido*
META 13 Titulação de professores da educação superior	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Não atende a essa modalidade	Indefinido*	Indefinido*
META 14 Pós-Graduação	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*
META 15 Formação de Professores	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Alcançada	Insuficiente
META 16 Formação	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Indefinido*	Alcançada

continuada						
META 17 Valorização do professor	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente
META 18 Plano de Carreira Docente	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*
META 19 Gestão Democrática	Insuficiente	Insuficiente	Indefinido*	Insuficiente	Indefinido*	Indefinido*
META 20 Financiamento da educação	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente

*Não apresenta dados conclusivos

Fonte: elaborado pela autora a partir da análise dos PMEs, 2021.

Os diagnósticos mais precisos e com dados mais detalhados foram os referentes às metas da educação básica, modalidade atendida por todos os municípios pesquisados. As metas 10, 11, 12, 13 e 14 são apenas colaborativas em relação à situação nacional, pois de acordo com os textos de lei a meta 10 que faz relação à EJA integrada à educação profissional não é ofertada em nenhum município estudado, enquanto as metas 11, 12, 13 e 14 são relacionadas ao ensino superior e foram apresentadas nos planos como responsabilidade dos estados e União.

A importância da síntese dos diagnósticos apresentados dá-se para esta pesquisa no sentido de compreender como a autonomia dos planos, a partir da formulação desses diagnósticos, foi interpretada pelos atores educacionais e expressos no texto final.

Contudo a análise dos diagnósticos apresenta uma visão dos formuladores dos PME formatada pelo PNE, inflexibilizando de certa forma a análise dos municípios em relação às suas realidades. A análise dos diagnósticos revela que os municípios olharam para a sua realidade direcionados pelas metas nacionais, com a preocupação de identificar como poderiam contribuir para auxiliar na execução e alcance das metas do PNE e não para as prioridades de suas localidades. Ficou evidenciado que a legislação maior direcionou os olhares e as análises dos formuladores das leis locais, apesar de constarem declarações sobre a necessidade de preservação da “identidade e autonomia” (PME-Assis, 2105, p. 19) e de atendimento “aos anseios da comunidade” (PME- MARACÁÍ, 2015, p.61).

Ficou evidente que apesar dos planos mencionarem a articulação pretendida pelos documentos oficiais com o Plano Nacional e Estadual, eles foram produzidos e homologados antes do PEE de São Paulo. Em relação à utilização do Plano Estadual os planos de Assis, Maracá e Paraguaçu-Paulista citam a importância da articulação dos Planos Municipais ao Plano Estadual, conforme é possível analisar a partir dos excertos a seguir:

O maior desafio encontrado do decorrer das discussões foi elaborar um Plano Municipal que estivesse em consonância com o Plano Nacional e o **Plano Estadual de Educação** e que preservasse sua identidade e autonomia (PME- ASSIS, 2015, p.19, grifo nosso).

De forma articulada com o Plano Nacional de Educação (PNE) e o **Plano Estadual de Educação (PEE)** e em consonância com a Constituição Federal de 1988, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, o PME responde as expectativas e especificidades da educação para atender aos anseios da comunidade Maracaiense (PME- MARACÁ, 2015, p.61, grifo nosso).

O Plano Municipal de Educação (PME) também tem força de lei e sua construção deve ser articulada com o Plano Nacional de Educação – PNE- e o **Plano Estadual de Educação – PEE**, pensando a educação no município de forma mais ampla, articulando todos os sistemas e considerando o contexto e a realidade local (PME – PARAGUAÇU-PAULISTA, 2015, p.18, grifo nosso).

Apesar de não ser foco do nosso estudo, salientamos a possibilidade do PEE do Estado de São Paulo, por contar com um tempo maior de elaboração, já que ultrapassou seu prazo de entrega, ter tido, como resultado de suas discussões, o amadurecimento das metas estaduais que culminaram, sendo esse o caso, em estratégias mais pertinentes às necessidades do estado de São Paulo.

Nos textos de lei dos planos municipais pode-se considerar que o contexto de prática permitiu uma transposição do plano nacional para o plano municipal com uma autonomia truncada, pois de acordo com a abordagem do ciclo de políticas de Ball e colaboradores (1994) é no momento de transposição da política nacional para a política municipal que os elaboradores poderiam agir com maior autonomia, dentro das possibilidades dos municípios e recursos disponíveis, no entanto a análise dos planos evidenciou que a categoria autonomia foi relativizada dentro das normativas.

Quando se analisa o contexto de resultados/efeitos percebe-se que a autonomia requerida nas normativas (Constituição, LDB 9.394/1996; PNE) e

documentos oficiais (Cadernos Formativos) não se traduziu, de forma efetiva, em autonomia municipal no processo de formulação dos PME, fato que identificamos como determinante para a não efetividade da participação dos CME no processo de formulação dos planos, pois os conselhos são compreendidos como órgãos autônomos e a participação desse órgão mesmo como consultivo exigiria um pouco mais de autonomia municipal.

Uma análise mais fundamentada do contexto de resultados/efeitos indica que, mesmo que os PNE e os PEE tivessem suas metas apresentadas *a priori*, e os municípios tivessem que elaborar seus planos de forma consoante a elas, não significa que devessem ser a tradução, pura e simples, dessas metas para o nível municipal, pois durante a formulação dos PME deveriam prioritariamente ser consideradas as necessidades locais. No entanto, a partir da análise dos textos das leis municipais foi possível verificar que, apesar do sistema de colaboração ser indicado como um “norte” acabou por limitar as metas locais. Isso ficou evidenciado na análise dos planos municipais, onde as metas são as mesmas apresentadas no Plano Nacional, alterando apenas a forma de tratamento quantitativo das estratégias.

Fica evidenciado na análise dos PME, que o intuito dos municípios não foi o de elaborar metas locais, mas de planejar etapas para a colaboração com as metas nacionais. Esse fato pode ser comprovado quando se observa que os diagnósticos de todas as leis além de apresentarem a comparação da situação dos municípios com as metas do PNE estabelecem formas de auxiliar na consecução das metas nacionais. Por outro lado, observa-se que o item “estratégias” de todos os PME é a parte da lei em que mais os municípios exerceram autonomia, fato esse que pode ser considerado dentro do contexto de estratégia política.

A definição das estratégias dos PME foi a atividade realmente realizada pelos formuladores dessa lei e a forma como pensaram as estratégias de um município para o outro, algumas vezes, foram divergentes e outras acabaram sendo coincidentes como no caso da meta 1, referente a universalização da Educação Infantil, em que todos os municípios definiram como estratégia principal para o alcance da meta, a construção e/ou ampliação de escolas.

Para que essa análise fosse organizada e transcrita de forma a contribuir para dar respostas ao nosso problema de pesquisa, foi elaborado a seguir um quadro síntese – “**Quadro 10**” - das principais estratégias apresentadas pelos municípios

para se adequarem as metas nacionais, ou seja, os planos municipais apresentaram várias estratégias para cada meta, no entanto o quadro apresentará somente a ideia geral que permeou as estratégias locais para o alcance das metas nacionais.

É importante destacar que os municípios além de apresentarem formas criativas de proporem as disposições para contribuírem com o Plano Nacional também apresentaram estratégias que fazem mais sentido ao município. O quadro a seguir, pretende demonstrar exatamente as estratégias arranjadas pelos municípios, a partir da autonomia relativa que se permitiram, onde fica evidenciada a tentativa de encaixe com as metas nacionais. Isso permite entender, dentro do contexto de estratégia política, que para além do “engessamento” produzido pela interpretação dos sujeitos a cerca do sistema de colaboração, os municípios também pensaram em formas para contemplar alguns aspectos locais. A análise das estratégias permite compreender que houve a tentativa dos formuladores dos Planos Municipais em articular estratégias mais condizentes com a realidade local.

Quadro 10- Comparação entre as principais estratégias dos PMEs analisados

	Assis	Cândido Mota	Paraguaçu -Paulista	Maracáí	Palmital	Tarumã
META 1 Educação infantil	construir e ampliar EMEIs	construir e ampliar EMEIs	construir e ampliar EMEIs	construir e ampliar EMEIs	construir e ampliar EMEIs	construir e ampliar EMEIs
META 2 Ensino fundamental	manter o índice já alcançado	fazer parceria com o Conselho Tutelar para garantir que todas as crianças tenham acesso a escola na idade certa	fazer parceria com a assistência social e contratação de um psicólogo	fazer parceria com o Conselho Tutelar para garantir que a meta nacional seja alcançada até o final de 2018	fazer parceria com o Conselho Tutelar e CMDCA para busca de crianças que estão fora da escola	regularizar o fluxo escolar reduzindo a zero a taxa de abandono escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental e em 2% nos anos finais
META 3 Ensino Médio	baixar índice de evasão escolar	baixar índice de evasão escolar	vincular frequência e rendimento à manutenção do trabalho de adolescentes de 15 a 17 anos	expandir vagas do ensino diurno e noturno para os alunos que trabalham possam frequentar as aulas	manter os adolescentes na escola e elevar o nível de qualidade de ensino dessa etapa do ensino básico	reduzir em 5% ao ano a taxa de evasão, de forma a diminuir para 4 (quatro) anos o tempo médio para conclusão deste nível
META 4	manter o	assegurar	manter as	expandir	implantar,	oferecer

Educação Especial/Inclusiva	índice já alcançado	que todas as escolas tenham salas multifuncionais para atender a expectativa de inclusão das crianças	salas multifuncionais e incentivar a especialização de professores para a educação inclusiva	em pelo menos 60% das escolas salas multifuncionais para garantir a manutenção da meta alcançada	até 2018 salas de recursos multifuncionais nas escolas que ainda não as possuem	auxiliares de classe nas salas regulares com alunos deficientes visando qualificar a meta já alcançada
META 5 Alfabetização	ofertar programas de formação continuada aos professores	ofertar programas de formação continuada e investir em material de qualidade	ofertar formação continuada e adequar número de alunos por sala	garantir reforço para os alunos com dificuldades de aprender	garantir reforço para os alunos com dificuldades de aprender	ofertar programas de formação continuada e investir em material de qualidade
META 6 Educação Integral	ampliar o atendimento, reestruturando as escolas para atender a demanda pendente	construir uma escola para atender inicialmente a população mais vulnerável	buscar verbas para construção de escolas que atendam essa modalidade	expandir a oferta de educação integral para a educação infantil	não apresenta meta relacionada a essa estratégia	ampliar o atendimento, reestruturando as escolas para atender a demanda pendente
META 7 Aprendizado adequado na idade certa	manter o índice já alcançado	manter o índice alcançado no ensino fundamental I e alcançar o índice no ensino fundamental II	melhorar a infraestrutura e tecnologia das escolas para garantir a manutenção do índice já alcançado	estabelecer política de estímulo as escolas que melhorarem o IDEB	fortalecer o monitoramento do acesso e permanência dos beneficiários de programas de baixa renda	estabelecer política de estímulo as escolas que melhorarem o IDEB
META 8 Escolaridade Média	matricular e manter até a conclusão do ensino básico da população a qual a meta se refere	abrir mais vagas e garantir a manutenção e conclusão do ensino básico da população a qual a meta se refere	buscar parcerias com empresas que estimulem a permanência nas escolas e formação de professores para essa modalidade	realizar busca ativa de jovens em parceria com o Conselho Tutelar e Assistência Social para matrícula e manutenção dos alunos objetos dessa meta.	fomentar a expansão das matrículas na educação de EJA e articular a formação inicial e continuada de trabalhadores à educação profissional	garantir o atendimento à demanda da EJA, Ensino Fundamental e Médio, às populações do campo por meio do transporte desses alunos ao município
META 9 Alfabetização e alfabetis	matricular e manter a população a qual se	abrir mais vagas e garantir a manutenção	matricular e manter a população a qual se	matricular e diminuir a evasão em pelo menos	acompanhar o acesso à escola dos alunos	Divulgação em larga escala das matrículas

