



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA

KEZYA HELGA DE SOUZA RODRIGUES DA SILVA

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA-PA: O TRABALHO DO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DA META 19**

BELÉM - PA
2020

KEZYA HELGA DE SOUZA RODRIGUES DA SILVA

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA-PA: O TRABALHO DO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DA META 19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação Básica

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ney Cristina Monteiro de Oliveira

BELÉM - PA
2020

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

- S586p Silva, Kezya Helga de Souza Rodrigues da.
Plano Municipal de Educação de Bragança-PA : o trabalho do Conselho Municipal de Educação na efetivação da meta 19 / Kezya Helga de Souza Rodrigues da Silva. – Belém, PA, 2020.
162 p. : il.; 30 cm.
- Bibliografia: p. 151-160.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém, PA, 2020.
1. Escolas municipais – Bragança (PA). 2. Planejamento educacional – Bragança (PA). 3. Educação e Estado – Bragança (PA). 4. Educação – Política governamental – Bragança (PA). 5. Conselhos de educação. I. Título. II. Conselho Municipal de Educação (Bragança, PA).

CDD 23. ed. – 379.152098115

Elaborado por Carlos Nascimento Jr. – CRB/2-1491

KEZYA HELGA DE SOUZA RODRIGUES DA SILVA

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA-PA: O TRABALHO DO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA EFETIVAÇÃO DA META 19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Tocantins – UFT

Prof. Dr. Alberto Damasceno (Examinador Interno)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Matos de Souza (Examinadora/Suplente)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Dedico este trabalho a Deus, pela força e serenidade desde o início dessa jornada; à minha família – mãe, pai e irmão –, que incondicionalmente me apoiaram e acreditaram nos meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e sabedoria ao me conduzir durante esses dois anos de muito desafios. A Ele, toda honra e Glória.

A minha família, minha base de vida pelo amor incondicional. Minha mãe, Edivanilda, que sonha junto comigo meus sonhos, pelas orações, paciência, dedicação e apoio, a você meu amor incondicional. Ao meu irmão, Walter Filho, grande incentivador, por me apoiar nos momentos que tanto precisei. Ao meu pai, Walter José, que, mesmo distante, sempre foi grande incentivador e apoiador dos meus projetos. Amo vocês, família, a quem quero tão bem e que pela qual luto todos os dias, os amo demais.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/UFPA), pelo compromisso profissional, pelas valiosas contribuições a esta pesquisa e pelo enriquecimento aos meus conhecimentos a respeito da escola básica, em especial às professoras da disciplina de Ateliê de pesquisa que deram contribuições valiosíssimas que foram incorporadas a esta pesquisa, Prof.^a Dr.^a Émina Nery e Prof.^a Dr.^a Fátima Matos.

A minha querida orientadora Prof.^a Dr.^a Ney Cristina, pelos seus conhecimentos compartilhados de forma sempre brilhante, competente e humana. Pela confiança, apoio e paciência durante a realização da pesquisa.

Ao prezado Prof. Dr. Alberto Damasceno, pelos conhecimentos compartilhados e pela valiosa contribuição como componente da avaliação da qualificação e, também análise deste texto de defesa.

À querida Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares, pelo compartilhamento de pesquisas, textos e dissertações, por ter destinado seu valioso tempo à leitura e contribuições, na qualificação e, posteriormente, neste texto de defesa.

A minha querida parceira de orientação, amiga e irmã, Roberta Pantoja, que tanto me incentivou, se alegrou e compartilhou comigo momentos de preocupação e angústias, a você minha admiração e profunda amizade.

Aos meus queridos amigos das turmas anteriores, pela amizade construída, incentivo e solidariedade, minha amiga querida Cintia Aurora, Andréa Marcia, Cilicia Sereni, Keila Roberta e Márcio Duarte, a vocês o meu carinho e torcida de sempre.

A todos os meus colegas e amigos da turma de mestrado de 2018, especialmente da Linha de Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico na Escola Básica, na qual seguimos

sempre unidos, mesmo que na maior parte do tempo de forma virtual; pelos desabafos, aconselhamentos, trocas de informação, solidariedade, incentivos, lágrimas e risos, muitos risos; a Ada Larissa, Adaylson, Alcione, Alice, Cledinei, Elaniese, Eliene, Keline, Lampa, Raimundo e Nilzete e às poderosas que amo, Roberta, Vivian, Danielly e Maria Gorete, maravilhosas pessoas que tive o privilégio de ganhar como amigas.

Meus queridos colegas da Linha de Currículo, em especial, Mônica, Michele, Ednalva, Nelma, Radanés, Sinara, Silvane, Ligia e a mana Thais, com quem dividi por um ano a companhia na representação discente na turma de mestrado. Também meus agradecimentos de forma muito especial à amiga Roseane Guimarães, pela ajuda, solidariedade e apoio no contato institucional com o Conselho Municipal de Bragança, a você minha gratidão.

Meus profundos agradecimentos a todos os membros do Conselho Municipal de Educação de Bragança, pela acolhida e contribuição para a construção desta pesquisa, a presidente Prof.^a Nazaré, os conselheiros municipais, as assessoras técnicas, os membros da CIDE e as secretárias executivas.

Ao Grupo de Pesquisa/família GESTAMAZON/GERU pelo incentivo, palavras de apoio e carinho de sempre, meu afeto sincero a cada um e cada uma – a Meire, Andréia, Soelma, Rita, Ana Paula, Izete, Carla, Jaimille, Cintia, Leila, Debora, Luana, Raissa, Wilham, Rosa e principalmente ao meu querido e amado professor Orlando, por todo o incentivo, puxões de orelha necessários e por todos os muitos livros emprestados, ao senhor minha mais profunda gratidão, amizade e admiração.

Ao Prof. Dr. Fernando Filho, pelo incentivo, amizade e palavras de apoio de sempre.

À Profa. Dra. Socorro Coelho, pela amizade, acolhimento, incentivo e palavras de ânimo e apoio.

À CAPES pela bolsa durante 6 meses de curso, a qual foi de fundamental importância ao custeio das minhas atividades.

RESUMO

A presente pesquisa possui como objeto de estudo o processo de execução da meta 19 referente à gestão democrática proposta no Plano Municipal de Educação de Bragança, município localizado no nordeste paraense, no período de 2015 a 2017. O estudo tem como objetivo geral analisar o processo de execução da meta 19 de gestão democrática do PME de Bragança (2015-2025) a partir da institucionalização do sistema de ensino e do Conselho Municipal de Educação. Como objetivos específicos, busca: identificar como se configurou o processo de elaboração e gestão dos planos de educação no Brasil; analisar os fundamentos da gestão da educação presentes nos marcos normativos do município de Bragança e analisar de que forma o Conselho Municipal de Educação de Bragança tem exercido suas ações com base nas estratégias da meta 19 do PME. A abordagem metodológica adotada foi de natureza qualitativa, desenvolvida por meio dos procedimentos da revisão bibliográfica e pesquisa documental, utilizando a técnica de análise de conteúdo. A investigação apontou a desarticulação entre os órgãos do sistema municipal de ensino, o frágil acompanhamento da execução das estratégias da meta da gestão democrática, a não utilização do plano municipal como norte das ações das políticas educativas, assim como explicita a centralidade em ações intraescolares e não na democratização do sistema de ensino municipal de Bragança.

Palavras-chave: Planejamento. Gestão Democrática. Conselho.

ABSTRACT

This present research has as object of study the process of execution of goal 19 regarding the democratic management proposed in the Municipal Education Plan of Bragança, a municipality located in the northeast of Pará, in the period from 2015 to 2017. The general objective of analyzing the process execution of goal 19 of democratic management of the PME of Bragança (2015-2025) based on the institutionalization of the education system and the Municipal Education Council. As specific objectives it seeks to: identify how the process of elaboration and managing education plans in Brazil took shape; analyze the fundamentals of education management present in the regulatory frameworks of the municipality of Bragança and analyze how the Municipal Council of Education of Bragança has exercised its actions based on the PME goal 19 strategies. The methodological approach adopted was of a qualitative nature, developed through the procedures of bibliographic review and documentary research, using the technique of content analysis. The investigation pointed to the disarticulation between the organs of the municipal education system, the fragile monitoring of the implementation of the strategies of the goal of democratic management, the non-use of the municipal plan as the north of the educational policy actions, as well as explaining the centrality in intra-school actions not in the democratizations of the municipal education system in Bragança.

Keywords: Planning. Democratic management. Council.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Conselho Municipal de Educação de Bragança.....	103
Figura 2 - Linha do tempo dos eventos educacionais ocorridos em Bragança/PA de 2013 a 2018	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos selecionados para estudo.....	29
Quadro 2 - Prefeitos e Secretários Municipais de Educação de 2013 a 2019.....	68
Quadro 3 - Órgão e Entidades Componentes da Comissão organizadora do PMEB.....	69
Quadro 4 - Síntese do total de alunos matriculados na educação básica - 2015.....	71
Quadro 5 - Meta 19 do PMEB e suas estratégias.....	77
Quadro 6 - Análise do Plano Municipal de Educação de Bragança.....	78
Quadro 7 - Análise da Lei de organização do sistema de ensino de Bragança.....	88
Quadro 8 - Análise da Lei nº 4.042/2010.....	94
Quadro 9 - Síntese das leis de (2010 - 2015 - 2016) que disciplinaram o Conselho Municipal de Educação de Bragança e do seu Regimento Interno (2016).....	96
Quadro 10 - Dias e horários de funcionamento do CMEB.....	105
Quadro 11 - Representantes do Fórum Municipal de Educação de Bragança de 2017.....	107
Quadro 12 - Agenda de trabalho de monitoramento do PME 2015-2025.....	108
Quadro 13 - Grupos de trabalho da Conferência Municipal de Educação de 2017 divididos por eixos temáticos.....	110
Quadro 14 - (Grupo 1) - Estratégias com centralidade na eleição de gestores de escola.....	112
Quadro 15 - (Grupo 2) - Estratégia com centralidade no Fomento da participação intra-escolar.....	117
Quadro 16 - (Grupo 3) - Estratégias com centralidade nos Conselhos.....	118
Quadro 17 - (Grupo 4) - Estratégia com centralidade nos Fóruns de Educação.....	124
Quadro 18 - Grupo 5 - Estratégias com centralidade na autonomia e planejamento da gestão da escola.....	128
Quadro 19 - (Grupo 6) - Estratégias com centralidade na formação continuada.....	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDE	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
CAQ	CUSTO-ALUNO-QUALIDADE
CAQI	CUSTO-ALUNO-QUALIDADE INICIAL
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CME	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
CMEB	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BRAGANÇA
CNE	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONAE	CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
DF	DISTRITO FEDERAL
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMERICA
FAPESPA	FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO E ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ
FNDE	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
FNE	FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO
FUNDEB	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDEB	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IDHM	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
IFPA	INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ
INEP	INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PA	PARÁ
PAR	PLANOS DE AÇÕES ARTICULADAS
PDC	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO CAMPUS
PDE	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PED	PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO
PEE	PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PL	PROJETO DE LEI
PME	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PNDS	PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO
PNE	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PPEB	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA
PPP	PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO
PSECS	PLANOS SETORIAIS DE EDUCAÇÃO E CULTURA
RI	REGIÃO DE INTEGRAÇÃO
SAEB	SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
SALTE	SAÚDE, ALIMENTAÇÃO, TRANSPORTE E ENERGIA
SASE	SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO
SNE	SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
UFPA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	A justificativa da pesquisa	13
1.2	Objeto de estudo, perguntas e objetivos da pesquisa	23
1.3	Procedimentos metodológicos.....	24
2	A CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NOS PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL	33
2.1	Concepções de Estado e Democracia para a configuração dos planos de educação	33
2.2	Histórico da elaboração dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação	39
2.3	Os Conselhos de Educação na construção da política pública educacional	60
3	A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NOS MARCOS NORMATIVOS DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA/PA.....	66
3.1	O Plano Municipal de Educação de Bragança	66
3.2	O Sistema Municipal de Ensino.....	82
3.3	O Conselho Municipal de Educação de Bragança.....	92
4	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS AÇÕES A FAVOR DA EXECUÇÃO DA META 19 DO PME NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRAGANTINA	101
4.1	A criação/reativação do CMEB	101
4.2	O Conselho Municipal de Educação de Bragança e o monitoramento do PME (2015-2025) de Bragança	106
4.3	O CMEB e a execução das 15 estratégias da meta 19 do PME de Bragança/PA	111
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
	REFERÊNCIAS.....	151
	APÊNDICE A - DATAS DAS ATAS COLHIDAS PARA A PESQUISA (2013-2019)..	161
	APÊNDICE B - DOCUMENTOS REUNIDOS NAS VISITAS EXPLORATÓRIAS E POR E-MAIL DO PERÍODO DE 2013 A 2019	162

1 INTRODUÇÃO

1.1 A justificativa da pesquisa

Iniciamos nossa discussão a partir da ideia de que o planejamento é essencial a todos os campos do conhecimento e importante instrumento de alcance de objetivos do ser humano, o planejar se traduz no pensar sobre seu presente e passado a fim de traçar o futuro. A esse respeito, Menegolla e Sant’anna (1993, p. 17) nos dizem que “planejar é uma exigência do ser humano; é um ato de pensar [...] é como o homem pensa o seu ‘que fazer’, o planejamento se justifica por si mesmo. A sua necessidade é a sua própria evidência e justificativa”. O planejamento é sumariamente importante no campo educacional, possuindo como produto deste processo, por exemplo, os planos, os quais podem orientar a ação educativa.

Em razão disso, autores enfocam diferentes aspectos inerentes ao planejamento, a exemplo: do campo de previsão de alterações da realidade (AZANHA, 1993); do processo permanente de reflexão e tomada de decisão (VASCONCELLOS, 1995); ou da racionalidade de recursos materiais e humanos com objetivos, prazos e etapas definidas (MARTINEZ; LAHORE, 1977). Dessa forma, concordam e se complementam em suas ideias quanto àquilo que se refere, ainda que a partir de perspectivas distintas.

O planejamento como atividade humana – portanto, racional – faz com que o homem o tenha como uma das importantes dimensões que o ajudará na escolha do melhor caminho a seguir a fim de satisfazer a suas necessidades; isso requer que ele tenha tanto clareza em relação a essas dimensões quanto consciência e liberdade para optar o seu caminho. Essa liberdade se dá e se molda com a organização política de cada sociedade na qual o indivíduo está inserido.

No âmbito da educação,

é necessário que seja estabelecido o objetivo educacional, isto é, o teor da educação, a fim de que o homem possa fazer suas opções e estabelecer a sua trajetória; podendo, enfim, ser ele próprio, desenvolvendo-se como uma totalidade existencial (MENEGOLLA; SANT’ANNA, 1993, p. 23).

De maneira geral, os autores definem ou tentam definir o planejamento como um processo dotado de reflexão e ação, no qual o alcance dos objetivos parte de uma realidade (passado e presente) que se busca modificar (futuro). Assim, perceber-se nesse processo e selecionar quais atitudes são necessárias ao lugar que se quer chegar, por meio dos saberes adquiridos, é algo intrinsecamente ligado à questão educacional, assim como a um processo

de avaliação que deverá se tornar contínuo a fim de satisfazer às necessidades educacionais e à concepção da educação pretendida.

Embora o planejamento educacional seja um processo que busque objetivos claros e sistemáticos, não deve ser tratado como algo definitivo, pré-estabelecido, “cujos resultados podem ser totalmente pré-definidos, determinados ou pré-escolhidos, como se fossem produtos decorrentes de uma ação puramente mecânica e impensável” (MENEGOLLA; SANT’ANNA, 1993, p. 25), pois a reflexão sobre o como fazer e o que fazer permeia o indivíduo na construção da relação deste com o mundo e na sua posição dentro das estruturas sociais.

O planejamento educacional se divide em diferentes instâncias e finalidades de acordo com os objetivos, perpassando as esferas administrativas, como a União, o Estado e o Município, assim como se estabelece no âmbito curricular e escolar de ensino, de modo que deve se relacionar entre o âmbito mais geral (nacional/macro) e aquele em que o/a docente atua em seu município, na escola, na sala de aula, com os alunos (micro); ou seja, deve seguir uma lógica coerente e sistêmica, trabalhando coletivamente, mas não abandonando suas especificidades, valores e princípios.

Tomando como base autores como Beisiegel (2005), Mendes (2000) e Arretche (1996), Bordignon (2009), Novaes e Fialho (2010), Saviani (2014) e Dourado (2017), percebemos, na trajetória histórica da educação no Brasil e da luta por uma educação pública de qualidade para todos e todas, que há o intento de organização da educação e mais tarde de planejamento, o qual está intimamente ligado a questões econômicas e ao princípio da descentralização de poderes.

A descentralização na educação do país inseriu-se nas Constituições delegando responsabilidades e modificando o poder centralizador do Estado, que originava as definições gerais a respeito da vida dos indivíduos. O poder central passou a ter modificações nas diversas regiões do País, pois cada uma teve de alguma forma sua cultura, economia, sociedade e educação forjadas na luta e disputa por poder em seus territórios, que tempos depois foram subdivididos em governos subnacionais.

Ainda que a educação tenha avançado quanto à ampliação e conquista de espaços pelas camadas populares na educação pública, por meio de intensos processos de reivindicação quanto à educação chamada elementar (BEISIEGEL, 2005), ela também é encontrada nas Constituintes de 1824 e 1934, que mencionam a necessidade e as expressões a seu favor, embora isso tenha acontecido no Brasil “com muito atraso e de modo desigual, nas

diferentes regiões do país, acompanhando em geral os processos de urbanização e capitalização das localidades” (BEISIEGEL, 2005, p. 126).

Os marcos legais pouco contribuíam para a organização e descentralização, o que viria a tomar impulso a partir de 1932, com o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* que, entre os muitos apontamentos, diagnosticou “que todos os nossos esforços, sem unidade de plano e espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do País” (AZEVEDO et al., 2006, p. 188).

Questões relacionadas à necessidade do planejamento da educação e aliadas ao Manifesto dos Pioneiros concretizaram-se na Constituição Federal (CF) de 1934 (BRASIL, 1934), que fixou o Plano Nacional de Educação (PNE), sendo este de competência da União.

A concretização do planejamento na forma de um plano, em particular em um plano de educação, traduz-se em um documento normativo e político que estabelece compromissos e princípios que os entes federados deverão seguir para o alcance dos objetivos desejados no campo educacional.

A referida Constituição previa também em seus artigos a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja função principal seria a elaboração do referido Plano, construindo caminhos para a descentralização da educação apontada pelos Pioneiros.

Instalado em fevereiro de 1937, o CNE elaborou o que seria o primeiro plano, denominado “Plano de Educação Nacional”, que, segundo (Saviani 2014), cairia no esquecimento com o advento do Estado Novo. Com a primeira tentativa de plano nacional fracassada em 1937, a ideia de Plano Nacional só retornaria no texto da primeira Lei n° 4.024, de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961).

É importante destacar que o planejamento quer na educação quer na própria gestão pública teve inúmeros movimentos de conflitos, avanços e retrocessos, entre os quais os golpes de Estado entre os anos 1937-1945 e 1964-1985, que por sua vez tornaram-se períodos marcados pelo fortalecimento da centralização do poder governamental e político, a qual modificaria bastante a estrutura da sociedade brasileira como um todo, gerando inúmeros retrocessos, mas também avanços e conquistas dos movimentos populares em prol da educação na medida em que vinham acontecendo desde a instauração da república.

Várias análises derivam dos tempos de conflito. Entre elas, está a de Saviani (2008), que avalia as profundas implicações na educação em relação ao período de 1964 a 1985, a exemplo da vinculação pública à necessidade do mercado com uma série de ações que

visavam à preparação de profissionais capacitados e eficientes, do favorecimento à privatização do ensino, além das mudanças estruturais e curriculares que acentuaram a desigualdade social e interferiram na qualidade da educação pública.

A respeito do planejamento nesse período, a Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), que reforma o ensino primário e secundário, traz em seu artigo 52 e 53, que o “Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação”, e que “prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo” – trata-se de normativas que nos anos que se seguiram continuaram não sendo efetivadas na ação concreta do Estado.

Na segunda metade dos anos 1980, com a retirada dos militares do poder, o país passa a desenvolver-se na busca pelo fortalecimento da democracia, e “o processo de democratização que o país viveu, especialmente naquela década de 1980, fez aumentar, simultaneamente, o interesse por movimentos descentralizadores, como se a descentralização fosse sinônimo de democracia” (BATISTA, 2013, p. 92-93). Esse processo culminou em dois marcos importantes na legislação da educação, a promulgação da CF de 1988 e, mais tarde, da nova LDB nº 9394/96.

A pressão política de inúmeros movimentos da sociedade civil repercutiu na elaboração da CF de 1988, de modo a redefinir as formas existentes da gestão da educação pública – entre elas, a municipal –, estabelecendo que os sistemas de ensino educacional se democratizassem “a gestão democrática do ensino público na forma da Lei” (BRASIL, 1988, art. 206, inciso VI); também foi garantida, pelo menos no âmbito legal, a ampla participação nas decisões e no cumprimento das finalidades e objetivos educacionais.

A Carta Magna viria não só introduzir o caminho de descentralização das decisões na educação, como também estabeleceu a organização dos sistemas de ensino entre as esferas administrativas e definiu o PNE com duração de dez anos, objetivando articular o Sistema Nacional de Educação (SNE).

No período seguinte à aprovação da CF de 1988, é importante fazermos a análise do contexto, no qual foi se estruturando o planejamento da educação do país, referente às políticas públicas na educação, por sua vez emanadas do movimento global de reformas educativas no processo conjuntural do neoliberalismo, iniciado na Inglaterra na década de 1980. A esse respeito, Libâneo (2012) analisa as políticas educacionais do Brasil, baseadas em acordos internacionais, tendo como primeiro marco de referência a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que ocorreu em Jomtiem, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, durante a qual houve centralidade na visão economicista da educação, traduzindo os

interesses do Banco Mundial (BM), organizador e patrocinador da Conferência. Isso, segundo o autor, desencadeou impactos negativos na educação e em seus objetivos até os dias atuais.

Libâneo (2012) também chama a atenção para a dualidade ocasionada pelas políticas educacionais do país, onde os planos de educação da União, Estados e Municípios, orientados por cartilhas, fortaleceram as estruturas desiguais da sociedade e instauraram o paradigma economicista da educação para as escolas públicas, gerando “uma inversão das funções da escola: o direito ao conhecimento e à aprendizagem é substituído pelas aprendizagens mínimas para a sobrevivência” (LIBÂNEO, 2012, p. 23).

A partir da Conferência de Jomtien e da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, foi editado o Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, no qual, segundo Saviani (2014, p. 79), “apesar da retórica democrática, os mecanismos autoritários foram mantidos”, pois estes tiveram sua formulação, planejamento e gestão centralizados no poder da União, relegando estados e municípios a um papel secundário.

O segundo marco na educação brasileira foi a aprovação da LDB de 1996 (BRASIL, 1996), cujo texto trouxe, entre seus princípios de ensino, a gestão democrática na educação em seu 3º artigo e inciso VIII, “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”; quanto a sua organização, determinou, em seu artigo 8º, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Segundo Boaventura (1996), os municípios, que antes detinham poder apenas administrativo e direito facultado de emitir normas e estabelecer políticas, agora possuíam certa autonomia legal, devido à descentralização das relações hierárquicas entre União, estados e municípios.

A descentralização do ensino permitiria o fortalecimento do poder municipal e a organização da sociedade local para participar no exercício e controle das decisões. Tendo como “elemento-chave a expressão ‘centro’ [...] na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA et al., 1999, p. 14). Embora tivessem adquirido importante avanço quanto à autonomia legal para ações em sua própria política pública local, os municípios enfrentariam o desafio inicial da falta de “recursos humanos em condições de gerir, com sucesso, um sistema de ensino” (OLIVEIRA et al., 1999, p. 33).

A LDB de 1996 também determinou que a União elaborasse o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Sendo assim, em 2001 é aprovada a Lei nº

10.172, que instituiu o PNE, com vigência de 10 anos (2001-2010), e estabeleceu que estados, Distrito Federal e municípios elaborassem seus planos de educação tendo como base o PNE.

Estudos importantes, como os de Dourado (2011) e Saviani (2014), trazem reflexões quanto a este Plano e suas 295 metas. Ao realizar análise até o ano de 2008, Dourado revela em um de seus trabalhos que:

por configurar-se como plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes Federados e, desse modo, em função da lógica política de planejamento, gestão e financiamento e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresentou limites na sua realização. (DOURADO, 2011, p. 29).

Outro limite apontado por Dourado (2011, p. 30) seria a “superposição de programas e ações no campo educacional”, assim como “a complexa relação estabelecida entre o Ministério da Educação (MEC), suas secretarias e seus órgãos e as demais instâncias responsáveis pelas políticas educacionais nos estados e municípios”.

Um bom exemplo do exposto acima é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em 2007, mesmo ano em que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi lançado, de modo a ampliar o atendimento em relação a seu antecessor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A respeito do PDE, destacamos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como seu programa estratégico na melhoria dos indicadores educacionais dos entes federados. Ao aderirem ao plano de metas, passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), os quais se tornaram requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para Damasceno e Santos (2017, p. 8), uma das contribuições do PAR no estado do Pará foi de o município “pensar sua política com base na cultura do planejamento por meio da existência de um diagnóstico gerador de demandas, desconstruindo ações imediatistas e pontuais das secretarias municipais de educação [...]”.

Entretanto, a não ratificação dos planos estaduais e municipais como política de Estado, apontada por Dourado (2011), traduz-se, para Saviani (2014, p. 80-81), “em profusão de objetivos e metas, o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório”; além disso, reduz o Plano a uma “mera

carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas”, já que o presidente na época, Fernando Henrique Cardoso, vetou nove metas referentes à ampliação de recursos da União a serem investidos na educação.

A respeito dos Planos Municipais de Educação durante a vigência do PNE (2001-2010), Souza e Duarte (2014) revelam a existência de poucas pesquisas direcionadas a analisá-los, mostrando que apenas seis das 27 unidades federativas possuíam trabalhos científicos sobre seus PME – entre eles, 2 (dois) da Região Sul, 1 (um) da Região Sudeste, 1 (um) da Região Centro-Oeste, 2 (dois) da Região Nordeste e nenhum da Região Norte; constataram também que os estudos realizados se detinham em sua maioria a aspectos relacionados à elaboração e construção dos planos.