mo de jovens e adultos	destina a EJA no município	o e conclusão do ensino básico da população a qual a meta se refere	destina a EJA com a articulação da área da saúde	50% até o final de 2019	de EJA e identificar motivos de evasão e baixa frequência	em EJA para captação do público alvo
META 10 EJA integrada à educação profissional	buscar parcerias para ofertar a modalidade de ensino requerida na meta	buscar parcerias para ofertar a modalidade de ensino requerida na meta	buscar parcerias para ofertar a modalidade de ensino requerida na meta	estabelecer até 2019 política de EJA integrada a educação profissional	buscar a implantação de cursos articulados com a EJA	realizar estudo sobre a viabilização dessa meta
META 11 Educação Profissional	captar recursos para ampliação de vagas na modalidade	captar recursos para ampliação de vagas na modalidade	captar recursos para ampliação de vagas na modalidade incluindo os portadores de necessidades especiais	incentivar a educação profissionalizante e continuidade e do ensino médio	pleitear a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na rede pública estadual de ensino	implantar, em parceria com o Governo Estadual, uma ETEC – até o 5º ano de vigência do PME
META 12 Educação Superior	apoiar as instituições que atuam no município e buscar parcerias com outras instituições de ensino público	auxiliar os alunos em relação ao transporte para que tenham acesso ao ensino superior em outros municípios	ampliar vagas na modalidade à distância, semipresencial e ampliar vagas de estágios no município	estimular o setor público na criação de vagas de emprego para jovens com formação em nível superior	reivindicar a instalação de um Polo de UAB visando a oferta de Cursos Superiores à distância e gratuitos	ampliar a oferta de vagas de nível superior por meio de novas parcerias, através do sistema da UAB
META 13 Titulação de professores da educação superior	aumentar número de formação em nível superior – atrelada a próxima meta	divulgar vagas e incentivar os professores a realizarem pós-graduação	incentivar a capacitação dos professores em nível superior e induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições	incentivar programas de financiamento para aquisição de computadores e softwares para os professores	implantar programa e aprimorar convênios com instituições de ensino superior, preferencialmente as instaladas na região	solicitar à União aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
META 14 Pós-Graduação	captar recursos para expansão de ofertas na pós-graduação stricto-sensu	suspender o recolhimento para o Fundo da Previdência durante o período de	incentivar a formação escrito dos professores à distância e presencial	apresentar metas e estratégias da meta 19	implantar programa e aprimorar convênios com instituições de ensino superior,	estimular a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, utilizando inclusive

		afastamento do professor que esteja cursando pós-graduação stricto sensu			preferencialmente as instaladas na região	metodologias, recursos e tecnologias de educação à distância
META 15 Formação do Professor	angariar bolsas de estudos para os professores de educação básica que ainda não tem o curso superior	buscar parcerias para os 7 professores que atuam na rede que ainda não tem curso superior	buscar parcerias para assegurar formação em nível superior para os não licenciados em exercício	estimular o uso da Plataforma Freire e Parfor e fomentar a criação de um polo presencial de ensino superior	estimular a formação continuada pois a meta já foi alcançada	estimular a formação do único professor que ainda atua apenas com o magistério
META 16 Formação continuada e pós-graduação dos professores	fomentar a oferta por parte das instituições públicas do município de vagas para os professores atuantes	incentivar e apoiar os professores para buscarem oportunidades de pós-graduação	buscar verbas para garantir formação continuada de professores inclusive por meio de plataformas digitais	ampliar e consolidar o uso do portal eletrônico disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos	implantar programa e aprimorar convênios com instituições de ensino superior, preferencialmente as instaladas na região	fomentar a participação dos profissionais da educação básica na formação continuada em sua área de atuação e em cursos de pós-graduação
META 17 Valorização do professor	adequar a jornada e aumento salarial compatível com os demais profissionais formados em nível superior	rearranjar o financiamento para garantir a valorização dos professores	implementar plano de carreira para os profissionais do magistério	criar plano de carreira do magistério	atualizar o plano de carreira para o magistério de acordo com a legislação educacional vigente	desenvolver ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação equivalente
META 18 Plano de Carreira Docente	revisar e reformular o plano de carreira existente	rever o plano de carreira para que o mesmo seja adequado a nova realidade	efetivar 90% dos professores por meio de concursos e fortalecer os conselhos para reestruturar o planos de carreira	criar plano de carreira do magistério	atualizar o plano de carreira para o magistério de acordo com a legislação educacional vigente	efetivar 90% dos professores por meio de concursos e assegurar que estejam em exercício na escolas que se encontrem vinculados
META 19 Gestão Democrática	fortalecer os conselhos escolares e formação do diretores	estabelecer legislação própria criando e regulament	fortalecer os conselhos escolares e realizar	fortalecer os conselhos escolares	fortalecer os conselhos escolares	fortalecer os conselhos escolares

	escolares concursados	ando a gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino	consulta pública para ocupar cargo de diretor de escola e orientador pedagógico			
META 20 Financiamento da educação	alcançar pelo menos 2% do PIB municipal	Não apresenta uma estratégia que atenda a meta	promover compatibilização entre PPA, LDO, LOA e PME	aplicar 26%do orçamento em educação até 2021 e 28% até 2025	Não apresenta uma estratégia que atenda a meta	Não apresenta uma estratégia que atenda a meta

Fonte: elaborado pela autora a partir da análise dos PMEs, 2021.

A análise do quadro acima com o resumo das estratégias que mais se relacionam às metas nacionais exprime os ajustes que os municípios fizeram para se adequar ao Plano Nacional, pois os Planos Municipais integram o processo mais amplo de planejamento-orçamento que segundo os cadernos de formação já expostos nessa pesquisa, devem estar articulados aos demais instrumentos de planejamento. Os insumos necessários para a execução dos planos de educação teriam de constar nos orçamentos da União e dos estados para que se apoiassem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década.

Por outro lado, uma análise geral das estratégias apresentadas nos Planos Municipais expõe que essa parte do contexto de prática foi o momento em que mais se expressou a autonomia dos municípios, que pode ser compreendido no contexto de estratégias políticas como elementos utilizados pelos elaboradores dos Planos Municipais na tentativa de além de cumprir a normatização proposta pelo Plano Nacional, estabelecerem estratégias municipais mais adequadas ao contexto local.

De acordo com o referencial teórico-metodológico é possível compreender que a autonomia poderia ter sido exercida com mais afinco dentro do contexto de prática, pois é onde ocorre a tradução dos atores sociais, pois é nesse contexto que a política do PME foi interpretada e traduzida para a ação, mas o processo acabou ficando truncado. Isto se evidencia ao analisar as estratégias relativas à Meta 19, que dialoga de forma definitiva com as funções estabelecidas para os CME quando estabelece a necessidade de “Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...]”. Dois

municípios – Assis e Paraguaçu Paulista - dos seis que foram pesquisados anunciam como estratégia para a obtenção desta Meta, o investimento na figura do Diretor de Escola. O PME de Assis prevê o investimento na formação continuada do Diretor de Escola concursado (efetivo) e a PME de Paraguaçu Paulista pretende “democratizar” a educação municipal fazendo consulta pública para escolha de Diretor de Escola. A concepção de democratização da educação centrada na figura de um único protagonista,- ou seja o gestor escolar- ratifica a denúncia feita por Ball, Maguire e Braun (2016), quando afirmam que os profissionais que trabalham nas escolas e os estudantes para os quais as políticas serão mais afetadas, normalmente são excluídos do processo de fazer a política ou simplificados a meros “implementadores” de políticas educacionais. Outro dado que importa evidenciar é que dos seis municípios que fizeram parte da pesquisa, apenas um não previu como estratégia central da Meta 19 o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Isso parece contraditório diante do fato de termos detectado que os CME não tiveram suas funções ‘fortalecidas’ durante o próprio processo de construção dos PME. Já para os propositores do documento de Cândido Mota é possível o fortalecimento de uma cultura educacional democrática, a partir da elaboração de legislações e regulamentos. Quanto a isso, cabe um questionamento: é possível consolidar atitudes e procedimentos democráticos, impondo-os por intermédio de leis e normas?

Todos os planos municipais estabeleceram o CME como órgão responsável pela avaliação e controle do plano, como é possível analisar a seguir:

Para viabilizar o **acompanhamento e a avaliação** do Plano o Poder executivo **instaurará o Conselho Municipal da Educação** em sistema de colaboração com a Secretaria de Educação e Cultura para o **monitoramento contínuo e de avaliação periódica** das metas constantes do Plano Municipal da Educação (PME - CANDIDO MOTA, 2015, p.159, grifo nosso).

[...] o **Conselho municipal de educação terá um papel preponderante, quer no acompanhamento, quer na avaliação e na correção dos rumos** ora propostos, que serão desempenhados pelas comunidades escolares e sociedade civil [...] **papel da maior importância será aquele a ser desempenhado pelo Conselho municipal de educação, quer no acompanhamento, quer na avaliação e na correção dos rumos ora propostos**, como também de fundamental papel serão os desempenhados pelas comunidades escolares e sociedade civil (PME - PALMITAL, 2015, p.75, grifo nosso).

O monitoramento deverá ser função de rotina do Órgão Gestor da Educação, uma vez que esse que é responsável por executar as atividades relacionadas a educação e promover as articulações para a consecução da transversalidade desta com as demais políticas públicas. **Caberá também ao Conselho Municipal de Educação fiscalizar a implementação do PME**, utilizando-se das ferramentas do monitoramento para esse fim (PME-ASSIS, 2015, p. 78, grifo nosso).

É interessante destacar aqui, que as funções de: monitoramento (Assis e Cândido Mota), controle, fiscalização (Assis), acompanhamento (Palmital e Cândido Mota) e avaliação (Palmital e Cândido Mota), previstas nos documentos dos municípios pesquisados, não se referem, necessariamente, a uma mesma atividade. As funções de controle, monitoramento e fiscalização dizem respeito à supervisão do trabalho alheio e a divisão desse processo que separa a decisão da execução e do controle, não permitindo aos que respondem pela última exercer influência sobre a elaboração da primeira e da realização da segunda, acentua-se aí a inequívoca manifestação da luta de classes própria de nossa organização social (SILVA JÚNIOR, 1984). Nesta perspectiva, o controle e a fiscalização se encerram no momento em que se chega à conclusão que tal objeto possui determinada configuração. O controle e a fiscalização não implicam, que se retire da realidade observada, consequências novas e significativas. Já, os termos acompanhamento e avaliação, como bem argumenta Luckesi (1996), estão vinculados não só ao conceito de verificação - pois um processo avaliativo é bem mais amplo e significativo do que a mera verificação da realidade -, mas é preciso compreender a avaliação como um processo, cujas ações antecedem, acompanham e finalizam uma etapa da implementação de um projeto ou de uma política, como é o caso pesquisado. Fica evidenciado então, que o papel do CME, na perspectiva do documento elaborado no município de Assis, difere do papel definido pelos demais municípios participantes da pesquisa. É preciso considerar que a avaliação é válida quando serve de parâmetro para uma tomada de decisão em nome do melhor resultado. Nesta direção, os planos municipais de Paraguaçu-Paulista e Tarumã estabelecem que a avaliação deva ocorrer a partir de pareceres e relatórios emitidos pelos CME a serem realizados de forma periódica

A divulgação e controle social ficarão a cargo também do Conselho Municipal de Educação uma vez que este é formado por

segmentos de representantes da sociedade, sendo assim, ao final das reuniões de avaliação e acompanhamento, **deverá ser produzido um relatório avaliativo**, que servirá como base para o controle social, devendo ser divulgado para a comunidade (PME-PARAGUAÇU-PAULISTA, 2015, p.98, grifos nossos).

Compete a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, **Conselho municipal de educação** e a Comissão **realizar o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano** [...] o Conselho municipal de educação deverá acompanhar as ações do Poder Executivo tendo em vista o cumprimento das metas e estratégias previstas no Anexo I desta Lei, **emitindo pareceres, orientações e regulamentações necessárias a concretização do PME** (PME - TARUMA, 142-143, grifos nossos).

O PME de Maracaí atribui não só a função de acompanhamento da implementação da lei, mas de tudo que diga respeito à educação no município, conforme disposto também na normativa de criação desse Conselho:

Qualquer projeto de lei de matéria que se refira à educação deverá ser precedida de consulta à Secretária Municipal de Educação (SME) e ao **Conselho Municipal de Educação de Maracaí** (COMEM) (PME - MARACAÍ, 2015, p.130, grifo nosso).

Como já identificado anteriormente, o PME de Maracaí atribui ao CME um papel destacado de consultor para todas as ações educacionais a serem implantadas naquela localidade, mas é importante lembrar também que esse é o único município, entre os pesquisados, que garante ao secretário municipal de educação a função de presidir o CME. Isso faz lembrar o que nos relata Bordignon (2009), sobre o primeiro conselho em âmbito nacional de educação criado, em 1911, que eram compostos por representantes da própria estrutura administrativa governamental, com o argumento de que isso garantiria racionalização.

A partir da leitura dos trechos dos textos de lei dos PME é possível compreender que o CME não teve uma atuação enfática na formulação desses textos, e levando em consideração a “abordagem do ciclo de políticas” os conselhos analisados não foram incluídos em nenhum dos contextos previstos nesse ciclo, o que nos leva a concluir que esse órgão não desempenhou um papel de influência na formulação desse documento. Contudo, é preciso considerar também, que ficou evidente, nas normativas, a função estabelecida de órgão avaliador e de controle dos planos já homologados. Esse fato pode ser considerado um descumprimento

das leis de criação dos conselhos municipais, pois todos apresentam função normativa e deliberativa, no entanto percebe-se que essas funções não foram diligenciadas durante a formulação dos PME.