Em 2009, a Emenda Constitucional (EC) nº 59 trouxe avanços significativos a educação brasileira, possibilitando a ampliação de recursos a serem investidos na educação e ampliando a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assim como estabeleceu que fossem instituídas no PNE metas pré-fixadas de acordo com o Produto Interno Bruto (PIB).

Questões emblemáticas irão permanecer no centro de discussões do novo PNE, já que o anterior aproximava-se do término de sua vigência, sobretudo no que se refere ao financiamento da Educação, pois o plano que findava já elucidava a necessidade da ampliação de recursos, vista como fator estrutural na efetivação das metas. Os intensos debates promovidos pela sociedade civil organizada em prol da melhoria do texto, principalmente sobre a vinculação mínima do PIB a ser investido na educação pública, fizeram com que a versão final do documento fosse aprovada quase quatro anos após o término do PNE (2001-2010).

Órgãos e entidades no campo educacional tiveram importante papel na participação da construção do novo Plano, de modo que as mesmas entraram na arena de disputas de concepção, sobretudo, em relação “acerca da relação sociedade e educação, público e privado, qualidade, gestão, avaliação e regulação, diversidade e educação” (DOURADO, 2017, p. 47).

Em 25 de junho de 2014, a Presidente Dilma Rousseff aprovou sem vetos, a Lei nº 13.005 do PNE (2014-2024), com vigência decenal, da qual destacamos os artigos 7º e 8º no que dizem a respeito do planejamento municipal:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
[..]

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, 2014a).

Como determinado a partir da publicação do PNE (2014-2024), inicia-se o período em que a gestão de estados e municípios teriam para elaborar, reelaborar ou revisar seus planos de educação em atendimento ao prazo que expiraria em 24 de junho de 2015.

Com a elaboração dos planos estaduais e municipais, com o passar dos anos, originaram-se inúmeros estudos e pesquisas que nos ajudam a analisar cuidadosamente o impacto na concretude do que se espera ter como educação, construída não de forma transitória, ao dissabor de governos, mas como aquilo que estes mesmos governos conseguem em nível de Estado, ou seja, de modo permanente e estável.

A partir do entendimento de que os planos educacionais são planos de Estado, que devem objetivar a melhoria da educação, e que foram concebidos “sob a perspectiva da mobilização e da participação social” (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456), torna-se imprescindível:

a implementação de medidas capazes de conjugar os esforços de todos os envolvidos - gestores públicos, órgãos reguladores e de controle e sociedade - a fim de montar uma engrenagem eficiente na constatação dos rumos da política educacional edificada na forma da lei do PNE (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

Focando nos Planos Municipais elaborados ou reelaborados após a aprovação do PNE 2014-2024, segundo Souza e Alcantara (2017), originaram-se estudos que chamavam especial atenção sobre a participação dos principais envolvidos na elaboração e nos debates sobre o aspecto democratizante dos planos, especialmente quanto à criação e instauração de mecanismos e estratégias para o controle social das ações, bem como na análise do plano na construção do sistema municipal de educação e sua necessidade para a constituição do sistema nacional de educação.

Garantir a execução dos planos envolve, entre outros aspectos, o fortalecimento da gestão municipal aliada às instâncias de participação da sociedade civil na construção das políticas educacionais voltadas às demandas necessárias de cada realidade.

Previstos na própria Lei dos planos nacional, estaduais e municipais de educação, os Conselhos e Fóruns educacionais estão entre as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e pela avaliação da execução dos planos, atuando como importantes espaços da

representação e participação da sociedade civil. Daí a importância fundamental do nosso objeto de estudo, o que justifica plenamente este trabalho.

As inquietações que moveram a aproximação com a temática do presente estudo em torno do planejamento e gestão da educação advêm de uma trajetória acadêmica e profissional que se iniciou no ano de 2008 com o ingresso no ensino superior no Curso de Pedagogia na Universidade Federal do Pará (UFPA). No ano de 2009, segundo ano de graduação, intensificaram-se os estudos e pesquisas no campo do planejamento, após seleção para atuar em um projeto de extensão voltado para a colaboração na construção e solidificação do Projeto Político Pedagógico (PPP) de uma Escola Estadual em Belém, capital do estado.

No mesmo ano, já como membro de Grupo de Pesquisa, o interesse por estudos nesta temática se fortaleceu na contínua participação em projetos de pesquisa e extensão, os quais tratavam do planejamento e gestão da educação na Amazônia e de políticas e programas implantados nas redes municipais de ensino do estado do Pará.

Em 2013, ano do término da graduação, com o ingresso como professora na escola pública e, posteriormente, em 2014, atuando também como responsável de uma pré-escola da rede municipal de Tracuateua¹, município paraense a 198,6 km da capital do estado, pudemos perceber, de forma mais concreta, as relações estabelecidas entre os vários segmentos que compõem a política pública educacional, observando também os diversos movimentos na construção do planejamento e gestão da educação municipal.

Atuando na gestão da pré-escola, tornou-se necessário o aprofundamento dos estudos em nível de pós-graduação, que vieram a se intensificar com o ingresso na especialização em Gestão Educacional, cujo objetivo era consolidar o trabalho exercido no município.

As inquietações no exercício profissional giravam em torno dos mecanismos e estratégias de promoção da participação, que se davam via Poder Executivo do município por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) direcionado à educação, ao mesmo tempo em que buscávamos compreender como fomentar movimentos de participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões da escola. Com isso, o trabalho de conclusão da especialização culminou na monografia intitulada *Gestão escolar e a família: estratégias de participação em uma unidade de educação infantil*, estudo que identificou variadas estratégias, porém, percebidas como insuficientes a partir de uma perspectiva crítica da participação e de tomadas de decisão.

¹ O município de Tracuateua foi criado através da Lei nº 5.858, de 29 de setembro de 1994, foi desmembrado do município de Bragança passando a categoria de cidade. A origem do nome em tupi significa “terra abundante de tracuás”, tracuá é um cipó da família das Tráceas (*Philodendron Miyrmecotrilun Engel*), planta que habita os ninhos das formigas também chamadas de Tracuás.

Não mais exercendo a função da gestão, houve, em 2018, o ingresso no mestrado acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), na Linha de Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico da Escola Básica, persistindo com os estudos na temática do planejamento e gestão da educação, aprofundando a pesquisa em torno da elaboração e execução dos planos de educação, assim como da instituição de espaços de participação da sociedade civil em prol da gestão democrática e da educação municipal.

No estado do Pará, existem importantes estudos sobre essa temática, a exemplo dos trabalhos de: Lima (2010), no município de Ananindeua; Elias (2008), no município de Belém; e Sousa (2009) em Abaetetuba, os quais têm como principais focos de análises o papel de instâncias participativas e democráticas, o Conselho Municipal de Educação, o sistema municipal de educação, o controle social, a construção das políticas educacionais e as relações entre o governo municipal e a sociedade civil.

Com a experiência acadêmica em pesquisas e a experiência profissional adquirida no exercício da docência e da gestão, propusemo-nos a analisar o Plano Municipal de Educação (PME) de Bragança, tendo como razões desta seleção a proximidade com o município de Tracuateua, lugar de primeira experiência profissional como graduada, e a possibilidade de possíveis viagens para a coleta de informações.

Além disso, há dados significativos que destacam Bragança na região de integração Rio Caeté², pois é o município com maior número de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), totalizando 32.027 matrículas, segundo dados de matrícula do INEP em 2019. É considerado o único município caracterizado como de médio porte da RI Rio Caeté, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017), com maior número de habitantes, com população estimada no ano de 2019 de 127.686 habitantes.

É o município mais antigo da RI Rio Caeté, com 406 anos de fundação, e o terceiro mais antigo do Estado do Pará; embora haja divergências entre os diversos documentos que datam a criação do município. No entanto, ainda que tenha mais de quatro séculos de história, possui lei de criação do seu sistema de ensino datada de 18 de dezembro de 2015, assim como possui ativo o seu Conselho Municipal de Educação desde sua reativação em 2016.

² Para fins de planejamento estadual, o governo do Pará organizou o território paraense em 12 regiões de Integração: Araguaia; Baixo Amazonas; Carajás; Guamá; Lago de Tucuruí; Marajó; Metropolitana; Rio Caeté; Rio Capim; Tapajós; Tocantins; e Xingu, por meio do Decreto estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008. (Pará, 2016).

Ao nos ocuparmos da análise do PME de Bragança, instituído em 22 de junho de 2015, daremos destaque à meta referente à Gestão Democrática, que determina a necessidade de:

Meta 19 - 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 (BRAGANÇA, 2015a).

A referida meta estabelece quinze estratégias que servirão de norte para a concretização da democratização na educação do município, algumas das quais se referem ao Conselho Municipal de Educação de Bragança (CMEB), no sentido de sua reativação, fortalecimento e formação dos conselheiros.

Tendo como objeto o processo de execução da meta 19 do PME, referente a gestão democrática, sua análise fornecerá subsídios importantes que podem revelar os principais elementos potencializadores e as fragilidades existentes na gestão da educação do município.

1.2 Objeto de estudo, perguntas e objetivos da pesquisa

Após o refinamento descrito, delimitamos como nosso objeto de estudo o processo de execução da Meta 19 (gestão democrática) proposta no Plano Municipal de Educação de Bragança (2015-2025).

Definimos também nossa problemática, questões-problema e nossos objetivos, imprescindíveis para a escolha do percurso metodológico a ser desenvolvido.

Nossa problemática parte da ideia de que o Plano Municipal de Educação se configura de acordo com as dimensões normativas para a orientação da ação organizacional no âmbito municipal. Neste sentido, sua perspectiva é estabelecer os aspectos fundamentais que projetam os eixos de execução da política educacional em âmbito local, o que leva a indagações sobre as bases de construção do planejamento e da gestão.

Com isso, nossa questão central buscará identificar: De que forma o plano municipal de educação de Bragança (2015-2025) tem sido executado no sentido de garantir a gestão democrática proposta em sua meta 19?

A partir da questão principal levantada, definimos as seguintes questões que ajudarão a focar em elementos importantes para a discussão e definição dos objetivos:

Questão 1 – Como se configuraram o planejamento e a gestão nos planos de educação no Brasil?

Questão 2 – Quais aspectos fundamentais referentes à democratização da gestão da educação estão consagrados nos marcos normativos do município de Bragança?

Questão 3 – De que forma o Conselho Municipal de Educação tem exercido suas ações na construção da gestão democrática na política educacional de Bragança-PA por meio da execução do PME?

Seguindo a sequência argumentativa de nossas questões, elaboramos nossos objetivos.

O objetivo geral consiste em:

- Analisar o processo de execução da meta 19 (gestão democrática) do Plano Municipal de Educação de Bragança (2015-2025) a partir da institucionalização do sistema de ensino e do Conselho Municipal de educação.

E os específicos em:

- Identificar como se configurou o processo de elaboração e gestão dos planos de educação no Brasil;
- Analisar os fundamentos da gestão da educação presentes nos marcos normativos do município de Bragança;
- Analisar de que forma o Conselho Municipal de Educação de Bragança tem exercido suas ações com base nas estratégias da meta 19 do PME.

Analisar a execução das estratégias referentes à democratização da gestão da educação do município de Bragança é importante não só pela inexistência de estudos referentes ao tema, como também por permitir estabelecer uma reflexão aos outros municípios da região em relação à organização e execução de seu planejamento educacional, concretizado na forma de plano.

Aliado a isto, buscamos possibilitar ao município a colaboração que o estudo pode fornecer, especialmente, no que tange à gestão da educação básica, criando mais um instrumento para análise, reflexão, ação e avaliação no sentido de contribuir com a gestão e planejamento da educação.

1.3 Procedimentos metodológicos

Parte importante na realização de uma pesquisa, o debate metodológico possui campo fecundo de concepções que visam a explicar como se deve construir um modelo de

cientificidade ou construção do conhecimento. A partir das correntes e postulados imbricados na construção do conhecimento científico, é necessário que nos preocupemos também com o tipo de abordagem, técnicas e instrumentos no estudo do objeto de pesquisa.

Elucidando nosso percurso metodológico, caracterizaremos em etapas as escolhas realizadas, exemplificando também os autores em que nos ancoramos para sustentação do trabalho realizado, os quais fazem parte do campo do planejamento e gestão da educação.

Nossa primeira etapa possui em seu interior uma primeira seleção que diz respeito à abordagem. Muito comum e mais utilizada nas pesquisas do campo das Ciências Humanas e Sociais, nas quais se estabelece a Ciência da Educação, optamos pela abordagem qualitativa. Segundo Chizzotti (1998 p. 85), ela permite obter “um volume qualitativo de dados originais e relevantes, não filtrados por conceitos operacionais, nem por índices quantitativos”. Para Reis (2010, p. 17), na “pesquisa em educação, interessa mais desvendar os significados profundos do observado, do que os imediatamente aparentes”, o que demonstra a necessidade da constante desconfiança do pesquisador perante o que lhe é exposto.

Utilizando em nossa pesquisa a abordagem qualitativa poderemos melhor entender nosso objeto, que está envolto em questões ligadas à complexidade histórica, política, social e cultural, dos fenômenos ligados à democratização do planejamento e gestão da educação, indo muito além de questões estáticas e quantificáveis na produção do conhecimento.

Em relação à execução da meta da gestão democrática proposta no PME, objeto de nossa investigação, torna-se a pesquisa qualitativa importante e necessária, pois esta evidencia uma realidade que dificilmente dados quantitativos dariam conta de revelar, o que também requer maior rigor metodológico quanto a sua análise e interpretação.

Para a pesquisa qualitativa no campo das ciências sociais, Minayo (2016, p. 20) destaca que:

esse conjunto de fenômenos humanos é atendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas também por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e compartilhada com seus semelhantes.

Após a escolha do tipo de abordagem, realizamos a revisão bibliográfica, que difere de pesquisa bibliográfica, segundo nos alertam Lima e Miotto (2007, p. 38):

não é raro que a pesquisa bibliográfica apareça caracterizada como revisão de literatura ou revisão bibliográfica. Isto acontece porque falta compreensão de que a revisão de literatura é apenas um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa, ao passo que a pesquisa bibliográfica implica em

um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório.

Dentro da revisão bibliográfica, para construir e fomentar nossa base teórica utilizamos dos principais autores que discutem a respeito da temática do planejamento e gestão da educação, resgatando conceitos, concepções e discussões a nível nacional, estadual e principalmente municipal no sentido de sustentar nossa análise, sendo destacadas as contribuições de Dourado (2011, 2017), Saviani (2007, 2008, 2014), Lima (2011), Bordignon (2009), Cury (2002, 2005), Mendes (2000), Paro (2017), Gadotti (2008), Padilha (2001) dentre outros.

Com a necessidade de aprofundamento sobre conceitos intrinsecamente ligados ao objeto de nosso estudo, foram selecionados autores que teorizam sobre Estado, sociedade, poder, democracia e cidadania, quais sejam, Coutinho (2002), Chevalier (1999), Nogueira (2008) Gramsci (1972), Max Weber (2005), Alves (2010), Bobbio (1995), Dagnino (2002) e Chauí (2012).

Quanto ao procedimento, nosso estudo trata de uma pesquisa documental. Segundo Gil (2002, p. 45), esta

assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Segundo o autor acima, a pesquisa bibliográfica e documental, seguem quase os mesmos passos. Ele ainda difere os documentos, a respeito dos quais cita:

os documentos de “primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc. Incluem aqui outros inúmeros documentos como cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins etc. De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas e etc. (GIL, 2002, p. 46).

Após consolidarmos a seleção e base teórica a respeito do tema, debruçamo-nos sobre os documentos legais nos âmbitos nacional, estadual e municipal e os documentos orientadores. Dentre eles, podemos destacar a existência dos documentos normativos (Leis,

Portarias, Decretos e Resoluções), que são os que dão oficialidade à ação e os documentos orientadores (Manuais, Cartilhas e etc.) que estão voltados para executar o indicado pela Lei.

Entre os documentos legais, foram utilizados em nível nacional, a Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, e a Lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1966; em nível estadual, o Plano Estadual de Educação do Pará, estes com acesso disponível via sítio eletrônico da internet, contendo todas as suas atualizações.

Entre os documentos legais municipais, o Plano Municipal de Educação, a Lei de Organização do Sistema de Ensino e suas alterações e o Plano Plurianual, também encontravam-se em sítios disponíveis na internet, assim como o regimento interno do Conselho Municipal de Educação de Bragança e suas resoluções emitidas, encontradas em página eletrônica própria, vinculada à da prefeitura municipal de Bragança. Também eletronicamente encontramos na página do observatório dos planos, o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação 2015-2017. Sendo assim, dispondo de cerca da metade dos documentos necessários à análise, iniciamos nossa agenda de visitas exploratórias ao município lócus da pesquisa.

Em nossas duas primeiras visitas exploratórias, ocorridas em fevereiro de 2019, agendadas intencionalmente nos dias em que ocorreriam as plenárias, tivemos a oportunidade de conhecer as pautas debatidas vigentes, os conselheiros e demais membros componentes do conselho, além da dinâmica de trabalho desenvolvida e do espaço físico disponível aos trabalhos, da mesma forma como expusemos os objetivos da pesquisa e nos colocamos à inteira disposição para com o colegiado.

Em mais uma visita ocorrida em março, tivemos acesso aos primeiros documentos, atas das plenárias ocorridas de 2013 a 2015, descritas no Apêndice A; no mês de maio, em dois dias consecutivos, nos horários da manhã e tarde, tivemos acesso a mais documentos, desta vez, relatórios das ações do CMEB, atas das plenárias dos anos 2016 e 2017, atas das reuniões administrativas de 2018, relatórios de diagnose das escolas do campo e da cidade, leis e decretos não disponíveis eletronicamente e demais documentos, como descrito nos Apêndice B deste trabalho.

Ainda constatando a necessidade de maiores informações a respeito de nosso objeto de estudo, iniciamos contato com a diretoria pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, encaminhando solicitação via ofício a respeito de dados sobre as conferências que tiveram o plano como seu alvo de estudo, obtendo devolutiva no mês de agosto, via e-mail de relatórios e demais documentos, também mencionados no Apêndice B.

Sendo assim, destacamos como fator positivo à pesquisa a acessibilidade aos documentos públicos de fonte pública, disponíveis eletronicamente por meio da internet, encontrados principalmente nos sites oficiais do INEP, MEC, Senado e portal da Prefeitura Municipal de Bragança, assim como a dificuldade quanto ao tempo de coleta dispensada aos documentos públicos da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação de Bragança, tornados de fonte privada, já que não estão publicizados.

Associados aos documentos legais estão os documentos orientadores, em sua maioria de autoria do Ministério de Educação (MEC), entre eles, um conjunto de cadernos elaborados pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em articulação com as instâncias da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Fórum Nacional de Educação, Conselho Nacional de Educação e Governo Federal.

Entre os cadernos, constam orientações técnicas a respeito da elaboração dos planos municipais de educação, desde as etapas preparatórias, com materiais que auxiliam na construção de indicadores e diagnósticos educacionais, sobre como realizar conferências e fóruns e também a respeito do período posterior aos planos construídos, como a avaliação e o monitoramento das estratégias traçadas.

Entendendo também o Plano Municipal de Educação como conjunto de orientações jurídicas, normativas e legais, produzido não só pela sociedade civil como também fruto das instâncias central, estadual e municipal de estado e governos, faremos uso da designação utilizada por Lima (2011), que denomina *plano das orientações para a ação organizacional*, que diz respeito não só ao PME, mas a todas as orientações produzidas a fim de definir a estrutura e funcionamento da organização da escola e/ou da educação, ou seja, documentos legais e orientadores. Também caracterizaremos as ações emanadas do Plano e sua execução como parte do *Plano da ação organizacional*, ações estas nem sempre encontradas no *plano das orientações*, mas tão importantes quanto a ele no que tange ao desenvolvimento dos objetivos constantes no PME. Os documentos utilizados para a análise desta pesquisa estão descritos no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Documentos selecionados para estudo

ITEM	Documento	Ano	Objetivo da investigação
DOCUMENTOS LEGAIS NACIONAIS	Constituição Federal Brasileira de 1988	1988	Princípio da gestão democrática e Planejamento e Gestão da Educação
	Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 que aprova o PNE 2001-2010	2001	
	Lei nº 13.005/2014 que aprova o PNE 2014-2024	2014	
	Lei nº 9.394 de 1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996	
DOCUMENTO LEGAL ESTADUAL	Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Estadual de Educação –PEE e dá outras providências.	2015	Planejamento e Gestão Democrática
DOCUMENTOS LEGAIS MUNICIPAIS	Lei nº 4.391 de 22 de Junho de 2015 que estabelece o Plano Municipal de Educação de Bragança-PA – PME.	2015	Planejamento e Gestão da Educação em Bragança
	Lei nº 4.475 de 18 de dezembro de 2015 que disciplina a organização do Sistema de ensino do município de Bragança	2015	
	Lei nº 4.042 de criação do Conselho Municipal de Educação	2010	
	Lei nº 4.493 de 2 de maio de 2016 que altera o artigo 33 da lei do sistema de ensino, sobre o pagamento dos jetons aos conselheiros	2016	
	Lei 4.497 de 2 de maio de 2016 que altera o artigo 25 da lei do sistema quanto a composição do conselho	2016	
	Plano Plurianual de Bragança 2018-2021	2018	
	Leis, Decretos e Portarias emanadas pelo poder executivo de Bragança	2015 a 2018	Organização, funcionamento e ações do CMEB no desempenho da Execução da Meta 19 do PME
	Resoluções nº 01 e 02 emitidas pelo Conselho Municipal de Educação	2017	
	Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação	2016	
	Atas de reuniões administrativas 2013 a 2015 Atas das reuniões plenárias do CMEB de 2016 e 2017 Atas das reuniões administrativas do CMEB de 2018	2013 a 2018	
	Relatórios diagnósticos realizados pela CIDE (órgão do Conselho) em escolas da zona urbana (1) e campo (2)	2016	
	Relatório elaborado pela presidente do CMEB das ações realizadas no período (2016-2018)	2018	
	Relatório de Monitoramento do PME (2015-2017), elaborado pelo Fórum Municipal de Educação	2017	
	Relatório de avaliação do PME pelo Fórum Municipal de educação do biênio 2015-2017	2017	
DOCUMENTOS ORIENTADORES	Documento Norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação	2013	Gestão Democrática da educação
	PNE EM MOVIMENTO Construindo indicadores educacionais nos municípios	2016	
	PNE EM MOVIMENTO caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos municipais de educação	2016	
	3 anos de plano nacional de educação (observatório do PNE)	2017	
	Relatórios do 1º e 2º ciclos de monitoramento das metas do PNE dos biênios (2014-2016) (2016-2018) MEC.	2014 e 2016	

Fonte: elaborado pela autora.

Na segunda etapa de nossa pesquisa, tratamos da técnica a ser utilizada em nossa pesquisa documental, na qual fizemos uso da análise de conteúdo. Para Bardin (2016, p. 31), ela “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, conjunto que pode se utilizar de vários procedimentos, os quais, segundo Chizzotti (1998, p. 98):

podem privilegiar um aspecto da análise, seja decompondo um texto em unidades léxicas (análise lexicológica) ou classificando-o segundo categorias (análise categorial), seja desvelando o sentido de uma comunicação no momento do discurso (análise da enunciação) ou revelando os significados dos conceitos em meios sociais diferenciados (análise de conotações), ou seja, utilizando-se de qualquer outra forma inovadora de decodificação de comunicações impressas, visuais, gestuais etc., apreendendo o seu conteúdo explícito ou implícito.

Podemos ainda, segundo Bardin (2016), dividir a análise de conteúdo em três fases: a pré-análise; a exploração do material; e, por último, tratamento dos resultados, na qual fizemos as inferências e a interpretações.

Na fase de pré-análise, realizamos a leitura flutuante, definida pela autora como primeira atividade, que “consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações”(BARDIN 2016); nesta fase também fizemos a escolha de quais documentos seriam utilizados para análise e respostas aos objetivos. Durante a preparação do material, ainda na pré-análise, foi feita a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores a partir do

recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação para o registro dos dados. Geralmente, certificamo-nos da eficácia e da pertinência dos indicadores, testando-os em algumas passagens ou em alguns elementos dos documentos (pré-teste de análise) (BARDIN, 2016).

Sendo assim, organizados os documentos legais, elencamos como categorias fundamentais para a análise dos nossos objetivos: *a participação; a gestão democrática; e o planejamento educacional.*

No que concerne à fase de exploração do material, trata-se, segundo Bardin (2016), do período mais duradouro, que contém a etapa da codificação, na qual são feitos recortes em unidades de contexto e de registro, e a categorização, na qual se deve utilizar da exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade, fidelidade e produtividade como requisitos para uma boa categoria.

Como importante recurso metodológico, as metas de um PME requerem a construção de indicadores, que a respeito da meta 19 são definidos como indicadores indiretos que “não

medem de forma direta a gestão democrática, mas constituem aproximações significativas sobre a gestão democrática que se almeja construir” (BRASIL, 2016, p. 10) cujo o PNE partindo das estratégias elencadas, foi também base das estratégias do PME de Bragança.

Utilizando os conceitos e discussões encontrados no documento *Pne em Movimento: construindo indicadores educacionais nos municípios* utilizamo-nos do conceito trazido por Jannuzzi (2001, p. 15), para estabelecer do que se trata um indicador:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Os indicadores são construídos a partir da base de dados dos questionários utilizados pela Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), podendo ser encontrados nos documentos a respeito dos planos, que têm como fonte de dados o questionário Prova Brasil/Aneb, também utilizados em importantes estudos, como os de Dourado (2017).

Dentre os indicadores mais utilizados para debate, estão o número de escolas com Conselho Escolar e número de escolas onde houve eleição direta para diretores e vice-diretores, contudo – reforçam autores como Dourado, Paro e Saviani –, que estes são importantes, mas são permeados de subjetividade, não podendo ser os únicos indicadores estabelecidos tampouco estar dissociados de outros ou um dos outros.

Passando à fase de codificação, elencamos as unidades de registro e de contexto a serem utilizadas às análises dos documentos. Na terceira seção, elencamos as mesmas unidades de registro e contexto para os três marcos normativos analisados, sendo as unidades de registro definidas por temas, conforme Bardin (2016)³. Assim, estes temas foram selecionados dentro das categorias propostas: *Participação da sociedade civil e Participação do poder executivo; Gestão educacional e gestão escolar*, entendendo-se que são duas unidades interligadas, mas tratadas distintamente nos documentos, com a perspectiva macro (sistema) e micro (escola), porém, correlatas; e finalmente, há a unidade *Plano Municipal de educação*, analisada a partir das unidades de contexto encontradas nos documentos legais.