Por outro lado, mesmo que alguns municípios não contemplem em seus regimentos legais a função fiscalizadora e controladora, na análise dos textos de lei do PME ficou evidenciado que se atribui a esses conselhos tais funções.

A atuação dos CME evidenciada no contexto de resultados/efeitos e estabelecida nas legislações municipais foi a de controlador e não de avaliador na perspectiva defendida por Luckesi (1996), ou seja, apesar de não aparecer nos textos de lei como foi atuação dos conselhos na formulação dos planos; em unanimidade, as leis municipais expressam a importância desse órgão para o controle dessa política. É importante lembrar que essa função controladora aparece veiculada nos cadernos de formação para a formulação dos planos municipais. O fato de que esses cadernos de formação não têm força de lei, fica evidente a necessidade de questionar também porque, no que diz respeito à formulação dos PME, os cadernos, que tinham apenas um perfil orientador ganharam, no contexto dos municípios analisados, um papel preponderante sobre a própria legislação? Infere-se que a força do contexto de influência se fez presente aqui.

A seguir apresenta-se a análise das entrevistas, enfatizando a visão dos atores educacionais sobre a atuação do CME durante a formulação dos PME.

4.3 A visão de atores acerca da atuação do Conselho Municipal de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação.

Este item teve como função compreender por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, com as secretárias municipais de educação e os presidentes dos CME que ocupavam o cargo no período da formulação dos PME, quais foram os discursos que contextualizaram a releitura e a interpretação do PME para os planos municipais analisados e como o CME atuou nesse processo, sabendo que esse órgão tem função consultiva, normativa, e deliberativa em todos os municípios pesquisados, conforme se analisou nos Sistemas Municipais de Ensino e leis de criação e atualizações dos CME.

Buscou-se entender por meio das entrevistas como o PNE foi interpretado pelos formuladores dos planos municipais, bem como, quais mecanismos foram utilizados para a recontextualização do PNE em âmbito local e principalmente como foi a atuação dos CME nesse processo.

Em relação às secretárias municipais de educação entrevistadas as respostas às questões iniciais realizadas permitiram compreender que todas tiveram ampla experiência na educação antes de ocuparem o cargo na Secretaria Municipal de Educação. Das entrevistadas apenas uma delas ainda encontra-se no mesmo cargo; duas voltaram para a sala de aula e duas estão aposentadas. Essas informações introdutórias podem ser observadas no “**Quadro 11**”, a seguir:

Quadro 11 - Experiência na educação e ocupação atual das secretárias municipais de educação do período da formulação dos planos

Município	Experiência na educação	Ocupação atual
Assis	Atuou na educação durante 53 anos, trabalhando como professora PEB I, Diretora, Supervisora e Secretária de Educação.	Professora PEB I e Supervisora de ensino no Estado, de ambos os cargos está aposentada.
Cândido Mota	Atua na educação há 33 anos, Professora PEB I aposentada do Estado e atua no município há 20 anos.	Professora PEB I do Estado aposentada, atuando como Professora PEB I municipal.
Maracá	Atua há 49 anos na educação, passando pelos cargos de Professora, Coordenadora, Diretora, Supervisora de ensino e Secretária de Educação.	Secretária de Educação.
Palmital	Atua na educação há 29 anos, trabalhando como Professora, Diretora, Supervisora e Secretária de Educação.	Professora PEB I municipal.
Tarumã	Atuou na educação por 47 anos passando pelos cargos de Professora PEB II do Estado, Coordenadora, Vice-Diretora, Diretora e Secretária de Educação.	Professora PEB I municipal aposentada, atua como lojista.

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas, 2021.

Em relação aos presidentes dos CME todos tiveram experiência da educação antes de presidirem os Conselhos e atualmente somente a Presidente do Conselho de Tarumã - que atuava nesta função durante o período da formulação dos Planos - é que não se encontra diretamente vinculada à área educacional, constatação que podem ser observadas no “**Quadro 12**”, a seguir.

Quadro 12- Experiência na educação e ocupação atual dos(as) Presidentes dos CMEs do período da formulação dos Planos

Município	Experiência na educação	Ocupação atual
Assis	Atuou por 20 anos como Diretor de EMEI.	Diretor de EMEI aposentado.
Cândido Mota	Atua há mais de 20 anos na educação passando pelos cargos de Professora PEB II, Coordenadora e Vice-Diretora.	Professora PEB II.
Paraguaçu-Paulista	Atua há mais de 30 anos na educação municipal passando pelos cargos de Professor PEB I, Diretor e Supervisor de Ensino	Supervisor de Ensino.
Maracaí	Atua há 49 anos na educação, passando pelos cargos de Professora, Coordenadora, Diretora, Supervisora de Ensino e Secretária de Educação.	Secretária de Educação.
Palmital	Mais de 30 anos de magistério, 8 anos como Coordenadora e 4 anos como Diretora.	Professora PEB I.
Tarumã	8 anos como Assessora da Secretária de Educação.	Assessora técnica na gestão da frota municipal.

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas, 2021.

A experiência educacional expressada pelas Secretárias Municipais de Educação e a atuação dos Presidentes dos Conselhos na área educacional demonstra que esses órgãos eram presididos por pessoas com experiência que, em tese, deveriam possuir competência técnica para analisar e conduzir junto a Secretaria Municipal de Educação a formulação dos Planos, no entanto, isso não ficou evidenciado na análise das respostas dadas nas entrevistas.

Ainda sobre as questões iniciais respondidas pelos sujeitos que ocupavam o cargo de Presidentes do Conselho, no período da formulação dos Planos Municipais, nenhum deles estava em seu primeiro mandato como membro desse colegiado. Em relação à representatividade dos Presidentes no Conselho, 3 (três) deles ocupavam vagas como representantes das categorias de educadores (Diretores e Professores) e 3 (três) deles representavam instâncias do próprio poder executivo municipal, conforme o “**Quadro 13**”.

Quadro 13- Tempo de atuação no conselho e representação dos presidentes dos CMEs do período da formulação dos planos

Município	Tempo de atuação no conselho	Representação no conselho quando presidiu
------------------	-------------------------------------	--

Assis	9 anos.	Representante dos diretores de EMEI.
Cândido Mota	4 anos.	Representante de professor PEB II.
Paraguaçu-Paulista	4 anos	Representante do poder executivo.
Maracaí	10 anos.	Representante do poder executivo.
Palmital	8 a 10 anos (não soube precisar).	Representante de professor PEB I.
Tarumã	4 anos.	Representante do poder executivo.

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas, 2021.

Os dados constantes nos Quadros desta seção são necessários para evidenciar que, por mais que os entrevistados tenham tempo de exercício na área educacional e nos cargos ocupados, tendo portanto, acesso às informações contidas nas principais normativas que regem a educação, inclusive em relação à gestão democrática da educação, como também, sobre a relevância do papel do CME como órgão democrático para os sistemas municipais, tal compreensão não foi suficiente para garantir que o PME tivesse uma contribuição efetiva no processo de elaboração dos PME. Isso será mais bem explicitado ao longo deste item, a partir do fato de que a responsabilidade de elaboração desses Planos Municipais terem ficado concentrados na atuação das Secretárias Municipais de Educação conforme buscou-se demonstrar na análise realizada.

Durante as entrevistas, duas instituições apareceram constantes nas falas das Secretárias Municipais de Educação: a Undime e o CIVAP, o que permite concluir que ambas exerceram influência e participaram de maneira determinante na formulação dos PME.

Segundo o site da instituição a Undime – SP (União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo) foi fundada em 1987 para estimular os dirigentes municipais de educação no sentido de viabilizar a democratização da educação. Vale lembrar aqui, que os municípios pesquisados localizam-se no interior do Estado de São Paulo e fazem parte da macroregião 7 (sete) da Undime – SP que contempla as microrregiões de Assis, Marília, Tupã e Ourinhos. Então, os municípios analisados nesta pesquisa, de acordo com a organização territorial da Undime, fazem parte da macroregião de Assis.

Esses mesmos municípios fazem parte do consórcio CIVAP (Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema) fundado em 1985, que, de acordo com o site oficial da instituição, é constituído pela participação de 37 municípios que atuam conjuntamente em projetos e ações, com a intenção declarada de obter uma maior

eficiência e eficácia em assuntos regionais sustentáveis e de integração dos municípios, na busca de soluções globalizadas e regionais.

Ao analisar as entrevistas foi possível perceber que as falas dos sujeitos indicam que durante a formulação dos PME a preocupação era garantir que o documento municipal ficasse alinhado aos cadernos orientadores referidos na segunda seção desta tese. A forma como esses cadernos são citados demonstra que seus conteúdos foram estudados e levados em consideração no momento da formulação dos planos. A partir dessa constatação, é possível inferir que esses cadernos norteadores podem ser compreendidos, segundo a abordagem do “ciclo de políticas”, como determinantes para a efetivação da ação política de elaboração dos PME, principalmente o que se refere ao contexto de produção de texto. Como exemplo, observa-se na fala a seguir:

Nós **usamos com prioridade** o documento estabelecido pelo Ministério da Educação [...] com relação às orientações do MEC, como eu te disse, **serviu como um elemento** base para que a gente pudesse formular o plano (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019, **grifos nossos**).

Outras estratégias políticas para a formulação dos PME foram evidenciadas durante as entrevistas. Conforme já explicitado, a Undime e o CIVAP também ocuparam um papel de peso na formação das Secretárias Municipais de Educação referente aos Planos.

As orientações do MEC aqui na nossa região foram realizadas através da Undime, então a gente tinha reuniões de toda a região com os representantes da Undime, nosso pólo de orientação era a cidade de Tarumã, então isso ajudou bastante porque nessas reuniões a gente compartilhava informações [...] e como a gente estava montando uma pasta dentro do CIVAP da educação, isso também favoreceu, essa ligação, essa troca [...] (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÂNDIDO MOTA, 2019).

Primeiro eu participei junto com os supervisores e diretores de reuniões via CIVAP que organizou encontros com secretários de educação de outros municípios e a gente trocou ideia em relação a esse documento - se referindo ao documento norteador produzido pelo MEC – (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019).

Durante a pesquisa foi possível identificar que a Secretária Municipal de Educação de Tarumã foi capacitada pela Undime como avaliadora técnica na região

e foi ela quem disponibilizou formações e orientações para as demais Secretárias Municipais de educação entrevistadas como fica explicitado no excerto de sua fala, a seguir:

Na época, como secretária municipal de educação eu também era representante regional da Undime aqui na nossa região de Assis e eu também fazia parte da diretoria executiva da Undime em São Paulo e fui indicada pra estar fazendo parte, então o MEC em parceria com a Secretaria do Estado e a Undime capacitaram alguns profissionais da educação que eles chamaram de avaliador técnico e eu era um desses avaliadores técnicos, sob a minha supervisão e orientação eu tinha mais de 20 municípios (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019).

Em relação às orientações da Undime e as reuniões do CIVAP a Secretária Municipal de Educação de Candido Mota afirma que foram mais produtivas e esclarecedoras que os documentos norteadores do MEC, “facilitou mais do que as orientações próprias do MEC.” (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CANDIDO MOTA, 2019).

Por intermédio das entrevistas é possível destacar que o contexto de produção de texto para a formulação dos PME pesquisados foi delineado pelos documentos norteadores do MEC e pelas reuniões e orientações da Undime e CIVAP.

Em relação ao contexto da prática é notável o uso de estratégias comuns utilizadas por todas as Secretarias Municipais de Educação para formular um PME conforme as orientações dos documentos oficiais e as normativas, ou seja, de forma democrática. Tais estratégias foram elaboradas a partir do que foi assimilado nas formações que lhes foram oferecidas e que podem ser entendidas como compondo o contexto de produção de texto. Uma das evidências desse fato fica exposta no alinhamento das falas com relação aos aspectos democráticos do processo, que são traduzidos nas consultas públicas, inclusive utilizando urnas espalhadas pelos municípios, na distribuição de questionários à população e no seu chamamento à participação, com o carro de som. Essas informações podem ser observadas nas falas a seguir

Nós fizemos reuniões em todas as escolas, nós fizemos um questionário para os professores estar (sic) dando suas opiniões, as

suas contribuições a curto, médio e longo prazo, nós fizemos uma coisa que eu achei muito bacana, uma **caixinha de sugestões que nós colocamos no banco, no correio, nas lojas e nos locais mais acessíveis para a população**, escrevemos na tampa mais ou menos o que significa um Plano Municipal de Educação, para que a própria população pudesse dar sugestões [...] **foi uma coisa muito democrática** (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019, grifos nossos).