³ Uma afirmação acerca de um assunto. Quer dizer, uma frase, ou uma frase composta, habitualmente um resumo ou uma frase condensada, por influência da qual pode ser afetado um vasto conjunto de formulações singulares. [...] Fazer uma análise temática consiste em descobrir os “núcleos do sentido” que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. (BARDIN, 2016, p. 135).

Na quarta seção, analisamos as unidades de registro cujo “objeto ou referente: recorta-se o texto em função desses temas-eixo, agrupando à sua volta o que o locutor exprime ao seu respeito” (BARDIN, 2016), tendo como unidades os núcleos/centralidades das estratégias, e como unidades de contexto os registros constantes nas atas das reuniões plenárias do Conselho.

Na fase de tratamento dos resultados, a interpretação é essencial, mas deve estar claramente relacionada ao objeto existente. Assim, realizamos as inferências à análise necessária para o alcance dos objetivos propostos, com base não só dos dados mas de onde estes estavam inseridos.

Diante do exposto, a presente pesquisa está estruturada em introdução, sendo esta a primeira seção. Há uma segunda seção, intitulada *A configuração do planejamento e da gestão nos planos educacionais no Brasil*, contendo o levantamento bibliográfico realizado, uma breve discussão sobre os conceitos de Estado e Democracia na configuração dos planos de educação, um resgate histórico da elaboração dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação, com recorte temporal de 1932 aos dias atuais, ressaltando-os dentro dos principais governos nacionais e discutindo como os conselhos se tornaram importantes espaços de exercício da democracia a partir da década de 1990.

Uma terceira seção, intitulada *A democratização da gestão da educação nos marcos normativos do município de Bragança/PA*, que traz a análise de três documentos municipais referentes ao período estudado e ao objetivo geral proposto, sendo estes o Plano Municipal de Educação (2015-2025), a Lei que organiza o Sistema Municipal de Ensino de Bragança e a Lei de criação do Conselho Municipal de Educação.

Uma quarta seção, intitulada *O Conselho Municipal de Educação e suas ações a favor da execução da meta 19 do PME na gestão da educação bragantina*, traz informações breves quanto a criação/reativação do Conselho após a aprovação da Lei do Sistema municipal, como este se envolveu no processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação e seu desempenho na efetivação da meta 19, que corresponde à gestão democrática no município de Bragança.

Em seguida, temos as considerações finais depreendidas ao final desta pesquisa, seguidas das referências utilizadas e dos apêndices A e B.

2 A CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NOS PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL

O planejamento e a gestão da educação têm sido foco de inúmeros estudos e pesquisas em vários campos do conhecimento científico. Trata-se de duas ações distintas e ao mesmo tempo estreitamente ligadas que, com o passar do tempo, revelaram-se como conceitos carregados de variados significados, os quais ora se assemelham ora se complementam, conforme a visão de autores como Padilha (2001).

Na educação, o planejamento e a gestão, como os conhecemos, estabeleceram-se por modificações na construção do pensamento e do viver em sociedade, assim como em conjunto a fenômenos sociais que extrapolam o local e o nacional, chegando ao internacional e remontando a concepções históricas, filosóficas e sociológicas, remotas e presentes.

Considerando que existem variadas estratégias e diversos mecanismos de articulação nos processos de planejamento e gestão da educação, e tendo como objeto de estudo deste trabalho o processo de execução da meta 19 do PME de Bragança, procuraremos discutir nesta seção a base teórica que fundamentou nosso estudo a partir de um breve resgate das concepções de Estado e de democracia, uma vez que são importantes para o debate da configuração dos planos no Brasil.

Ainda nesta seção, também traçamos o histórico dos processos de elaboração dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação do Brasil, abordando como se estabeleceram nas normativas legais da educação e como foram desenvolvidos nos diferentes governos, tendo como recorte temporal o período a partir da revolução de 1930 até os dias atuais.

Também abordaremos a instituição dos Conselhos no Brasil, por se constituírem como importantes espaços públicos de participação democrática após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do estabelecimento dos Conselhos de educação no Brasil.

2.1 Concepções de Estado e Democracia para a configuração dos planos de educação

Existem diversos estudos sobre as teorias do surgimento do Estado moderno, a partir das quais grandes pensadores iniciaram discussões ainda no século XVI, tornando-se autores de obras clássicas e inspirando outros estudiosos sobre o assunto nos séculos seguintes.

Rememoramos aqui, de forma breve, as principais concepções de Estado para que nos auxiliem a compreender as relações existentes em torno do planejamento e da gestão da

educação que encontramos atualmente, chamando especial atenção para a sociedade civil e sua importância na redefinição das metas e estratégias existentes nos planos.

No século XVI, o debate sobre Estado inaugurou-se com intelectuais como Maquiavel (1469-1527), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778), desenvolvendo a corrente chamada contratualista, que considera a relação entre a sociedade e o Estado como um contrato. Para Maquiavel e Hobbes, o Estado deveria deter o poder absoluto, já que os homens não conseguiriam sobreviver sem destruírem a si mesmos.

Locke inicia o debate a respeito de como o contrato não é algo absoluto, podendo ser desfeito se o acordo estabelecido não fosse respeitado. Para Chevalier (1999, p. 103), “a obra de Locke desfez no absolutismo os primeiros golpes sérios [...] tais golpes começam a abalar o edifício absolutista, abrindo-lhe extensas fissuras que serão ampliadas pelos demolidores do século seguinte”. Além disso, Locke defendeu que o poder deveria ser dividido em executivo, legislativo e judiciário.

Ao contrário de Locke, Rousseau negava a divisão do poder do Estado entre judiciário, legislativo e executivo, e não apontava o poder representativo como forma democrática, pois defendia que o poder do povo deveria ser soberano. Para Coutinho (2002, p. 12), Rousseau “faz não só uma crítica da sociedade existente, elabora uma proposta de sociedade alternativa, profundamente democrática, radical e popular [...] mas também indica os limites ideológicos contidos no liberalismo”, que surge a partir do iluminismo europeu a partir do século XVII (GRESPLAN, 2014).

O liberalismo nasce baseado em uma concepção individualista de sociedade, na qual o Estado deve garantir os interesses individuais, privados. Segundo Nogueira (2008, p. 28), o liberalismo gira seus temas em torno da defesa “do indivíduo soberano, propriedade privada, direitos concentrados na pessoa, limitação do Estado”, de modo que passou a se constituir como teoria política e econômica com as revoluções burguesas.

Em contraposição, no século XIX, inicia-se uma abordagem de orientação marxista que critica a visão contratualista sobre Estado e sociedade, assim como rebate a concepção liberal de Estado, na medida em que é baseada na teorização de Karl Marx (1818-1883), que identifica uma relação de dominação pelo determinismo econômico, dividindo a sociedade em classes de dominantes e dominados, do e pelo capital.

Estas discussões se ampliam posteriormente na visão gramsciana, que, em um novo momento histórico, relaciona o debate em torno da nova configuração da esfera pública e da organização da sociedade.

No *Manifesto Comunista*, publicado em 1948, em Londres, Marx e Engels expressam sua oposição ao regime capitalista e suas concepções quanto à configuração imposta à sociedade, destacando que sempre houve durante a história, em quase todos os lugares, uma constante divisão da sociedade em classes, de forma hierárquica, a partir de condições distintas e em constante luta, a qual denominou burguesia e proletariado.

A burguesia nasce do fim do feudalismo e coloca em seu “lugar novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta” (MARX; ENGELS, 1999, p. 8).

Neste cenário de disputa de classes, os ideais do regime liberal, para Coutinho (2002, p. 16), “foram sendo impostos à classe burguesa – determinados direitos de cidadania sobretudo de cidadania política, que não fazem parte do ideário liberal, mas que este foi forçado a assimilar”, algo que se alia à tarefa de controlar o crescente movimento das massas pela busca de direitos – entre eles, a maior participação política e a democracia.

O pensamento de Marx em torno da luta de classes e, conseqüentemente, de interesses estava preocupado com o cenário de sua época e discordava da visão contratualista quando chamava o Estado de “comitê executivo da burguesia [...] em um processo que choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder” (COUTINHO, 2002, p. 17).

Em torno da discussão da relação entre Estado e sociedade civil, o poder existe como elemento determinante para fundamentar a análise. Nogueira (2008), a partir das obras de pensadores contratualistas e marxistas, discute como o poder tem muitas faces, além de utilizar a reflexão de autores como o sociólogo alemão Max Weber para referendar essas relações de poder.

Para Weber, o poder “é a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada, [que] pode assentar em diferentes motivos de acatamento” (WEBER, 2005, p. 19). Para Nogueira (2008), existe poder em toda e qualquer situação na qual há interação, e em que o comportamento é condicionado à obediência de alguma forma.

Para pensadores como Gramsci (1891-1937), também marxista, o Estado só existe pela existência da sociedade civil. Por outro lado, a sociedade civil assumiu-se em diferentes matrizes teóricas, de acordo com diferentes autores e contextos históricos.

Para Gramsci⁴, sociedade civil seria o “o conjunto dos organismos vulgarmente chamados privados [...] e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade” (GRAMSCI, 1972, p. 16). Os “aparelhos privados de hegemonia” exemplificados pelo autor podem ser a igreja, os sindicatos, as escolas, os

⁴Gramsci foi filósofo marxista, jornalista, crítico literário e membro fundador do partido comunista da Itália.

partidos políticos e etc. Com base no pensamento gramsciano sobre hegemonia, Alves (2010, p. 1) descreve que este

propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas. Nesse contexto, a sociedade civil adquire um papel central, bem como a ideologia, que aparece como constitutiva das relações sociais.

Para Gramsci, a sociedade se distingue em sociedade civil e sociedade política, em que o “Estado=sociedade política + sociedade civil, quer dizer hegemonia revestida de coerção” (GRAMSCI, 1972, p. 165); essa noção de Estado seria, para Gramsci, o Estado ampliado.

Nogueira (2005) explica que a sociedade civil está arraigada em interesses dos grupos que a compõem; havendo disputa pela hegemonia no exercício do poder. Entre as várias análises existentes a este respeito Alves (2010), cita que “Gramsci destaca a importância de formar uma classe dirigente que se mantenha pelo consentimento das massas e não apenas pela força coercitiva” (ALVES, 2010, p. 73).

Tendo o poder como elemento fundante desse processo, Nogueira (2008, p. 21) descreve que “o poder político vale-se de um Estado, isto é, de um aparato organizacional e de procedimentos legais que autorizam alguém a exercer a autoridade e a coagir – para cumprir suas finalidades”. Isso pode ser mais evidente dentro de uma estrutura em que é exercido o poder político – um governo, por exemplo, como forma de conservação do poder.

A depender da configuração da relação entre o Estado e a sociedade – e de como estes se estabelecem dentro de uma dinâmica de governo e, conseqüentemente, também de poder –, as formas de organização dos espaços públicos poderão assumir diferentes formatos, os quais por sua vez também estarão sujeitos (ou não) à dinâmica dos governos de outros países.

Como outros campos de políticas, a educação fica sujeita à imposição de uma série de demandas, que fogem à centralidade de concepções de uma só pessoa, um único país ou governo, mas seguem se estruturando nas sociedades por fenômenos muito mais profundos de absorção e internalização

Refletindo sobre isso, podemos pensar em ‘tendência’ como inclinação/disposição natural ou como aquilo que leva alguém a agir de certo modo. Ser levado pode significar alienação; daí, surge a necessidade de reflexão à luz das teorias, a fim de se lidar com múltiplas determinações internas e externas; as primeiras, advindas da formação introjetada, da absorção de ideologias dominantes, e as demais, advindas de imposições regulatórias (POLI; LAGARES, 2017, p. 839).

No Brasil “a década de 1990 assistiu a uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado” (NOGUEIRA, 2005, p. 58). As reformas iriam girar em torno dos direitos sociais, aliados aos direitos civis e políticos da sociedade brasileira, em um período de forte busca pelo fortalecimento da democracia.

Embora não haja consenso sobre o conceito de democracia, esta é tida pelo senso comum como uma forma de governo que permite que todos tenham vez e voz de decisão no processo político, assim como tenham direitos e deveres sociais comuns. Porém, a Democracia, conceito tratado de diferentes formas, pode assumir especificidades muito mais profundas do que as aparentes. Para compreender a democracia, é necessário consolidarmos e estabelecermos uma discussão teórica que se utilize da base de compreensão da própria democracia, além de uma das teorias das formas de governo⁵ explicadas por Bobbio (1995), que exemplifica suas tipologias de formas de Estado existentes – indo além, como exemplificado por Chauí (2011), a fim de entender a democracia como uma forma social e política.

Segundo Marilena Chauí (2012), aquilo que conhecemos como democracia se estabelece a partir de uma perspectiva liberal, baseada na ordem civil e legal, na existência de partidos políticos, na divisão dos três poderes em executivo, legislativo e judiciário, e na constituição de direitos civis de igualdade e liberdade.

Porém, mais do que uma forma de regime político, a autora identifica a democracia como uma forma social e política que ultrapassa a ideia difundida pela maioria da sociedade, reconhecendo a luta dos trabalhadores pertencentes à sociedade, ou seja, “no correr dos séculos XIX e XX ampliaram a concepção dos direitos que o liberalismo definia como civis ou políticos, introduzindo a ideia de direitos econômicos e sociais” (CHAUÍ, 2005, p. 23-24).