Chamamos a comunidade com um carro de som na rua, através de rádio e para essa consulta pública e também teve momentos em que a equipe da escola se reuniu com a sua comunidade para tá (sic) ouvindo e também para estar passando para eles e discutindo as metas (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019, grifo nosso).

[...] teve a participação de todos os segmentos que o plano pedia, **para os pais foi mandado um questionário**, depois daquele questionário foi feita toda a tabulação de levantamento de dados. Além disso, **colocamos algumas urnas espalhadas pela cidade em ponto que tem maior movimentação**: na santa casa, no posto de saúde e tinha informações que as pessoas poderiam dar sua opinião (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÂNDIDO MOTA, 2019, grifos nossos).

Novamente pode-se notar a fragilidade no processo democrático por meio de instrumentos de pouca efetividade para a condução da gestão democrática social e apesar da experiência em anos dos atores sociais entrevistados, certa insipiência em relação à democratização da e na educação. Essa ideia de que se as pessoas forem chamadas a dar palpites ou a votar em determinado assunto ou representante é suficiente para que o ato seja revestido de caráter democrático é um reducionismo do conceito. Sobre isso Flach (2020) alerta que:

[...] tratar da gestão democrática como princípio fundante para a organização e a oferta educacional em determinadas realidades requer a compreensão da dimensão contraditória do termo. Além disso, a forma como é utilizada indica sua vinculação com determinada concepção de sociedade (atual ou futura) e o compromisso com a manutenção ou transformação do *status quo*.

Como já relatado anteriormente, a democracia que fica evidenciada nos documentos norteadores para a elaboração dos PME teve como base a ideia de participação como um procedimento de gestão dos serviços públicos idealizados em suas finalidades e meios por um poder central que toma decisões. Os procedimentos de construção dos PME relatados pelas entrevistadas não atendem

aos postulados de uma participação sóciopolítica como controle efetivo das instâncias decisórias pelos sujeitos sociais que compõem o campo educacional, uma vez que, colocar sugestões em caixas ou responder a questionários são procedimentos que não equivalem à participação efetiva nas decisões.

Outros elementos que aparecem nas falas como exemplos de atitudes democráticas foram: formação de comissões para representatividade; e fóruns de educação para a discussão do PME, desvelando uma compreensão por parte dos entrevistados de uma democracia sempre em busca de consensos.

Além da consulta pública onde foi convidada toda a população tarumãense, **tiveram momentos em os gestores convidaram a comunidade escolar para participar e para discutir então a comunidade estava representada nessa comissão porque nós tínhamos representantes de todas as entidades constituídas aqui no município** além de representante de todas as escolas pais e alunos (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019, grifo nosso).

[...] nós nos reunimos um dia inteiro na ACIA para realizar esse trabalho, então **foram feitas comissões, as pessoas da comunidade se inscreviam onde os interessava**, em qual segmento ela gostaria de estar participando, e assim foi, esse pessoal se reuniu, discutiram muito e **depois as discussões foram levadas a plenária**, muita coisa boa!, terminado a plenária nós reunimos todo o material aí a gente nomeou uma comissão que trabalhou um mês e meio em cima desse material para a formulação do plano (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifos nossos).

A única fala que apresentou o CME como órgão atuante durante o processo de formulação dos planos foi da Secretária de Educação de Maracáí, no mesmo município em que a Secretária é a presidente do conselho.

As discussões para a formulação no plano começaram dentro da secretaria, aqui dentro da secretaria nós temos um grupo que trabalha com a educação infantil e com o ensino fundamental [...] aí as meninas começaram a trabalhar em nível de escola, com o corpo docente, com os funcionários da escola e com os pais, então foi trabalhado com eles, depois as unidades formaram suas equipes, diretores, coordenadores escolheram pessoas de dentro das unidades para fazer parte dos estudos e depois **fazíamos a grande discussão com a comunidade escolar, com o sindicato da associação de pais, também as entidades filantrópicas, o conselho de educação também foi atuante na época** (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARACÁÍ, 2019, grifo nosso).

Na perspectiva dos Presidentes dos Conselhos a representatividade é o discurso utilizado para legitimar o processo democrático. Isso se evidencia na fala da Presidente do CME de Cândido Mota que, quando questionada sobre como o processo de formulação dos planos chegou ao conhecimento do CME, ela afirma: “sim, chegaram até o meu Conselho, nós formamos uma comissão, inclusive eu estava dentro desta equipe” (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÂNDIDO MOTA, 2019). Outros discursos também evidenciaram essa constatação:

Na época as reuniões do conselho foram transferidas para o plano, isso aconteceu enquanto grupos de discussões e fórum [...] **ocorreu por representatividade**, a gente na verdade elegeu alguns membros de dentro do conselho para participar dos grupos de trabalho (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019, grifo nosso).

O conselho municipal de educação não teve uma participação efetiva na coordenação do plano, porém ele participou de uma das comissões que estudaram o plano [...] **porém o conselho pleno não participou das etapas, mas designou seus participantes** (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifo nosso).

Não existiram assim uma pauta de reuniões do conselho certo?, nós não nos reunimos para discutir sobre Plano Municipal de Educação e também não fomos solicitados para isso, então **o conselho participou via dois representantes que foram escolhidos para a missão** (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PARAGUAÇU-PAULISTA, 2019, grifo nosso).

A fala da presidente do Conselho Municipal de Educação de Palmital não esclarece se o conselho participou de forma plena, informa apenas que:

Na época para se concluir o documento houve uma audiência pública onde o nosso conselho e outros conselhos e segmentos da sociedade foram convidados e participaram das decisões para fechar o documento (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019).

É possível perceber que o sentido de democracia para os entrevistados encontra-se articulado, de maneira geral, a uma participação social, mas que ocorreu de modo aligeirado, sem considerar que uma participação efetiva de todos os integrantes dos Conselhos Municipais poderia ampliar e qualificar os aspectos

democráticos na formulação dos Planos, a partir das funções consultivas, normativas e deliberativas do conselho.

O processo de formulação dos PME foi recontextualizado por meio do contexto de influência, determinado, sobretudo pelas normativas e documentos oficiais e contexto de produção de textos pelas formações que as Secretárias Municipais de Educação participaram. No geral as entrevistadas entenderam o processo de formulação democrático por contar com a opinião da sociedade civil, a partir das estratégias já expostas.

As formações que as Secretárias Municipais de Educação tiveram e os documentos norteadores construíram um entendimento comum que foi utilizado na interpretação e tradução do PNE durante a formulação dos PME.

As metas nacionais e estaduais não têm o poder de garantir, por si só, o atendimento às necessidades locais, no entanto a autonomia que deveria ser utilizada nos municípios na formulação do PME se mostrou inexistente pelo que foi explicitado nas entrevistas. Também é possível identificar que a análise das leis foi truncada e formatada a partir por um entendimento equivocado do que seria um sistema de colaboração entre União, estados e municípios. O sistema de colaboração não deve significar a submissão total de uma instância pela outra, e nem mesmo ser compreendido como um empecilho para a formulação de metas locais conforme o que ocorreu, como se observa a seguir,

[...] porque o plano municipal ele tem que estar em consonância com o plano estadual e o plano nacional aí a gente tem um pouco de dificuldade, pois o plano estadual andou muito devagar e os municípios foram cumprindo os prazos que foram estabelecidos pelo MEC então aqui em Tarumã especificamente **nós pegamos as 20 metas do Plano Nacional uma a uma e fomos adequando essas metas a nossa realidade** (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019, grifo nosso).

Na ocasião tivemos várias reuniões com outras secretarias trocando experiências para que pudéssemos **fazer um plano para elencar todas as bases e diretrizes legais nas esferas estaduais e federais** e principalmente depois reunindo com a comunidade local para nós tratarmos de metas relacionadas ao nosso município (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019, grifo nosso).

[...] então quando foi feito o plano nacional tava (sic) muito lindo, uma filosofia muito bacana, muito bom! Aí foi feito o plano estadual e daí **nós fizemos o nosso baseado neles**, é uma corrente né? É uma corrente que tem que vir de lá, principalmente com relação à questão

financeira (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifo nosso).

Ao relatarem como foram realizados os procedimentos para a elaboração do PME, as entrevistadas enfatizam que a preocupação central foi a adequação e a adaptação dos PNE e PEE nos documentos municipais. Essa opção ganha destaque quando a própria Secretária Municipal de Educação de Tarumã, que foi a responsável pelo processo de formação das demais equipes municipais ter declarado, de forma enfática que: “nós pegamos as 20 metas do Plano Nacional uma a uma e fomos adequando essas metas a nossa realidade”. Isso sinaliza que o foco das preocupações dos implementadores da política de elaboração do PME não foi o diagnóstico local e nem teve como base as necessidades detectadas nesse diagnóstico, mas sim a preocupação de “fazer um plano para elencar todas as bases e diretrizes legais nas esferas estaduais e federais”, como anuncia a Secretária de Palmital. Também na entrevista com a secretária municipal de educação de Maracá fica visível o engessamento causado pelo PNE dando a entender que os planos municipais deveriam apenas se adequar para atender as normativas federais:

Através da formulação desse plano tivemos a oportunidade de conhecer o Plano Nacional de Educação e plano estadual de educação, porque para você trabalhar em cima do seu município você precisa conhecer **o que vem de cima para baixo, então ele trouxe á toda a equipe a oportunidade de saber o que pensam na educação á nível de Brasil, o que pensam na educação a nível de estado e o que precisa pensar a nível de município** (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARACÁ, 2019, grifo nosso).

Ao indicar que o trabalho no município deve ter como base o conhecimento do que vem “de cima para baixo” a Secretária Municipal de Educação de Maracá permite identificar uma condição de submissão das expectativas locais em relação ao proposto em âmbito nacional e estadual. Apesar de todas as entrevistadas, em maior ou menor grau terem explicitado essa prevalência do geral – nacional e estadual - em relação ao local – municipal- foi possível detectar também divergências presentes nas falas das entrevistadas, pois enquanto uma expõe pontos negativos relacionados à hierarquia da normatização nacional sobre a local, justificando o alcance das metas municipais sofreriam um entrave político advindo

do que foi normatizado em nível federal, outra relata que, antes mesmo da formulação dos Planos Municipais, algumas metas do Plano Nacional já estavam ultrapassadas no município.

No nosso país a educação não é levada tão a sério como a gente gostaria e tem coisas às vezes no plano nacional mesmo que até agora não foram cumpridas e que estoura aqui embaixo, lógico [...] e então quando já não se cumpre lá no começo é óbvio que aqui também não vai conseguir mesmo que queira (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019).

[...] e para nossa grata satisfação a grande maioria das metas nacionais nós já estávamos é muito além daquilo que já estava sendo proposto, então nós fizemos metas mais desafiadoras né, metas que iriam além daquelas que estavam sendo estabelecida no plano nacional (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO TARUMÃ, 2019).

Apesar do direcionamento comum a todos os municípios dado pelo PNE é perceptível, pelas falas anteriores, a ocorrência de uma pluralidade de realidades não condizentes com as metas estabelecidas no plano nacional, indicando a complexidade e diferenças apresentadas pelos municípios.

Conforme analisado nas respostas dadas nas entrevistas, durante o processo de formulação dos planos, a gestão democrática da e na educação veiculada pela política nacional e o entrave dos municípios interpretarem o Plano Nacional como uma receita a ser seguida, resultou em Planos Municipais mais voltados a compreender como os municípios poderiam contribuir para o alcance da política nacional abrindo mão da possibilidade de que fossem construídas metas que atendessem, de forma específica, a cada um dos municípios.

O que foi possível identificar a partir dos dados construídos pela pesquisa é que houve preocupação com a obtenção de consensos a partir do contexto da prática. Para esse fim, foram organizados tempos e espaços (reuniões, seminários, horas de formação, etc.) para que os PNE e PEE fossem interpretados e traduzidos pelos atores sociais e decodificados no contexto de resultados/efeitos expressos nos textos de lei. Divergências presentes se fundiram para a formação do discurso da importância do sistema de colaboração expresso nas falas.

Como já indicamos anteriormente, foi possível identificar também que todos os Planos Municipais estabeleceram o CME como órgão responsável pela avaliação

e controle da execução dos Planos, um deles (Assis), inclusive, atribuiu o papel de ‘fiscalização’ a esse colegiado, assim como as entrevistas também expressaram essa incumbência controladora dos conselhos. O trecho abaixo referente à Secretária Municipal de Educação de Tarumã, responsável pela formação dos demais secretários como técnica da Undime resume bem as falas referentes ao acompanhamento do plano. O que causa estranhamento com relação ao discurso da representante da Undime é o fato de declarar que isso – acompanhamento do PME pelo CME - deverá ocorrer, a partir de um chamamento da Secretária de Educação, apenas a cada dois anos. Resta saber, que tipo de ‘acompanhamento’ pode ser realizado em uma ação pontual realizada a cada dois anos? Ações pontuais, como a prevista pela Secretária de Educação de Tarumã dizem respeito ao controle e a fiscalização e não ao acompanhamento e avaliação, que implicariam em ações cotidianas e processuais e não pontuais, como se previu ali e como consta no trecho do seu depoimento, que se registra abaixo:

Assim como todo plano importante para educação, ele só tem a devida importância se realmente houver esse acompanhamento que foi estabelecido em lei tá, a cada dois anos a secretaria tem tá chamando essa comissão para estar fazendo essa avaliação, ele não é um plano de gaveta né, nós fizemos aqui em Tarumã também um resumo né do Plano Municipal de Educação num livretinho apenas com as metas entregamos uma para cada pessoa que esteve diretamente envolvida com elaboração desse plano e uma para cada profissional da educação, um livretinho que cabe dentro da bolsa, para pessoa estar acompanhando, então o que eu espero eu acho que todo educador espera é que não fique como anterior que foi feito e jogado dentro de uma gaveta (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019).

Apesar de todos os entrevistados apontarem a necessidade de “acompanhamento” durante a implantação do PME, há de se distinguir também a questão do “acompanhamento” versus “fiscalização” visto que o acompanhamento é sobre o que se produz junto e entendendo por meio das análises que não houve participação efetiva do CME no processo de formulação dos PME, portanto só seria possível o acompanhamento dos planos se os CME tivessem exercido suas funções consultivas, normativas e controladoras, cabendo a esses conselhos agora apenas as funções fiscalizadoras e controladoras, no sentido de supervisionar e verificar se a lei está sendo cumprida.

Somente no município de Assis é que ambos - Secretária e Presidente do Conselho - explicaram a forma como esse monitoramento deveria ocorrer apontando o “Conselho Municipal de Educação como primordial no acompanhamento dos planos”, mesmo que esse órgão não tenha participado de forma integral do processo de formulação, conforme pode ser comprovado por meio dos relatos a seguir.

Na época falei para o presidente do conselho que precisavam elaborar uma comissão para acompanharem o plano, para darem continuidade, porque **o plano foi feito**, agora só **precisa de acompanhamento**, aí foi feito um comissão (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifos nossos).

Na verdade o Conselho Municipal de Educação assumiu sua principal responsabilidade **após** a promulgação do plano, ele – se referindo ao conselho – teve que pegar compromissos através da própria lei [...] da responsabilidade de compor e organizar uma comissão [...] de **avaliação e acompanhamento nos moldes da representatividade existente no conselho** (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifos nossos).

Eu acho que **depois de todo o trabalho feito**, que foi um trabalho muito extenso, o que eu sempre pontuei é que a gente não tinha só que elaborar um plano, **a gente tem que acompanhar, e isso é função do conselho** (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifos nossos).

Nos depoimentos dos gestores da educação municipal de Assis fica explícito que o papel destinado ao CME ocorre apenas após o processo de formulação do PME, como fica descrito nas falas: “o plano foi feito, agora só precisa de acompanhamento” e “o Conselho Municipal de Educação assumiu sua principal responsabilidade após a promulgação do plano”, ou ainda “depois de todo o trabalho feito [...] a gente tem que acompanhar, e isso é função do conselho”. Se o papel do CME fica restrito ao momento de controle do PME, ele perde a sua principal característica, ou seja, sua natureza deliberativa.

A Secretária Municipal de Educação de Cândido Mota aponta o CME como essencial ao processo de fiscalização: “o conselho é o grande defensor desse documento e deve ficar atento”, no entanto nota-se uma divergência na sua fala com relação à fala da Presidente do Conselho, pois ao mesmo tempo em que a Secretária indica: “[...] o conselho precisa estar sempre buscando e a comunidade escolar também” (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CANDIDO MOTA,

2019) a Presidente do Conselho enfatiza: “eu acho que o Plano Municipal de Educação é de principal importância e deve estar sempre revendo, ele tem um prazo tudo certinho, aí a gente fica no aguardo da secretaria da educação quando faz esses grupos e a gente participa” (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CANDIDO MOTA, 2019), ou seja, o Conselho acaba esperando o chamamento da Secretaria Municipal de Educação para exercer seu papel deliberativo, enquanto a Secretária aguarda pelo posicionamento e cobrança do Conselho para que o PME seja implantado. Outra fala que ilustra essa constatação de que cada espaço institucional responsabiliza o outro, enquanto se exime das funções que lhes cabe, é a da Secretária Municipal de Educação de Maracá:

Eu penso que o conselho poderia ser mais atuante [...] eu acho que o conselho deveria colaborar mais, ajudar mais a buscar soluções, então muitas vezes a gente precisa provocar o conselho, enquanto o conselho é que deveria provocar a administração, não nós como administração provocar o conselho (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARACÁ, 2019).

A atuação dos CME durante a formulação dos planos, de acordo com as entrevistas, não foi de um órgão primordial, pois a participação expandiu-se para outros elementos de representação como outros conselhos, pais, alunos e comunidade em geral, sendo que em todos os municípios pesquisados o CME teve um ou dois de seus membros alocados como representantes para a discussão das metas em formação dos PME, além disso, destaca-se o fato de os Planos, em suas diferentes etapas de elaboração, não terem sido encaminhados para serem discutidos no âmbito do Conselho, indo na “contra-mão” do que as normativas - Constituição Federal de 1988, LDBEN 9.394/1996; PNE; assim como os documentos norteadores para a formulação dos Planos e as leis municipais (Sistema Municipal de Ensino e Leis de Criação de CME) - indicam como atribuições desses Conselhos. Esse descumprimento do que os documentos legais normatizam, revelam deficiências na condução do processo de elaboração dos PME, principalmente no que se refere aos aspectos democráticos de condução do processo.

Tanto na consulta aos textos legais, referentes aos Planos Municipais analisados, quanto nos dados coletados nas entrevistas, não pôde ser percebida a participação efetiva do CME na formulação dos Planos, o que contradiz a ideia

defendida tanto nos documentos legais quanto nas publicações acadêmicas apresentadas neste trabalho por Monlevade (2005); Teixeira (2004) e Bronstein *et al.* (2017), que enfatizam a importância da participação desse Conselho para a qualificação do processo de formulação dos PME.

Quando foi perguntado aos Presidentes dos Conselhos se os projetos de lei dos Planos passaram pelas plenárias dos Conselhos para serem discutidos, analisados ou aprovados, somente a Secretária Municipal e também Presidente do Conselho de Maracá respondeu afirmativamente, ou seja, apesar de todos os Conselhos terem função consultiva, normativa e deliberativa apenas um deles foi consultado para a normatização dos PME. Fica evidente que o CME foi interpretado como órgão que apenas deve acompanhar a execução do PME mesmo nos municípios em que os Conselhos não tenham função propositiva, mobilizadora e de controle social, no entanto entende-se que não há como se acompanhar uma normativa que não foi deliberada pelo Conselho, cabendo a esses Conselhos, portanto apenas a fiscalização dos PME.

Passados aproximadamente 4 (quatro) anos da aprovação e homologação das leis e da constituição - dentro de alguns CME -, de comissões responsáveis pela fiscalização, as entrevistas revelaram fragilidades dessas comissões em relação a fiscalização da situação atual dos Planos. Todos os entrevistados, que não ocupam mais o mesmo cargo do período da formulação dos planos, mesmo estando na mesma rede de ensino, têm dúvidas sobre 'como' e se 'de fato' estaria ocorrendo a fiscalização do processo. Isso como pode ser notado a partir das afirmações: "atualmente não sei como está" (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMITAL, 2019); aconteceu de a gente sair, então estou meio perdida, não sei mais o que aconteceu (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019);

Eu como membro do conselho **não me recordo de ter avançado além da plena escolha dessa comissão** – se referindo à comissão de acompanhamento do plano – eu não me lembro de ter havido alguma reunião por parte dessa comissão ou por parte da secretaria da educação para deliberar algo sobre o Plano Municipal de Educação, porque o que era previsto nessa deliberação do conselho era que essa comissão tinha que se reunir periodicamente, ela tinha que acompanhar essas metas certo? Saber o que estava sendo feito e o que faltava ser feito, caso essa comissão verificasse a necessidade de se mudar alguma coisa poderia propor pela maioria absoluta de seus membros uma mudança [...], no entanto essa

comissão me parece que ela não avançou certo? Ela não avançou e **o conselho** que tem a função de adjunto com essa comissão me parece que não se moveu nesse sentido de acompanhar as metas do plano. (PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifo nosso).

[...] eu gostaria de saber que isso não tenha ficado no esquecimento não tenha ficado dentro de uma gaveta e esse acompanhamento esteja sendo feito e eu não posso te dizer isso porque eu tô fora não pertence mais a educação (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TARUMÃ, 2019, grifo nosso).

Até a Secretária Municipal de Educação que permanece no cargo, mesmo tendo acompanhado a elaboração do Plano como Secretária e como Presidente do conselho ao falar sobre a avaliação, o controle e o acompanhamento afirma:

A formulação foi muito bom, agora na avaliação eu tenho que dizer a você o seguinte: pouco a gente consegue; quando fazemos avaliação aí nós percebemos que traçamos uma meta e que ela ainda não foi atingida em partes, então se você não trabalhar em cima disso e **não colocar outras pessoas para enxergar isso, fica mais difícil**. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARACÁI, 2019, grifo nosso).

Em geral, as falas dos sujeitos indicam que durante a formulação dos Planos foram resultados das formações que as Secretárias Municipais de Educação participaram para que capacitassem e organizassem a sua própria equipe dentro dos municípios.

Em todas as leis de criação dos Conselhos analisados a figura da Secretária Municipal de Educação aparece como membro nato, como representante do poder executivo. Portanto, era delas, o papel de levarem as discussões ao CME e/ou ao menos terem consultado esse órgão para a normatização dos PME, no entanto, não foi possível detectar o motivo pelo qual as Secretárias Municipais de Educação não se utilizaram dessas funções. Contudo, como membros, quando questionadas sobre a participação delas nesse Conselho algumas divergências foram expostas pois, enquanto uma Secretária é a própria Presidente do Conselho, tendo a incumbência de fazer o chamamento para as reuniões a serem realizadas, outras afirmam:

Eu era membro do conselho, mas **eu não participava muito das reuniões** não porque eu não quisesse, porque eu sempre achei que como secretária a minha participação no conselho talvez tolhesse um pouco as discussões, por isso eu não participava muito das reuniões

[...] e a minha postura eu achei que talvez intimidasse (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ASSIS, 2019, grifo nosso).

No momento eu fui secretária, **só ia às reuniões do conselho quando convidada**, nos momentos que era necessário; optei por não estar titular no cargo porque na minha experiência de anos como conselheira eu achei deselegante eu ser membro atuante porque pelas orientações que nós temos é muito melhor o secretário não estar atuante, porque dá liberdade dos membros comentarem com liberdade as questões da educação (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CANDIDO MOTA, 2019, grifo nosso).

Os argumentos dessas Secretárias para justificar as suas não participações nas ações do CME, são no mínimo contraditórias. Se a legislação municipal determina que quem ocupa tal cargo deve ser membro nato daquele colegiado, qual o motivo delas entenderem que isso poderia ser constrangedor, ou inibir os demais Conselheiros? Numa direção contrária, deveria existir o entendimento de que a participação efetiva e regular das Secretárias Municipais nas atividades cotidianas do CME permitiria o desenvolvimento de entendimentos e aproximações entre essas duas instituições que têm o mesmo objetivo final, ou seja, a qualificação da formação educacional oferecida pelos sistemas municipais de educação. De qualquer forma, é preciso considerar também a queixa relatada pela Secretária Municipal de Maracaí, quando fala da baixa adesão dos membros do Conselho que ela mesma preside:

[...] talvez seja uma cultura dos conselhos, por o conselho ser um órgão sem remuneração, é um órgão que você é voluntário, muitas vezes você tem que contar com pessoas que realmente estão dispostas a trabalhar em cima disso e o município que é muito pequeno, ele tem menos opções, porque são muitos conselhos e poucos envolvidos então esse é um agravante né de conselho (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MARACAÍ, 2019).