A autora ainda distingue entre a concepção liberal de democracia e a visão ampliada dos direitos, identificada na concepção da esquerda:

na concepção liberal, a figura principal é a do indivíduo como portador da cidadania civil ou política, vivendo na sociedade civil, determinada pelas relações de mercado; na concepção de esquerda, a figura principal é a das formas de organização associativa das classes e grupos sociais (sindicatos, movimentos sociais e populares) (CHAUÍ, 2005, p. 24).

Para Chauí (2012), a democracia possui três características principais: criação e conservação de direitos; conflito como legítimo e necessário; e o fato de ser a única que afirma que a soberania é popular, pertencente ao povo e não ao governante.

⁵Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político, a teoria aristotélica clássica, a teoria medieval, de origem romana e a teoria de Maquiavel (BOBBIO, 1998, p. 319).

A democratização debatida por vários autores não é conceito unívoco, nem pode ser considerada como existente em uma determinada sociedade, pois ela está em processo constante pela sua instauração, não só política como ideologicamente; desse modo, pode ser compreendida aqui como plena capacidade de intervenção ou como exercício da cidadania.

Para Dagnino (2004), a expressão cidadania, usada comumente, tem dois lados. De um lado, embora usada indiscriminadamente, tomou espaço na sociedade; por outro lado, exige a consciência crítica do debate de seu significado e a quem serve. A autora demarca a cidadania identificando dois sentidos: “o seu caráter de estratégia política, o fato de que ela expressa e responde hoje a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte sem dúvida significativa da sociedade, mas que certamente não se confunde com toda a sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 103).

A autora cita a importância fundamental da cidadania, “o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política” (DAGNINO, 2002, p. 104), sobretudo, exercido nos movimentos sociais que ocorreram em todo mundo e no Brasil a partir de 1980.

Além disso, esse processo é apreendido como uma forma de relação entre sociedade e Estado, de modo que emerge uma reforma estratégica no pensamento, segundo a qual não se encerra apenas no Estado o reconhecimento formal dos direitos da sociedade, mas transcende a forma liberal na reivindicação de direitos de indivíduos ativos na estrutura política e no exercício do poder.

A partir das várias concepções de Estado, debatidas neste breve resgate, aliadas à necessária discussão sobre democracia, a concepção de Estado gramsciana é a que mais se aproxima da configuração dos planos nacionais de educação existentes hoje. Produto de uma longa e árdua caminhada de lutas, pressão de sindicatos e entidades de classe que exigiram não só maior participação dos sujeitos, mas também impactaram na construção do espaço público e de políticas sociais relevantes. Não é à toa que, nos PNE 2001-2010 e 2014-2024, a democracia na gestão da educação configurou-se como uma meta a ser alcançada.

Com especial atenção após a inauguração das grandes conferências nacionais de educação em 2010, solidificaram-se os debates e os espaços de exercício da democracia na educação, construindo metas também nos planos estaduais e municipais e no interior dos sistemas de ensino e das escolas.

2.2 Histórico da elaboração dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação

O cenário existente no Brasil, entre os anos de 1920 e 1940, foi marcado por profundas reformas em todo o país e em vários Estados, segundo Damasceno e Santos (2017), entre estas estão a de São Paulo em 1920 por Sampaio Dória, no Ceará por Lourenço Filho em 1922 e no Distrito Federal em 1927 por Fernando de Azevedo. Estas reformas tinham objetivos como o de aumentar o acesso à escola, estabelecer a liberdade e laicidade do ensino e a articulação de todos os níveis e modalidades de ensino.

Estas reformas aliadas a outras nos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, marcaram os anos da década de 1920 e foram muito importantes para a organização das mudanças que aconteceriam nos anos seguintes na educação em todo o país.

Em 1930, iniciava-se a chamada Era Vargas, encerrando o período anterior, baseado na manutenção do poder central pelas oligarquias rurais, hoje estados nacionais – a exemplo dos estados de São Paulo e Minas Gerais e o governo central (federal), que mantiveram por 30 anos um pacto direto de articulação que definia quem seria o presidente do país, alternando-se entre os dois estados. Este fato culminou na organização política de outros estados que, com o apoio dos militares, acabou com o jogo político e colocou Vargas no poder.

Autores como Saviani (2014), Dourado (2017) e Bordignon (2009), que têm como seus objetos de estudo o planejamento educacional no Brasil, remetem-se, quase em forma de consenso, ao *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932 como uma notável primeira iniciativa. Entre os muitos apontamentos, o Manifesto diagnosticou “que todos os nossos esforços, sem unidade de plano e espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do País” (AZEVEDO et al., 2006, p. 188). Assim, evidenciou não só a necessidade do planejamento, mas também a descontinuidade das ações referentes à educação e a exigência de uma organização a nível de sistema.

O Manifesto foi escrito por 26 educadores e trazia como título *A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo*, abordando entre seus escritos questões que seriam muito importantes nos rumos da política educacional que se sucederia.

Para Saviani (2014), a Constituição de 1934 foi influenciada diretamente pelo Manifesto, ao estabelecer no artigo 150 de sua Constituinte como competência da União “a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos,

comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”; quanto ao órgão de elaboração do PNE, em seu artigo 152 diz que:

Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (BRASIL, 1934).

A educação na Constituição de 1934 ganhou um capítulo inteiro, além de trazer profundos avanços para a época, apresentando pela primeira vez em uma Constituição a educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos. A esse respeito, Cury (2005, p. 23) sintetiza:

Essa obrigação se impõe pelo Plano Nacional de Educação, pelo ensino primário gratuito e obrigatório, pela vinculação obrigatória de percentual dos impostos dos Estados, municípios e união em favor da educação escolar, inclusive a da zona rural, a criação de fundos para uma gratuidade ativa (merenda, material didático e assistência médica-odontológica), a progressividade para além do primário, a confirmação de um Conselho Nacional de Educação [...].

Ainda sobre a Constituição de 1934, para Cury (2005), o capítulo da educação foi muito significativo pois a mostra

mais do que um direito civil, um direito social próprio da cidadania. Mesmo que nem tudo tenha sido efetivado, ficaram registrados os compromissos com e na norma constitucional estabelecendo-se uma tradição virtuosa da busca do direito do cidadão e da cobrança do dever do Estado (CURY, 2005, p. 23).

Podemos perceber a CF de 1934 como fruto do crescente movimento por maior participação e questionamento da política vigente no período, ao mesmo tempo em que fortalece a longa e histórica busca da educação como direito público.

Posteriormente, o cenário político de golpes de Estado entre os anos de 1937 a 1945 obscureceram o PNE, assim como tornaram mais difíceis as iniciativas de uma educação nacionalmente planejada.

Normativamente constituído o PNE, o CNE foi responsável pela elaboração do Plano e entregou ao ministro da educação na época, Gustavo Capanema, uma proposta chamada de Plano de Educação Nacional, em maio de 1937; além de não chegar a virar Lei, ela seria esquecida depois de um golpe articulado e executado pelo então presidente Getúlio Vargas para se manter no poder, instaurando o período ditatorial denominado Estado Novo.

Os avanços da CF de 1934 foram negados à nova Constituição, outorgada em 1937, abortando qualquer tentativa de avanços referentes a organização e planejamento da educação ou manutenção dos direitos já conquistados constitucionalmente na Constituição anterior, como o de vinculação de recursos para a educação.

Os avanços sofrem uma ruptura, diante da qual ficaram para trás importantes conquistas, a exemplo da educação como direito de todos e responsabilidade do Estado, da descentralização de poderes de legislar a educação – ainda em processo –, da vinculação orçamentária obrigatória da educação e do princípio da institucionalização do SNE.

Com a renúncia de Vargas, em 1945, e a eleição de um novo presidente no ano seguinte, Eurico Gaspar Dutra, uma nova Constituição foi promulgada em 1946. Segundo Damasceno e Santos (2017, p. 26), esta se baseou em

princípios liberais e democráticos, sendo o instrumento legal para a reorganização nacional, agora sob novas bases, e a introdução de inovações importantes, inclusive para a educação, que passa a ser compreendida como direito de todos e ser garantida em todos os níveis pelo Estado, juntamente com a iniciativa privada.

Voltariam na Constituição de 1946 questões da Constituição de 1934, como a vinculação de recursos para a educação, agora determinando uma porcentagem mínima de recursos a ser investida por União, estados e municípios, além de estabelecer como competência da União legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional”, em seu Artigo 5º, inciso XV, alínea d) – motivo pelo qual se criaria, só 15 anos depois, a Lei 4.024/61. Embora tenha retomado importantes conquistas, a Constituição viria carregada de princípios liberais e conservadores, sobretudo, no que se refere à centralização dos poderes.

No governo de Gaspar Dutra (1946-1950), a respeito do planejamento, a educação ficou de fora do plano apresentado em 1948, conhecido como Plano SALTE (das iniciais: Saúde, Alimentos, Transporte e Energia); o plano objetivava o desenvolvimento econômico baseando-se entre suas ações na exploração da energia elétrica e em pesquisas relacionadas ao petróleo (CALICCHIO, [2015]).

Getúlio Vargas, que retorna ao governo em 1951, considerou o plano SALTE tanto precário economicamente em relação aos recursos para sua implementação quanto limitado tecnicamente, demonstrando sua inexecutabilidade financeira e técnica, já que o mesmo pretendia impulsionar a industrialização no país por meio da adoção de medidas de reajustes financeiros (CALICCHIO, [2015]).

No período do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o planejamento ganharia força no Brasil em seu conhecido “plano de metas”, principalmente a partir de diagnósticos elaborados durante o governo de seu antecessor, Vargas, elaborados por organismos internacionais “da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)” (BRASIL, 2011, p. 8). Seguindo o slogan “50 anos em 5”, o seu plano de metas dividia-se em cinco setores – energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação – e tinha a educação como a meta 30 do plano, tendo acrescentada mais tarde a construção de Brasília como meta 31 (BRASIL, 2011).

O plano privilegiava o desenvolvimento econômico baseado principalmente na infraestrutura (rodovias, hidrelétricas, aeroportos) e na indústria, para cujo alcance reuniu o capital estatal, privado nacional e o estrangeiro, conforme Brasil (1958).

A meta 30 sobre educação intitulava-se “Formação de pessoal técnico” e pretendia desenvolver um programa de educação para o desenvolvimento, visando ao crescimento econômico nacional, ao mesmo tempo em que tinha entre as ações do plano (1958) a qualificação de mão de obra e o fortalecimento de escolas de ensino industrial e agrícola, segundo Brasil (1958).

Na avaliação de Saviani (2008, p. 293) sobre esse período,

os empresários nacionais e internacionais, as classes médias, os operários e as forças de esquerda se uniram em torno da bandeira da industrialização, as razões que os moveram na mesma direção eram divergentes. Enquanto para a burguesia e as classes médias a industrialização era um fim em si mesmo, para o operariado e as forças de esquerda tratava-se apenas de uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia buscou consolidar seu poder, as forças de esquerda levantaram nova bandeira: nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, *royalties* e dividendos e as reformas de base (tributária, financeira, bancária, agrária, educacional).

Segundo esta análise da conjuntura, a sociedade polarizou-se entre os que defendiam ajustar a economia à política, e os que defendiam ajustar a política à economia.

Sob o governo do presidente João Goulart (1961-1964), é aprovada, em 20 de dezembro de 1961, a Lei nº 4.024 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Substituindo o CNE, a lei cria o Conselho Federal de Educação (CFE), instalado em 12 de fevereiro de 1962, assim como estabelece em seu artigo 92º “§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (BRASIL, 1961). Diante disso, cumpre salientar que o plano na LDB “aparece no capítulo sobre recursos e não no capítulo sobre os órgãos e mecanismos responsáveis pela política

educacional” (MENDES, 2000 p. 34), evidenciando a priorização da preocupação com a educação como gasto e não como investimento.

Sobre a primeira LDB de 1961, Mendes (2000) destaca os representantes do ensino privado presentes na discussão do congresso, “decididos a promover certo tipo de ideologia privatista” e apontando no Brasil a tradição “de harmonia entre Estado e a iniciativa privada na educação” (MENDES, 2000, p. 24).

Na visão de Paro (2016, p. 61),

o público e privado existem em estreita relação e não é incomum a confusão entre os dois conceitos. Por isso, é preciso estar bastante atento a respeito das fronteiras que delimitam essas instâncias, para evitar interferências ilegítimas de uma sobre a outra.

Um dos perigos existentes nessa estreita relação está na discussão sobre o caráter regulador das relações públicas e privadas. Entre os que teorizam sobre o assunto, Bobbio (1998) aborda tanto as formas de governo pela quantidade dos que detêm o poder (poucos ou muitos) quanto o tipo de interesse (público ou privado).

A LDB de 1961 viria a complementar a Constituição Federal de 1946 e reafirmar a construção pela União, estados e Distrito Federal de seus sistemas de ensino.

O Conselho Federal de Educação entregou uma proposta de PNE para o ministro de educação na época, Darcy Ribeiro, o qual “definia metas quantitativas e qualitativas para cada nível de ensino para o período de 1963-1970, normas reguladoras de aplicação de cada fundo e plano de aplicação dos recursos para o ano de 1963” (BRASIL, 2011, p. 10), com abrangência de um período de 8 anos.