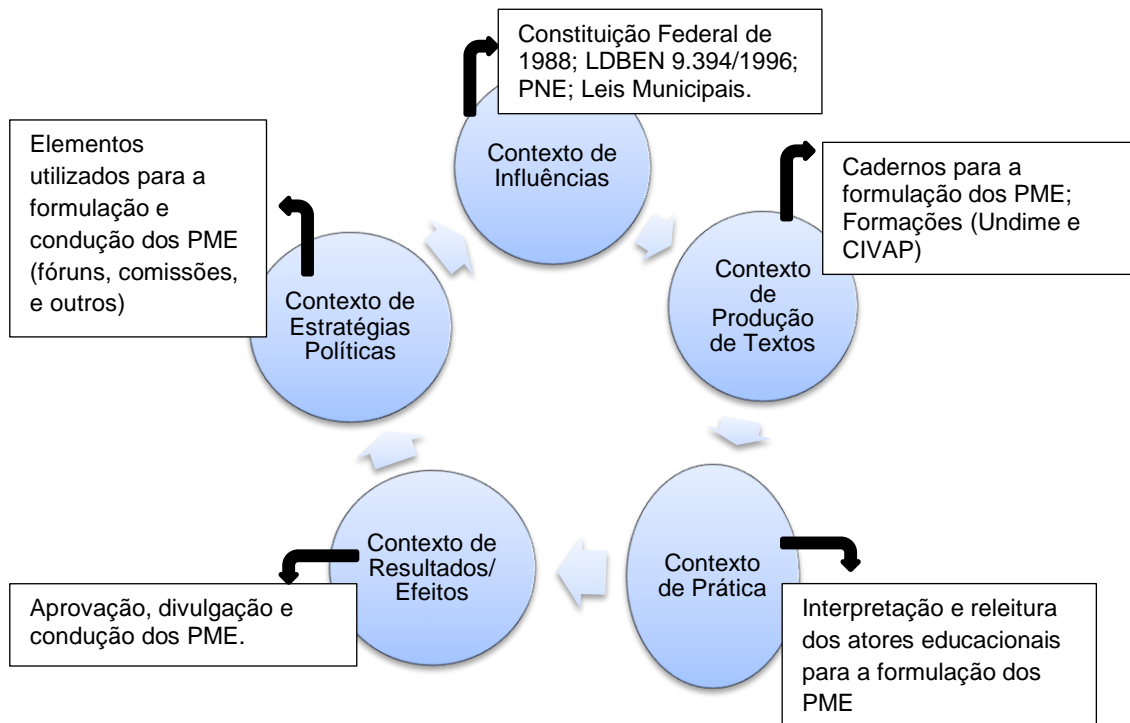
Fica evidenciado então, que na abordagem do contexto da prática, a atuação política dos CME apresenta problemas de várias ordens, tais como: a ingerência ou a omissão do representante do órgão executivo na sua constituição e nos seus encaminhamentos; a baixa participação dos integrantes do CME nos momentos decisórios ou de encaminhamentos de ações normativas; a falta de definição do papel do Secretário Municipal de Educação na sua relação com esse colegiado.

Já com relação à abordagem do “ciclo de políticas”, o contexto de influência foi exercido pelas normativas e documentos oficiais e os contextos de produção de texto, que por sua vez, foram encaminhados, propostos e formatados sob a coordenação direta das Secretárias Municipais de Educação. É interessante reafirmar que foram elas - Secretárias Municipais de Educação- que receberam as formações do MEC, formações essas, que tiveram como base os documentos produzidos para balizar a formulação dos PME, e como já anunciado anteriormente, também foram elas que participaram das reuniões de orientação realizadas pela Undime e dos encontros organizados pelo consórcio CIVAP.

Os contextos de influência e de produção de texto se fundiram durante a interpretação da lei nacional e a sua reinterpretação a nível local, no momento de elaboração dos Planos Municipais no contexto da prática que foram traduzidos no texto final dos PME, ou seja, no contexto de resultados/efeitos. O texto, portanto é mais que a própria lei, mas também os discursos produzidos “em torno” dessa normativa.

A figura a seguir, apresenta um esquema ilustrativo de como os contextos da “abordagem do ciclo de políticas” de Ball e colaboradores foi vivenciado na etapa política de elaboração dos PME e que foi identificado na pesquisa realizada.

Figura 1- Abordagem do ciclo de políticas na formulação dos PMEs



Fonte: elaborada pela autora a partir de Ball e colaboradores (1992; 1994), 2021.

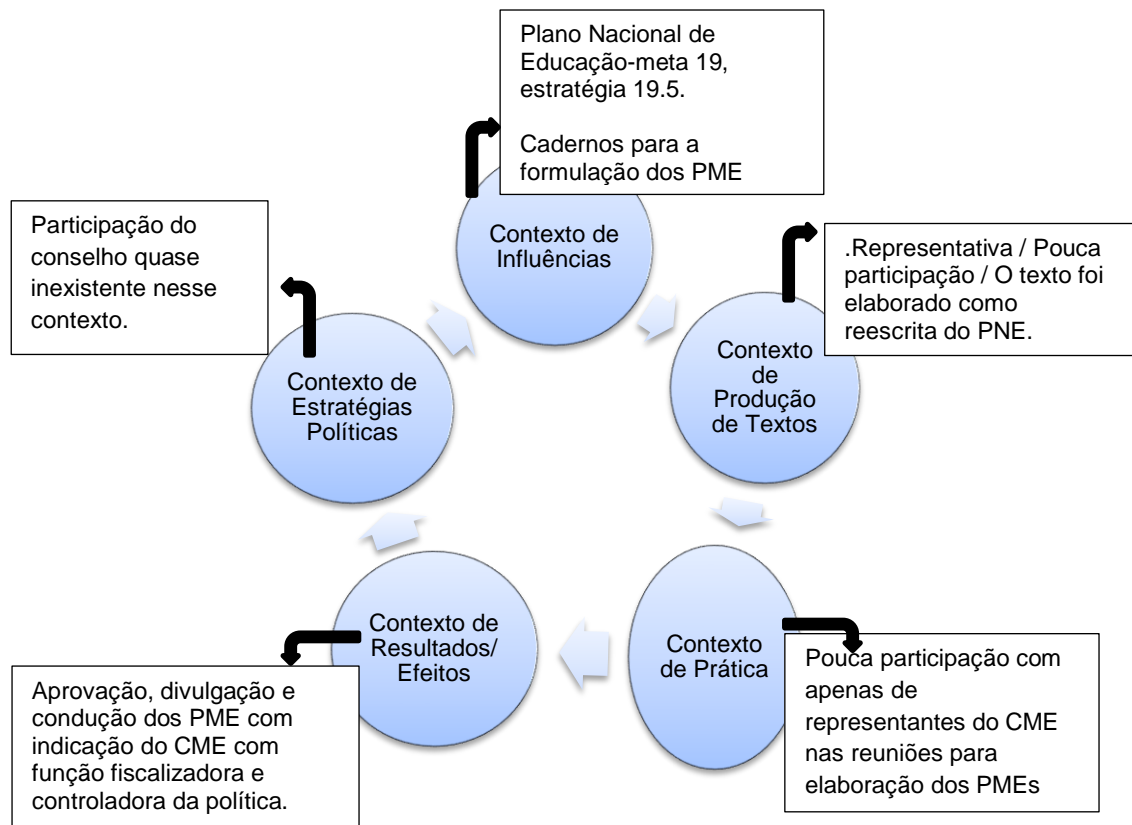
É possível verificar por meio da análise empreendida que os CME pesquisados não aparecem em nenhum contexto da “abordagem do ciclo de políticas” durante a formulação dos PME sendo que pelas normativas e documentos oficiais esse órgão seria determinante para a tradução e interpretação na política nacional em âmbito local no contexto de produção de texto - pois apresentam funções consultivas - e no contexto da prática - por terem funções normativas e deliberativas.

Levando em consideração que os CME acabaram sendo incumbidos de realizar o controle da execução dos PME, entende-se que esses órgãos poderiam exercer maior influência dentro do contexto de estratégia política ao realizarem o controle de sua implementação e, quando necessário, procederem adequações normativas aos PME. Apesar disso, ficou demonstrado nas repostas dadas nas entrevistas que isso ainda não é realidade.

Segundo Ball, Maguire e Braun (2016) a “teoria da atuação” visa à compreensão de como as políticas são interpretadas e traduzidas no campo da ação. Neste sentido, ao analisarmos o processo de formulação dos PME, a partir das informações coletadas nas entrevistas, compreendemos que a atuação das Secretárias Municipais de Educação foi essencial neste processo. No entanto em relação ao papel do CME, nesse processo, identificou-se que sua ação e participação, de fato, não ocorreram da forma como o contexto de influência previa, uma vez que, apesar de todas as legislações de constituição dos CME, atribuírem a esses colegiados funções de natureza normativa, consultiva e deliberativa, os Planos não foram pensados, discutidos e nem analisados em suas plenárias. Ao invés disso, a participação do CME ocorreu apenas de forma representativa, contando com no máximo alguns Conselheiros indicados para comporem a equipe responsável pelo processo de formulação do PME.

A seguir, na “**Figura 2**” apresenta-se como ficou estabelecida, a partir da análise realizada nessa pesquisa, a atuação dos CMEs dos municípios pesquisados na elaboração da política local dos PMEs de acordo com a “abordagem do ciclo de políticas”.

Figura 2- Atuação dos CME nos PME segundo a “abordagem do ciclo de políticas”



Fonte: elaborada pela autora a partir de Ball e colaboradores (1992; 1994), 2021.

Ao analisar a atuação dos CME na construção dos PMEs a partir dos pressupostos da “abordagem do ciclo de políticas” afunila-se o contexto de influência apenas o PNE destacando a meta 19 que trata da gestão democrática e especificamente a estratégia 19.5 que dispõe sobre o fortalecimento dos CME. No contexto de produção de textos ganham destaque os cadernos elaborados pelo MEC, em parceria com a SASE, para a elaboração dos PME. Esses documentos estimulavam e orientavam a participação dos CME, mas o faziam de forma insuficiente o que desencadeou, no contexto da prática, uma participação pífia e ainda uma condução irregular desses órgãos no contexto de resultados/efeitos ficando estabelecida, a esses colegiados, as funções de controladores e fiscalizadores dos PME. Os documentos norteadores da construção dos PME previam também a função de avaliação para os CME, mas essa função deve ter caráter processual e, nessa perspectiva, o órgão avaliador deveria ter participado ativamente de todas as etapas de formulação do PME, para que, de fato, os atos avaliativos tivessem como consequência a qualificação do que estaria sendo avaliado (LUCKESI, 1996). Como isso não ocorreu, pelo que foi possível deduzir da análise dos dados coletados, caberia agora aos CME somente o caráter fiscalizador da política local, que representaria a figura de um avaliador externo ao processo, e

mesmo esse desvio de função não tem ocorrido como ficou evidente nas entrevistas realizadas. Portanto não foi possível detectar nenhuma ligação efetiva entre o CME e o contexto de estratégia política.

Outro ponto a ser questionado em relação à participação do CME durante o processo de formulação dos PME é que se esses Conselhos tivessem participado de fato das discussões para a normatização da lei municipal, isso não reforçaria a função de avaliação e acompanhamento de sua implementação? Nesse caso, seria possível e desejável que esse órgão, com sua constituição e natureza democrática, conseguisse normatizar, deliberar e ao mesmo tempo avaliar as ações que ele ajudou a definir, por meio de metas e estratégias a serem alcançadas.

Ao analisar as entrevistas fica evidente que as políticas foram interpretadas a partir dos documentos veiculados pelo MEC e pelos encontros de formação oferecidos pelas duas associações civis - Undime e CIVAP -, mas também foi possível identificar nesse estudo, que em relação à atuação dos CME, durante a formulação do PME, que a participação foi insatisfatória, desqualificando as funções consultivas, normativas e deliberativas do Conselho. As funções de acompanhamento e de controle se destacam nos contextos de estratégia política como uma possível forma de correção à ausência dos Conselhos durante a formulação dos Planos Municipais.

A seguir, apresentam-se as principais considerações que a pesquisa realizada - a partir do seu objetivo e de seu referencial teórico-metodológico -, permitiu alcançar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que as normativas e documentos oficiais: Constituição Federal de 1988; LDBEN 9.394/1996; PNE e Cadernos Formativos elaborados pelo MEC para a elaboração/revisão dos PME expressam a importância da autonomia local dos municípios na formulação dos PME e que as legislações dos municípios analisados exprimem, a partir do Sistema Municipal de Ensino e Leis de criação dos CME a importância da atuação desse Conselho na formulação dos Planos Municipais, o estudo investigativo realizado teve como objetivo principal analisar a atuação de CME no processo de formulação dos PME de Assis- SP e região.

Para tanto, além da análise dos PME, foram realizadas entrevistas com as Secretárias Municipais de Educação e os(as) Presidentes dos CME que se encontravam em atuação nesse cargo no período da formulação dos planos de 6 (seis) municípios selecionados como foco da pesquisa.

Durante a captação dos dados uma das Secretárias Municipais de Educação não aceitou conceder a entrevista e em um dos municípios a Secretária Municipal de Educação é quem presidia o Conselho, portanto, para ela foi realizada somente uma entrevista que abarcava todas as questões dispostas nos questionários (Anexos A e B). Ao total foram realizadas entrevistas com 10 (dez) sujeitos.

Como referencial teórico-metodológico, foram utilizados os contextos da abordagem do “ciclo de políticas” de Stephen Ball e colaboradores (1992; 1994) e a “teoria da atuação” de Ball, Maguire e Braun (2016) que concebe as categorias de interpretação e tradução permitindo a reflexão sobre a reinterpretação da política do PNE para o PME.

O contexto de influência é onde as políticas se iniciam e pode ser entendido e explicitado na segunda seção dessa pesquisa, a partir do disposto em nível *macro* pela Constituição Federal de 1988 bem como pela LDB 9.394/1966 que regulamentou a democratização da educação por meio da proposição de PNE e de um desejável sistema de colaboração entre estados e municípios, que deveriam agregar autonomia em âmbito local, a fim de fortalecer a criação de Sistemas Municipais de Ensino e a legitimação dos CME.

O primeiro PNE que constava na lei nº 10.172/2001 não conseguiu alcançar a legitimidade pretendida pelas normativas vinculadas no contexto de influência a respeito da gestão democrática da e na educação. Nova tentativa de instituição de

um Plano que direcionasse as políticas educacionais, em âmbito nacional, foi estabelecida a partir do PNE, lei nº 13.005/2014. Essa nova legislação contemplou dispositivos que permitem “amarrar” as questões financeiras municipais com os dispositivos orçamentários, quando propõe que o planejamento educacional a ser objetivado nos PME devam estar vinculados às leis orçamentárias municipais e propõe o prazo de um ano para a revisão e/ou elaboração dos planos locais. Para o cumprimento dessa norma, inicia-se uma “corrida” dos Sistemas Municipais de Ensino para a formulação dos PME.

De acordo com Mainardes (2006) a política não se concluiu no momento legislativo e os textos precisam ser lidos a partir da relação tempo e local específico de sua produção. Portanto, ao analisar o contexto de produção de texto a partir da análise da própria lei e das entrevistas realizadas identificou-se forte influência do MEC nesses contextos, que em parceria com a SASE e a Undime elaboram cadernos autoinstrutivos e ofereceram encontros de formações para auxiliar nas formulações dos PME.

A partir da análise realizada, é possível concluir que os municípios fizeram um diagnóstico de suas realidades educacionais de forma aligeirada e, no momento de formular metas e estratégias locais, ao invés de os formuladores refletirem sobre possibilidades e necessidades de melhorias nos municípios, tiveram como base padronizadora de suas propostas o que estava definido no Plano dos níveis macro de governança. O proposto e desejável “sistema de colaboração de União, estados e municípios”, que foi indicado como necessário nos contextos de influência e produção de texto, não se constituiu de fato e o PNE que deveria apenas servir como documento orientador das ações municipais, acabou por cercear a pretendida “autonomia dos municípios”, resumindo a formulação dos planos locais em uma tentativa simplista de contribuir para o alcance das metas em âmbito nacional.

O contexto da prática foi compreendido no âmbito da pesquisa como o momento de interpretação e releitura do PNE para os PME. A análise empreendida indicou que por mais que as normativas municipais (Sistemas Municipais de Ensino) e leis de criação dos CME indicassem esse colegiado como elemento primordial na consulta, normatização e deliberação dos Planos Municipais essa participação não ocorreu de fato, pois os documentos de lei não foram sequer levados à plenária desses Conselhos, ou seja, a atuação do CME durante o processo de formulação dos PME foi insuficiente, pois não levou em consideração o que a legislação que

normatiza a natureza e as ações desse colegiado, não foram consideradas no contexto da prática.. Ao invés do protagonismo dos Conselhos previsto nos documentos formulados no contexto de influência, no contexto de resultados/efeitos percebeu-se - a partir da análise das leis homologadas e dos dados coletados nas entrevistas - que os PME expressam a atuação do CME limitada a ser um elemento controlador dos Planos Municipais que, de fato, não ajudaram a construir..

Já o contexto de estratégia política, como uma extensão do contexto de influência expressou-se por meio de práticas que foram consideradas democráticas pelos gestores educacionais da ocasião, e que se constituíram em formação de comissões locais, nas quais houve maior participação dos CMEs; caixas de sugestões espalhadas pelos pontos de movimentação dos municípios; plenárias e reuniões para a discussão das metas e adequação das metas municipais em relação às metas do PNE.

Sobre o contexto de estratégia política percebe-se também a partir do conteúdo das entrevistas, que a criação de comissões dentro dos CME para a função de acompanhamento e controle dos PME, que essa delegação pode ser considerada como uma forma de reparar a escassa participação desses Conselhos no processo de formulação da lei..

A partir do objetivo do trabalho investigativo realizado, conclui-se que a atuação dos os CME no processo de formulação das normativas municipais foi insuficiente perante o disposto nas normativas e documentos oficiais. No entanto, mesmo que a análise das leis de criação dos CME não tenha apresentado unanimidade da função fiscalizadora, todos os textos de lei dos PME analisados estabelecem o Conselho como elemento prioritário no controle do cumprimento das metas estabelecidas nos planos.

As reflexões trazidas por esta tese evidenciam a importância de questionar a atuação do CME como um órgão de representatividade no município amparado pela Constituição Federal e LDBEN 9.394/1996 e no seu papel consultivo, normativo e deliberativo presentes nas leis de criação desses Conselhos, por que não isso se efetivou, visto que esses órgãos não foram sequer consultados para a homologação dos PME.

É preciso repensar a importância de formas diversificadas de pensar políticas educacionais que não engessem e relativizem a autonomia dos municípios, que não compreendam a democracia apenas como ponto de vista comum ou ainda que

assumam que instâncias de participação popular como o CME não devem ser instituídas para “dar conta” de representar e acompanhar as políticas educacionais estabelecidas de forma exógena.

Os pontos que desfavoreceram a atuação dos CME durante o processo de formulação dos PME evidenciados na pesquisa foram: o curto período para compartilhamento das discussões, a fim de cumprir o prazo disposto no PNE e o alinhamento das ideias, relativizando a autonomia dos municípios, promovidos pelas orientações e formações da Undime e CIVAP que acabaram unificando os discursos e ações nos municípios pesquisados. Além disso, vale destacar o fato de que os CME não terem sido assumidos como instâncias decisórias e representativas em sua constituição primeira, não comportando, portanto, que seus membros tenham a função de sub-representar esse colegiado, como ocorreu nos municípios investigados, para a formulação dos PME.

Com relação aos PME (2015-2025), os textos da lei já estão em vigor, restando agora somente às adequações normativas, quando e se necessárias. Mas é preciso relevar o fato de que esta tese ganha importância, diante do fato de que, a partir de 2024, novas discussões para reformulação dos novos Planos decenais devem ser organizadas. Nesse sentido, aponta-se a necessidade de pensar em novas estratégias políticas de formulação dos Planos Municipais que levem em consideração, nessa nova oportunidade, a adoção de regras claras de deliberação e de processos democráticos transparentes focados na participação, estimulando a inclusão de grupos anteriormente excluídos dos processos decisórios, complementando, aí sim, mecanismos efetivos de controle. Além do que, esse novo momento de elaboração dos PME deve considerar as especificidades locais e as relações multifacetadas que se produzem e se mostram a partir de cada contexto municipal. É preciso também repensar as composições e atribuições dos CME e a de atuação desses Conselhos na formulação bem como na consulta, normatização, deliberação e/ou na fiscalização das metas, questionando e refletindo sobre as possíveis implicações dessas decisões.

REFERÊNCIAS

- ABBIATI, A. S. *O direito à educação integral nos planos de educação (2015-2025) dos municípios da Região Metropolitana de Campinas*. Tese (doutorado). UNICAMP-Campinas, 2019.
- ASSIS (Cidade). Lei nº 3.901 de 22 de julho de 1992. *Cria o Conselho Municipal de Educação de Assis*. Disponível em: <https://www.assis.sp.leg.br/>. Acesso em: 25 de mar 2019.
- ASSIS (Cidade). Lei nº 5084 de 06 de dezembro de 2007. *Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Assis e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação*. Disponível em: <http://www.assis.sp.leg.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.
- ASSIS (Cidade). Lei nº 5.611 de 3 de fevereiro de 2012. *Altera a lei nº 3.901 de 22 de julho de 1992 que cria o Conselho municipal de educação de Assis*. Disponível em: <https://www.assis.sp.leg.br/>. Acesso em: 25 de mar 2019.
- ASSIS (Cidade). Lei nº 6.046 de 24 de Junho de 2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação de Assis*. Disponível em: <https://www.assis.sp.leg.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.
- AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n.24, p. 1-18, 2016.
- BAHIA (Estado). *Lei nº 1.846, de 14 de agosto de 1925*. Imprensa Oficial do Estado. Salvador: 1925.
- BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BALL, S. J; MAGUIRE, M; BRAUN. A. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*, Ponta Grossa, UEPG, 2016.
- BENICASA. E. I. *Elaboração do Plano Municipal de Educação de Marília como elemento para a gestão democrática*. Dissertação (mestrado). UNESP-Marília, 2019.
- BOAVENTURA, E. M. Anísio Teixeira e a autonomia da educação baiana. *Revista da Bahia*. Salvador, v.32, n.31, jul. 2000. p.70-83.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, G. *Gestão da Educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: editora e livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 59/2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 01 jan. 2019.

BRASIL. Constituição (1934) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*: promulgada em 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10. fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diretrizes e Bases para Educação Nacional*. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 7, p. 1-20, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. www.planalto.gov.br, Acesso em 18 de ago 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 2009. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica*. Brasília-DF. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 15 de ago 2020.

BRASIL. Lei nº 4024/1961, de 20 de dezembro de 1961 - *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.424 de 1996. *Criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. www.planalto.gov.br, Acesso em 14 de mar 2020.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década: Plano Municipal de Educação: cadernos de orientações*. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Cadernos Planejando a Próxima Década – Plano Municipal de Educação: caderno de orientações*. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Cadernos Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação*. MEC/SASE, Brasília. DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Cadernos Planejando a Próxima Década – Construindo as metas do seu Município*. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*: Campo Grande. vol.18, n.1, pp.89-102, 2017.

CANDIDO MOTA (Cidade). *Lei nº 605 de 13 de agosto de 1997. Cria o Conselho municipal de educação de Cândido Mota*. Disponível em: <https://www.camaraandidomota.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 de mar 2019.

CANDIDO MOTA (Cidade). *Lei nº 1883 de 17 de julho de 2012. Altera a lei nº 605/07 que cria o Conselho municipal de educação de Cândido Mota*. <https://www.camaraandidomota.sp.gov.br/>. Disponível em: Acesso em: 25 de mar 2019.

CANDIDO MOTA (Cidade). *Lei nº 2.346 de 19 de Junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Cândido Mota*. Disponível em: <https://www.camaraandidomota.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.

CANDIDO MOTA (Cidade). *Lei nº 2666 de 08 de novembro de 2017. Institui o sistema municipal de ensino de Cândido Mota e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.candidomota.sp.leg.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.

CORTÊS, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação dos conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Curitiba, n.25, p.143-174, 2005.

CURY, C. R. J. Conselhos da educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE*, Goiânia, v.22, n.21, p.41-67, jan-jul, 2006.

FAIRCLOUGH, N.; MELO, I. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. *Linha D'Água*, v. 25, n. 2, p. 307-329, 10 dez. 2012.

FLASH, S. F. Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná. *RBPAAE* - v. 36, n. 1, p. 075 - 093, jan./abr. 2020.

FOUCAULT, M. *Os intelectuais e o poder*. Microfísica do poder. Tradução e organização de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, M. *O governo de si e dos outros*: curso no Culege de France (1982-1983). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Editora WMF: Martins Fontes, 2010.

HOJAS, V. F. Pesquisar escolas: “abordagem do “ciclo de políticas” e “teoria da atuação” política” em discussão. *Revista Contrapontos / Eletrônica*. vol. 19 | nº 1. Itajaí. Jan-Dez, 2019.

HOJAS, V. F. *SARESP: a escola como produtora de políticas*. 2017. 131 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Marília, 2017.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, *Coordenação de População e Indicadores Sociais*, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2019.

JACOBI, P.R. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LOPES, A. C. A “teoria da atuação” de Stephen Ball: E se a Noção de Discurso Fosse Outra? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. vol. 24, nº. 25, 2016.

LUCKESI, C. C. *Avaliação da Aprendizagem Escolar*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, L. M. Considerações sobre a natureza do trabalho científico. In: LABEGALINI, A.C.F.B.; MAIA, G. Z. A.; MACHADO, L. M. (Org.). *Pesquisa em educação: passo a passo*. Marília: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007.