O ministro do planejamento, nomeado pelo então presidente João Goulart em setembro de 1962, Celso Furtado e sua equipe:

elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento 1963-1965, tendo como objetivos principais manter as taxas de crescimento da economia e reduzir a inflação, por meio da realização das reformas de base, para promover o desenvolvimento de um capitalismo nacional e progressista (BRASIL, 2011)

O plano trienal de educação de Celso Furtado prevaleceu sobre o PNE proposto pelo CFE, o qual foi abandonado; o mesmo aconteceria mais tarde com o plano trienal diante das dificuldades encontradas nas reformas de base propostas.

Segundo Coutinho (2002), o período que vai de 1945 a 1964 é de forte e crescente organização política da sociedade e dos movimentos sociais, porém, ainda não consolidada e estável o bastante para evitar que mais um golpe de Estado viesse a acontecer em 1964.

O período que se seguiria seria marcado pela intensificação de uma lógica desenvolvimentista e pela aliança do liberalismo e da tecnocracia no planejamento – inclusive, educacional –, processo em que o liberalismo seria representado pelos educadores e a tecnocracia, pelos economicistas.

Em 1964, após um novo golpe de Estado, os militares tomariam o poder no Brasil, estabelecendo um regime que duraria até 1985. Para Mendes (2000), a postura tecnocrática se consolida e tira dos educadores o protagonismo na política educacional, assim como desmonta gradativamente a LDB/61, submetendo os planos de educação a questões financeiras de diferentes critérios e estabelecendo um dualismo entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Educação.

Embora não consolidado, o Ministério do Planejamento entraria em conflito com o Ministério da Educação. A esse respeito, Mendes (2000, p. 35) destaca:

a disjunção entre essas duas esferas – a política, no ministério da educação, e a técnica, no ministério do planejamento – explica, em grande parte, a frustração dos planos juntamente com a dos técnicos que os elaboraram. Enquanto isso, os administradores continuaram quase sempre, a desenvolver, empírica e desenvolvamente, a sua ação no espaço aberto ao arbítrio, sem a disciplina da racionalidade técnica.

A disputa pelo poder entre os ministérios demonstra não só a fragmentação do planejamento, mas o afastamento entre a política e a lógica científica. Para Mendes (2000, p. 41-42), isso necessitaria de uma “metodologia baseada na relação dialética entre o poder e a técnica, entre o centro e a periferia, entre a educação e a economia”.

Mendes (2000) analisou o planejamento educacional brasileiro até meados de 1972, a respeito do qual pondera que “a institucionalização do planejamento educacional no Brasil teve dois marcos decisivos: a lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº4.024/1961) e a reforma administrativa (Decreto Lei nº200 de 1967)” (MENDES, 2000, p. 23).

O Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, viria a ser um instrumento para transformar a administração pública, conforme seu artigo 6º dos princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, que visava ao desenvolvimento econômico e social do país, direcionando a educação na mesma concepção.

A respeito da descentralização, Novaes e Fialho (2010) debatem-na como um conceito polissêmico, sobre cujas raízes não há consenso, quer no campo político quer no administrativo, de modo que, se utilizado apenas como antagônico à centralização, seria reduzido a uma visão muito limitada de análise. Descentralização não é só o antônimo de

centralização, mas tem diferentes significados e consequências em nível de Sistemas Federativos como o nosso. No período colonial, por exemplo, a descentralização esteve ligada à dominação por parte das elites agrárias, atrelada, portanto, ao poder centralizador.

Para Novaes e Fialho (2010), entendida como processo que não é único ou que se desenvolve uniformemente, a descentralização possui formas ou tipos de relacionar-se com as questões educacionais e com a política educacional, estando ainda em construção a sua base epistemológica. Os autores também debatem a respeito de como nem sempre os elementos da descentralização ou da centralização irão se anular, ou seja, em “uma estrutura organizacional descentralizada, portanto, é possível encontrar elementos de centralização e vice-versa”. (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588).

Quanto ao movimento de descentralização da educação no Brasil, ao analisarem a elaboração das primeiras Constituintes, Souza e Faria (2003) percebem que o Estado dominado pelas elites pretendia mais (des)responsabilizar-se e omitir-se do que propriamente fortalecer a descentralização. Porém, Novaes e Fialho (2010, p. 598) descrevem que “é possível considerar que a descentralização, quando assume a intenção política, se processa com a finalidade maior de promover a democratização”, o que infelizmente não acontece na maioria das vezes.

Em meio à ditadura militar, com ações autoritárias e retrógradas no que concerne principalmente à participação da sociedade, em março de 1967, uma nova Constituição foi outorgada – ou melhor, imposta. Posteriormente, foram implementados diversos Atos Institucionais (AI) a fim de conter quaisquer movimentos de oposição ao regime, os quais passavam desde pela censura dos meios de comunicação em massa, que impedia qualquer fiscalização ou crítica às medidas adotadas, até por ações mais cruéis, como tortura, perseguição e morte de pessoas que se opunham ao regime.

O autoritarismo também marcaria esse período com a proibição de eleições sindicais e com a interferência do governo em quase todas as centrais sindicais do país, chegando a colocar na ilegalidade partidos políticos e a cassar mandatos políticos no Congresso.

Entre seus artigos, a CF de 1967 mantinha a competência da União de “estabelecer planos nacionais de educação e de saúde” e, em seu artigo 169, determina que “Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais” (BRASIL, 1967).

Quase ao mesmo tempo, o “Ministério do Planejamento preparava as diretrizes gerais para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no triênio 1968-1970”

(BRASIL, 2011, p. 12); daí derivariam três planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), com seus respectivos planos setoriais de Educação e Cultura (PSECs), que reforçariam o projeto nacional desenvolvimentista da época e durariam até 1985. Os três PNDs “foram orientados pelo binômio segurança e desenvolvimento e, orientados por essas premissas, definiam as diretrizes e metas nacionais gerais e para cada área, que eram detalhadas nos respectivos Planos Setoriais” (BRASIL, 2011, p. 13).

Na avaliação de Saviani (2008) sobre a educação durante o regime militar, restou não só um projeto nacional de desenvolvimento, como também da instauração da visão produtivista sobre educação. Para Coutinho (2002), a ditadura militar a partir de 1964 também pode ser considerada um período de modernização, mas não por se colocar a serviço do povo brasileiro, pelo contrário, iria se colocar a serviço da modernização capitalista.

Porém, aliado a esta ideia, o autor considera que:

desenvolveu-se no Brasil, neste período, uma sociedade civil, ou mais precisamente, desenvolveram-se as bases objetivas de uma sociedade civil. [...] fato aparentemente paradoxal: durante a ditadura, construiu-se no Brasil uma sociedade civil bastante articulada, bastante plural (COUTINHO, 2002, p. 24)

Para Cardoso (2004), essa sociedade plural que se organizava se constituía de movimentos que podem ser caracterizados em duas fases: a primeira, na década de 1970, que enfatizava muito o espontaneísmo, modificando a relação da sociedade com o Estado e acrescentando novas formas de participação àquelas já existentes, como os partidos e associações; e, a partir de 1980, iniciaria a segunda fase, com a institucionalização dos movimentos sociais que modificavam a cultura política existente.

Na primeira fase, podemos dizer que as ações partiam de demandas concretas que não necessariamente repercutiriam em uma mudança política do Estado, de modo que permeava os movimentos “uma grande luta interna, uma luta política [...] para criar o consenso a respeito do caminho da ação” (CARDOSO, 2004, p. 86). Como exemplo, Cardoso (2008) cita os movimentos contra a exclusão e discriminação dos pobres, mulheres e negros.

No segundo momento, a partir de 1980, o cenário político também tinha-se modificado em relação ao anterior, com o sistema político começando a abrir espaço de comunicação e participação, algo que tem início a partir de 1982, com a realização de eleições estaduais⁶; nesse cenário, “cria-se uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos, por um

⁶ A partir do golpe de 1964, não só haviam sido vetadas as eleições presidenciais como também as eleições estaduais tinham sido suspensas depois de fechado o congresso nacional, a qual uma junta militar determinava quem seriam os governadores.

lado, e entre os movimentos e as agências públicas em geral, por outro” (CARDOSO, 2004, p. 83).

Tendo início em 1983, há diversas ações da sociedade na luta pelo direito à eleição direta ao cargo de presidente da República, entre elas, há o movimento “Diretas já”. Ainda assim, por meio de eleição indireta, chega à presidência José Sarney, vice de Tancredo Neves, que não conseguiu assumir por problemas de saúde.

Como bem explicado por Côrtes (2010, p. 60), “à vertente ‘desenvolvimentista’ da política exterior brasileira será acrescido o pilar democrático como baliza do discurso e, em boa medida, também da prática diplomática”. Assim, segundo o autor, o governo de Sarney (1985-1989) objetivava que o país se inserisse na economia internacional.

O gerencialismo assumiria também a política educacional nacional e sua gestão, tornando-se um verdadeiro paradigma traduzido

sob influência da “Nova Gestão Pública” e das respectivas lógicas de ação de tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência (OLIVEIRA, 2017, p. 60).

O processo de descentralização crescente no período pré-constituente também é avaliado pela autora como “reduzidas formas de desconcentração, na qual desconcentra-se a execução das políticas, mas o poder decisório, os princípios e o planejamento (etapas e fases) continuam muito centralmente marcados” (OLIVEIRA, 2017, p. 60).

A descentralização de caráter gerencialista cunharia as propostas de organização da educação com a estadualização e a municipalização no ordenamento legal, que poderia ocorrer em formas de transferência de poder, tarefas e responsabilidades ou recurso financeiro, como analisado por Souza e Faria (2003) e Novaes e Fialho (2010).

A sétima e vigente Constituição Federal de 1988, denominada como “Constituição Cidadã”, marcaria um novo sentido de participação dos sujeitos envolvidos na política educacional, passando “a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada” (BRASIL, 2011, p. 17). Nela foram estabelecidos os princípios norteadores da Educação Nacional, entre elas, no Artigo 206, Inciso VI, “a gestão democrática do ensino público na forma da Lei”, assim como a garantia ampla de participação nas decisões e no cumprimento de finalidades e objetivos educacionais.

O uso do termo gestão educacional

pelos estudiosos mais críticos, justifica-se pela reação contra o caráter tecnicista supostamente neutro e descomprometido de que foi imbuído o

termo administração educacional, principalmente nos anos setenta, quando se assumiu os mesmos princípios e práticas adotadas pela administração de empresas, o que contraria o significado da prática política e social da educação e da escola” (HORA, 2007, p. 3).

Muito além da substituição de um termo por outro, as concepções e diferenças entre gestão e administração revelam uma necessidade construída dentro de um processo histórico da educação. Neste sentido, a gestão

[...] Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir a sua função, desempenhar o seu papel. Na educação, é o cumprimento de princípios sociais, visto que a gestão da educação destina-se à promoção humana (FERREIRA, 2000, p. 21).

Ao princípio da gestão democrática, estão atrelados outros princípios, entre eles, o da participação, que é indubitavelmente fator obrigatório para uma gestão realmente democrática. A participação, por sua vez, pode ser analisada de diferentes formas dentro de uma estrutura organizacional envolta de valores, regulamentos e diferentes contextos, que não podem ser observados como imutáveis, já que a participação também é um fenômeno sociológico. Lima (2011, p. 78-79) nos diz que:

conquistada como princípio e consagrada enquanto direito, a participação deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada [...] e até como dever cívico, a participação constitui um princípio expresso no plano das orientações para a ação organizacional.

A participação desencadeada e fortalecida pela CF de 1988 teria de encarar um novo momento, diferente do exemplificado por Cardoso (2004) apresentado anteriormente sobre a década de 1980. A gestão e planejamento da educação sofreria uma série de transformações, advindas do contexto internacional e de acordos entre o Brasil e outros países, forjando novos objetivos da gestão pública em torno do fortalecimento de atendimento das exigências do mercado e do capital, assim como concebendo na educação campo fértil de investimentos.

O conflito gerado por esses acordos que partiram da Conferência de Jomtien⁷ é avaliado por Libâneo (2012) como tendo

impacto negativo, nos objetivos e nas formas de funcionamento interno das escolas, das políticas educacionais de organismos internacionais, as quais se transformaram em cartilhas no Brasil para a elaboração de planos de educação do governo federal e de governos estaduais e municipais, afetando tanto as políticas de financiamento, quanto outras como as de currículo,

⁷ A Conferência, que produziu um documento histórico denominado Declaração Mundial da Conferência de Jomtien, foi a primeira dentre outras conferências realizadas nos anos seguintes em Salamanca, Nova Delhi, Dakar etc., convocadas, organizadas e patrocinadas pelo Banco Mundial (LIBÂNEO, 2012, p. 15).

formação de professores, organização da escola, práticas de avaliação etc. (LIBÂNEO, 2012, p. 15).

O Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, o primeiro originado no Brasil, a partir da Conferência de Jomtien, delinea as diretrizes a se cumprirem na década 1993-2003 e direciona atenção ao ensino fundamental no país, expressando sete objetivos para a educação básica:

1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993, p. 37-41).

Os pacotes implementados a partir de 1993, sob governo de Itamar Franco – vice de Fernando Collor, que sofre um impeachment –, são recriminados por Libâneo por reproduzir a “consonância com os princípios e estratégias inscritos na Declaração de Jomtien [...] notória a assunção do papel da escola como atendimento de necessidades mínimas de aprendizagem e de espaço de convivência e acolhimento social”(LIBÂNEO, 2012, p. 21).