MAINARDES, J. A abordagem do “ciclo de políticas”: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*. v. 12, n. 16, 2018.

MAINARDES, J.. Abordagem do “ciclo de políticas”: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr, 2006.

MAINARDES, J; FERREIRA, M. S; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a transcrição de entrevistas. In: MARQUEZINI, M. C.; MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M (Org.). *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas. Amostragens e técnicas de pesquisa. Elaboração, análise e interpretação de dados.* 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARACAÍ (Cidade). Lei nº 1.215 de 03 de fevereiro de 1997. *Cria o Conselho municipal de educação de Maracaí.* Disponível em: <https://camaramaracai.sp.gov.br/>. Acesso em: 26 de mar, 2019.

MARACAÍ (Cidade). Lei nº 1438 de 02 de junho de 2004. *Dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.maracaí.sp.leg.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.

MARACAÍ (Cidade). Lei nº 2.076 de 19 de Junho de 2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação de Maracaí.* Disponível em: <https://camaramaracai.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.

MEDEIROS, R. M. P. C. de. *Plano municipal de educação: formação e valorização dos Professores de educação infantil.* Dissertação (mestrado). UNESP-Franca, 2018.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho municipal de educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Caderno de referência pró-conselho.* Referência pró-conselho Brasília: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho, 2005.

NASCIMENTO, B. A. B. do. *Organização dos serviços da educação especial: um estudo de planos municipais de educação.* Dissertação (mestrado). UNESP-Araraquara, 2018.

NASCIMENTO, T. O. S; OLIVEIRA, M, O.N; GIORGI, C.A.G di. A elaboração de Planos Municipais na perspectiva da análise institucional e da abordagem do “ciclo de políticas”. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 15, p. 1-19, 2020.

OLIVEIRA, R. de. *Plano Municipal de Educação: referencial cognitivo e normativo da gestão educacional.* Tese (doutorado). UNESP- Araraquara, 2020.

PALMITAL (Cidade). Lei nº 18 de 30 de junho de 1994. *Cria o Conselho municipal de educação de Palmital.* Disponível em: <http://www.palmital.sp.leg.br/>. Acesso em: 30 de mar 2019.

PALMITAL (Cidade). Lei nº 46 de 19 de agosto de 1997. *Altera a lei que cria o Conselho municipal de educação de Palmital.* Disponível em: <http://www.palmital.sp.leg.br/>. Acesso em: 30 de mar 2019.

PALMITAL (Cidade). Lei nº 2.695 de 24 de Junho de 2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação de Palmital.* Disponível em: <http://www.palmital.sp.leg.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.

PALMITAL (Cidade). Lei nº 2832 de 23 de fevereiro de 2018. *Institui o Sistema Municipal de Ensino de Palmital, Estado de São Paulo e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.palmital.sp.leg.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.

PARAGUAÇU-PAULISTA (Cidade). Lei nº 1.967 de 21 de maio de 1997. *Cria o Conselho municipal de educação de Paraguaçu Paulista*. Disponível em: <http://www.camaraparuacu.sp.gov.br/>. Acesso em: 26 de mar 2019.

PARAGUAÇU-PAULISTA (Cidade). Lei nº 6262 de 15 de março de 1999. *Institui o sistema municipal de ensino*. Disponível em: <http://www.camaraparuacu.sp.gov.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.

PARAGUAÇU-PAULISTA (Cidade). Lei nº 2.941 de 16 de Junho de 2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação de Paraguaçu Paulista*. Disponível em: <http://www.camaraparuacu.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.

PARO, V. H. *Implicações do caráter político da Educação para a administração da Escola Pública*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 11- 23, 2002.

POLETO, I. *Papel do Conselho municipal de educação na ação educacional do município*. Mestrado em Educação- Universidade de Brasília, 1982.

ROSA, S.S. da. Uma introdução às ideias e às contribuições de Stephen J. Ball para o tema da implementação de políticas educacionais. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 4, p. 1-17, 2019.

SANTOS, H. O. Ideário Municipalista de Anísio Teixeira. *Cadernos de Pesquisa*, nº 110, p. 105-124, 2000.

SANTOS, J. Políticas para o ensino médio: recontextualizações no contexto da prática. In: *Anais 34ª Reunião Anual da ANPED (546-567)*. Goiânia, GO, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016. Lei que aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 2016. Seção I, p.1. Disponível em: Acesso em: 16 ago. 2019.

SAVIANI, D. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. Educação & Sociedade, Campinas, vol.20, n.69, pp.119-136, 1999.

SILVA JÚNIOR, C. *Supervisão da Educação: do autoritarismo ingênuo à vontade coletiva*. São Paulo: Editora Loyola, 1984.

SILVA, T. T. da. *Documentos de Identidade: Uma Introdução às Teorias de Currículo*. 3º Ed. Editora Autêntica. 2010.

TARUMÃ (Cidade). Lei nº 1.168 de 23 de Junho de 2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação de Tarumã*. Disponível em: <http://www.taruma.sp.leg.br/>. Acesso em: 12 de mar 2019.

TARUMÃ (Cidade). Lei nº 116 de 16 de agosto de 1999. *Cria o Conselho municipal de educação de Tarumã*. Disponível em: <http://www.taruma.sp.leg.br/>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

TARUMÃ (Cidade). Lei nº 621 de 12 de agosto de 2004. *Dispõe sobre a organização do sistema municipal de ensino de Tarumã*. Disponível em: <http://www.taruma.sp.leg.br/>. Acesso em: 26 de jun. 2021.

TARUMÃ (Cidade). Lei nº 622 de 12 de agosto de 2004. *Altera a lei nº 116 de 16 de agosto de 1999 que cria o Conselho municipal de educação de Tarumã*. Disponível em: <http://www.taruma.sp.leg.br/>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TURA, M. A Recontextualização por hibridismo na prática pedagógica da disciplina Ciências. *Currículo sem Fronteiras*, v.9 nº.3, 2009.

VALENTE, I.; ROMANO, R. *PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?* Educ. Soc. 23 (80) • Set 2002.

VOLÓCHINOV, V. *Marxismo e filosofia da linguagem*. São Paulo: Editora 34, 2017.

WERLE, F.O.C. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*. n. 103. p.123-135, 1998.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com Secretário(a) Municipal de Educação

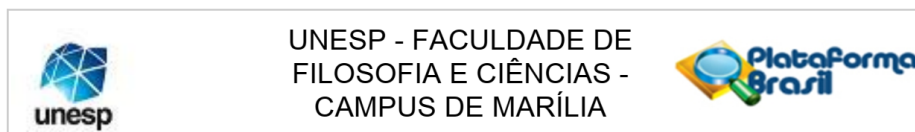
Roteiro de entrevista com Secretário Municipal de Educação da época:

- 1- Qual sua ocupação profissional?
- 2- Possui experiência na área da educação? Quando e onde?
- 3- O Plano Municipal de Educação com metas decenais se configura como um dos mais importantes documentos norteadores das políticas educacionais do município e foi formulado durante sua gestão enquanto secretário municipal de educação.
 - a) O que significou participar desse processo de formulação do Plano Municipal de Educação? Quais contribuições o plano trouxe ao município?
 - b) Nas orientações do MEC para a formulação do Plano Nacional de Educação esse projeto deveria ser formulado com a legitimação popular. Como foram organizados esses espaços de participação da comunidade escolar?
- 4) O CME teve participação na formulação dos PME? De que maneira?
- 5) O CME tem influenciado as decisões na formulação de políticas educacionais do município? Como?
- 6) Enquanto membro desse conselho na época como avalia a contribuição do conselho na formulação do PME?
- 7) Gostaria de falar mais alguma coisa sobre o Plano Municipal de Educação?

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com Presidente(a) do Conselho Municipal de Educação

- 1- Qual sua ocupação profissional?
- 2- Você já atuou na área educacional? Quando e onde?
- 3- Há quanto tempo participa ou participou do Conselho Municipal de Educação?
- 4- Qual a sua representação neste conselho?
- 5- O conselho tem influenciado as decisões educacionais no município? Como?
- 6- O Plano Municipal de Educação com metas decenais se configura como um dos mais importantes documentos norteadores das políticas educacionais do município e foi formulado durante sua gestão enquanto presidente do Conselho Municipal de Educação. As discussões a respeito desse plano chegaram à plenária desse conselho?
- 7- O Ministério da Educação indicou a importância da participação do Conselho Municipal de Educação na formulação do Plano Municipal de Educação. O CME teve participação na formulação do PME? De que maneira?
- 8- Enquanto membro desse conselho como você avalia a contribuição do Conselho do PME?
- 9- Gostaria de falar mais alguma coisa sobre o Plano Municipal de Educação?

ANEXO A - Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DE ASSIS-SP

Pesquisador: Aline Manfio

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 22767919.7.0000.5406

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JULIO DE MESQUITA FILHO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.731.684

Apresentação do Projeto:

De acordo com as normas.

Objetivo da Pesquisa:

Claro e coerente com o projeto.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não há riscos. Importante pesquisa no campo da educação municipal de várias cidades do interior paulista.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Importante pesquisa no campo da educação municipal de várias cidades do interior paulista.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

De acordo com as normas.

Recomendações:

Apenas reler o projeto e corrigir pequenos erros. Nada que impeça a continuidade neste momento.

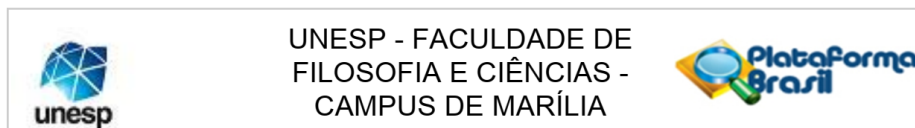
Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

O CEP da FFC da UNESP de MARÍLIA, em reunião ordinária de 27/11/2019, após acatar o parecer

Endereço: Av. Hygino Muzzi Filho, 737
 Bairro: Campus Universitário CEP: 17.525-900
 UF: SP Município: MARILIA
 Telefone: (14)3402-1346 E-mail: cep.marilia@unesp.br



Continuação do Parecer: 3.731.684

do membro relator previamente aprovado para o presente estudo e atendendo a todos os dispositivos das resoluções 466/2012, 510/2016 e complementares, bem como ter aprovado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido como também todos os anexos incluídos na pesquisa, resolve APROVAR o projeto de pesquisa OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO A PARTIR DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DE ASSIS-SP.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1235865.pdf	03/10/2019 09:11:00		Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	solicitacao.docx	03/10/2019 09:09:45	Aline Manfio	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	modelodetermodeconsentimentocerto.doc	03/10/2019 08:48:47	Aline Manfio	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETODOUTORADOREFORMULADO.doc	04/09/2019 15:15:33	Aline Manfio	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.docx	04/09/2019 15:06:50	Aline Manfio	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

MARILIA, 28 de Novembro de 2019

Assinado por:
CLAUDIO ROBERTO BROCANELLI
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Hygino Muzzi Filho, 737
Bairro: Campus Universitário
UF: SP Município: MARILIA
Telefone: (14)3402-1346 CEP: 17.525-900
E-mail: cep.marilia@unesp.br

ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estamos realizando uma pesquisa junto ao Programa de Pós Graduação – UNESP, campus de Marília, intitulada “Os Planos Municipais de Educação a partir da atuação dos Conselhos Municipais de Educação na região de Assis-SP” e gostaríamos que participasse da mesma. O objetivo desta é entender como se deu a atuação do Conselho Municipal de Educação na formulação dos Planos Municipais de Educação. Participar desta pesquisa é uma opção e no caso de não aceitar participar ou desistir em qualquer fase da pesquisa fica assegurado que não haverá perda de qualquer benefício nesta universidade.

Caso aceite participar deste projeto de pesquisa gostaríamos que soubessem que com os dados coletados será sistematizada a tese de doutorado e que os resultados serão divulgados para fins científicos em publicações e congressos especializados na área, sendo assegurada a não identificação da instituição e dos participantes da pesquisa.

Eu, _____ portador do RG _____ autorizo a participar da pesquisa intitulada “Os Planos Municipais de Educação a partir da atuação dos Conselhos Municipais de Educação na região de Assis-SP” a ser realizada junto ao Programa de Pós Graduação – UNESP, campus de Marília. Declaro ter recebido as devidas explicações sobre a referida pesquisa e concordo que minha desistência poderá ocorrer em qualquer momento sem que ocorra quaisquer prejuízos físicos, mentais ou no acompanhamento deste serviço. Declaro ainda estar ciente de que a participação é voluntária e que fui devidamente esclarecido (a) quanto aos objetivos e procedimentos desta pesquisa.

Certos de poder contar com sua autorização, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos

Doutoranda: Aline Manfio (celular para contato)

Orientadora: Iraíde Marques de Freitas Barreiro (celular para contato)

Autorizo, _____

Data: ____/____/____