A função social da escola assumiria um caráter dual, estabelecendo um tipo de educação para as classes mais favorecidas e outra diferente para as menos favorecidas, com políticas de educação organizadas em torno de uma visão economicista e técnica.

Começaram também os trâmites e debates em torno de um novo projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que levaria quase oito anos para ser aprovado. Após a realização de vários Fóruns importantes e discussões em torno da responsabilidade de delineamento das normas para a educação entre Estado e iniciativa privada, o texto apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, em 1993, seria aprovado na Câmara em 17 de dezembro de 1996 e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso três dias depois no Diário Oficial da União, trazendo importantes avanços para as demandas educativas existentes.

A respeito dos planos educacionais, entre as incumbências da União, a LDB/96 traz em seu Artigo 9º: “I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

O espírito democrático que permeava a sociedade se refletiu na mobilização da sociedade civil organizada, a qual, após dois Congressos Nacionais de Educação, em 1996 e 1997, respectivamente, sistematizou uma proposta de PNE. Nela, segundo Silva (2007), exigiu-se maior transparência quanto ao volume de recursos públicos gastos com a educação, a gestão democrática e a ampliação dos direitos financeiros na área.

Em contrapartida, o Poder Executivo foi forçado a elaborar uma proposta de Plano Nacional de Educação que, segundo Silva (2007), ficou conhecida como PNE-MEC/INEP; na tentativa de inibir a efetiva participação da sociedade civil, ela transmutou os conceitos do PNE propostos, transformando o controle de recursos públicos em co-responsabilidade da população na manutenção financeira das escolas, assim como transformou a luta política por maiores investimentos públicos em campo da gestão eficiente de recursos.

Para Silva (2007), as concepções privatizantes da época, a proeminência dos interesses corporativos e empresariais com foco no modelo gerencialista como referência para a implementação das políticas públicas para a área, e a diminuição de recursos para a educação são elementos que fizeram com que o PNE 2001-2010 aprovado fosse o resultado da conciliação possível naquele contexto entre a sociedade civil e o Poder Executivo.

Em 9 de janeiro de 2001, a Lei nº10.172 aprova o PNE 2001-2010 que resulta das disposições do artigo 214 da CF de 88, o qual diz:

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 que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Na análise de Dourado (2010, p. 29), o PNE “configurou-se como uma Plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento”, possuindo limites para a realização, já que o regime de colaboração previsto na Constituição não era regulamentado.

No que tange ao Regime de Colaboração, este é estabelecido tanto na CF/88 em seu artigo 211, quanto na LDB/96, em seus artigos 8º a 11, que estabelecem a forma de organização, atribuições de cada ente federado e suas respectivas competências. Estudos de diversos autores, como Cury (2002) e Saviani (2014), apontam a falta de definição em relação a como garantir essa colaboração, levando à não concretude da legislação.

Entre os principais desafios do regime de colaboração a serem superados, o CNE aponta em documento de 2012, “Superação da cultura política centralizadora, verticalizada e patrimonialista; Correção das assimetrias regionais; Definição de papéis, responsabilidade e compromissos; Organização sistêmica das ações” (BRASIL, 2012, p. 11-12). Ainda a respeito desses desafios, Oliveira e Souza ressaltam que

quanto aos sistemas de educação o referido regime não estabelece de forma clara, operacional e precisa as atribuições de cada ente, bem como as articulações políticas, de financiamento e gestão entre essas esferas para a consolidação de uma estrutura educacional que referencie ações educativas como política pública, sob um aspecto de complementaridade que culmine com as determinações preconizadas na legislação vigente (OLIVEIRA; SOUZA, 2015, p. 33)

Cury (2010) aponta o regime de colaboração como um dos grandes desafios da construção da educação nacional. O mesmo autor, anos antes, destacava “a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração [...] com esta ausência, a Lei de responsabilidade fiscal, em que pesem seus pontos positivos, corre o risco de manter as atuais disparidades entre municípios e estados” (CURY, 2002 p. 174). Ainda acrescenta que

tudo isso acaba gerando, na prática, mais um tipo de federalismo, um federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo sob a figura do modelo cooperativo e seus avanços. Essa complexidade político-administrativa coexiste com uma realidade sócio-educacional muito desigual e da qual decorrem incertezas escassez de recursos. (CURY, 2010, p. 24).

Não só o Regime de Colaboração, mas a própria autonomia dos municípios fica restrita e entregue ao poder do Estado. Por exemplo, isso se dá quando, pela possibilidade encontrada na LDB/96 de “integrar-se ao sistema estadual podendo compor com ele um sistema único de educação básica”, o Estado deixa de criar lei de sistema municipal de educação (SME), deixando-se obedecer por uma hierarquia vertical que muitas vezes não contempla suas especificidades e as deliberações de seus municípios, fragilizando a influência do poder local nas questões relacionadas à educação e gestão da educação dos municípios.

Muitos dirigentes municipais ainda se colocam em regime de “tutela” do estado ou da União em troca de joguetes políticos, evidenciando sua visão patrimonialista da coisa pública, sobretudo, construindo políticas de governo e não de Estado e expressando visões do privado acima do público. Embora esta relação exista, ela não deve ser confundida com o poder local, que deve ser exercido por todos os membros da sociedade civil, na defesa de seus interesses locais, entre eles, a democracia de políticas públicas na educação. A este respeito, devemos ter consciência que

construir e efetivar uma política pública de educação que tenha por base o poder local democratizado é uma tarefa conflituosa, complexa que requer forte investimento público, vontade política, pessoal qualificado técnica e politicamente para realizá-la, pois quase sempre os governos estão cercados de barreiras político jurídicas e ideológicas que bloqueiam propostas e impedem o avanço da democratização (SOUSA, 2009, p. 8).

O PNE 2001-2010 previa em seu Artigo 2º que “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001). A exigência é avaliada por Dourado (2011), ao sintetizar que

a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se realizou como política concreta na maior parte dos estados e município e, desse modo, não contribuiu para o avanço da dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para sua ratificação como política de estado [...] não foi considerado base fundamental para o planejamento educacional (DOURADO, 2011, p. 30).

Entre o proposto e o possível de ser realizado, Saviani (2014) aponta as questões do financiamento como sendo o maior problema para que o Plano saísse da intenção para a ação, já que os vetos do presidente da República na época, Fernando Henrique Cardoso, incidiram diretamente sobre o desenvolvimento de quase todas as metas, evidenciando um projeto de cunho neoliberal de redução da responsabilidade do Estado diante do atendimento de demandas sociais.

Segundo Cunha e Pinheiro (2009), o projeto político neoliberal de FHC é substituído em 2003, por um projeto político democrático-participativo, com o novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que promoveria significativas mudanças da relação entre Estado e sociedade civil, sobretudo, por promover e fortalecer as instâncias de participação, como conselhos e conferências, por exemplo.

Para Avritzer (2009), já em seu primeiro mandato, o governo Lula adotou ações de políticas participativas:

em primeiro lugar, na proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para a elaboração do Plano Plurianual (PPA); em segundo lugar, por meio do reforço dos conselhos de políticas nas áreas em que eles já existiam e da criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação; em terceiro lugar, por intermédio da realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2009, p. 41).

A promoção de conferências nacionais foi um dos elementos que permaneceria na agenda governamental do país, traduzindo-se em uma necessidade integrante entre participação e representatividade.

A proximidade do término do PNE 2001-2010 movimentou a sociedade civil, que consolidou, em 2009, os movimentos de participação na realização das conferências municipais e estaduais em todo o Brasil em prol da melhoria da educação. Propostas foram debatidas e encaminhadas à Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). A CONAE 2010 teve como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” e aprovou o documento que seria a base para a construção do novo PNE.

Novamente, assim como o ocorrido com o PNE 2001-2010, apontado por Silva (2007), no mesmo ano o Poder Executivo apresentou a sua versão para o que seria o PNE (2011-2020), com o Projeto de Lei (PL) 8035/2010, proposta esta que recebeu inúmeras críticas, pois não respeitava as deliberações da CONAE, possuindo inúmeras fragilidades.

Na análise de Dourado e Amaral (2011), entre os muitos problemas constantes no PL, está a não resolução dos entraves referentes ao grande e talvez maior entre todos os objetivos dos PNE: a articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, fruto da EC 59 de 2009. A este respeito, destacamos a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)⁸ em 2011, demandada pela CONAE 2010, com importante tarefa de articulação entre os sistemas de ensino.

Ainda sobre os problemas constantes no PL, está a gestão da educação articulada ao financiamento, demonstrando a histórica necessidade da regulamentação do regime de colaboração entre União, estados e municípios. Quanto ao princípio constitucional da gestão democrática, é entendida a necessidade da deliberação e construção coletiva para a melhoria da educação com a participação de estudantes, pais/mães e/ou responsáveis, profissionais da educação e comunidade local na construção da política educacional; apesar disso, estes aspectos são apresentados genericamente e ainda deixados em segundo plano nas metas e estratégias constantes no anexo, exemplificadas abaixo:

Meta 19 – garantir por meio de lei específica aprovada no âmbito dos estados do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de

⁸A SASE foi criada em 2011 como uma demanda clara da CONAE 2010, que exigia do MEC uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação. Também compete à SASE estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação. A SASE foi extinta no início do ano de 2019 pelo governo federal.

diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Estratégias

19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado Lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminarmente à nomeação comissionada de diretores escolares.

19.2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares (BRASIL, 2001).

Além de apenas mencionar genericamente a participação da comunidade e não estabelecer mecanismos concretos para ação, destaca a meritocracia em teste/avaliação, ignorando as deliberações da CONAE 2010 e revelando em suas metas e estratégias uma outra concepção de gestão.

Ademais Dourado e Amaral (2011) chamam especial atenção para a deliberação da CONAE que foi ignorada pelo PL, a qual corresponde a estabelecer o CNE como órgão normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas de educação, visto que uma gestão democrática exige:

garantir espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional: Fórum Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação, conselhos estaduais e municipais de educação; órgãos colegiados das instituições de educação superior e conselhos escolares [...] o PL8035/2010 faz apenas indicações gerais sobre essas questões, carecendo, desse modo, de organicidade no que concerne à gestão democrática (DOURADO, 2011, p. 304).

Começaria então uma série de debates na luta pela aprovação de um PNE sem prejuízos à educação, o que continuaria no ano de 2011 com o movimento “PNE pra valer”, planejado e coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁹, que esteve à frente da mobilização da sociedade civil durante toda a tramitação de aprovação do PNE, pressionando autoridades, articulando-se com instituições e produzindo subsídios técnicos e políticos.

Entre os principais motivos de convergência, estava o financiamento de um percentual mínimo de 10% do PIB a ser investido na educação pública, bem como a incorporação do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade(CAQ), que obrigaria a

⁹A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, [201-]).

necessidade da complementação de recursos pela União. Durante a tramitação do plano na Câmara dos Deputados, diversas ações da sociedade civil culminaram enfim na aprovação do percentual em 26 de junho de 2012, que, mais tarde entregue ao Senado, incorporou o percentual também à educação privada.

Após intensa disputa de quase quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada em 25 de junho de 2014, sem vetos, a Lei 13.005/2014, que estabeleceu o novo PNE 2014-2024. Ainda em vigência, já há diversos estudos importantes quanto a sua consolidação como política de Estado para o planejamento da educação nacional.

Quanto ao PNE 2014-2024, que possui 20 metas e 254 estratégias, Dourado (2017, p. 72) diz que é uma versão enxuta “se comparado ao PNE anterior, com estrutura diferenciada, indicando o conjunto de metas sem apresentação de temáticas e/ou subtemáticas e/ou diagnósticos, mas com forte incidência por nível de ensino/etapa/modalidade”.

Quanto à gestão democrática, esta é garantida não só no texto da Lei como também na meta específica, que, ao contrário do PL de 2010, desdobra-se em oito estratégias – não mais em duas – e estabelece a previsão de recursos e apoio técnico por parte da União, como podemos observar abaixo:

Meta 19: 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.

Estratégias:

19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 19.3. incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; 19.4. estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações; 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; 19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

O PNE 2014-2024 instituiu “metas ousadas e de grande importância, sobretudo à ampliação das oportunidades educacionais” (DOURADO, 2017, p. 72) e, ao contrário do PNE anterior, que não estipulou prazo, o novo PNE estabeleceu que Estados e Municípios elaborassem seus planos de educação ou adequassem os planos já existentes em consonância com o novo PNE, no prazo de um ano a partir da sua publicação.

Não só sobre sua elaboração, a Lei 13.005/2014 também advoga a respeito da avaliação da execução dos planos no decênio, ao estabelecer no seu Artigo 5º que:

A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I – Ministério da Educação (MEC); II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação (CNE); IV – Fórum Nacional de Educação.

Segundo dados do site do MEC/PNE/SASE de 2018 (BRASIL, 2018a), todos os planos municipais do estado do Pará possuem Lei sancionada, o que para o MEC caracteriza em sua plataforma de acompanhamento que o plano está “finalizado”.

Isso significa certo avanço em comparação com o PNE anterior, pois o compromisso de sua elaboração foi cumprido, embora não saibamos as particularidades dos processos por meio dos quais estes foram construídos – se com, ou sem, a participação da comunidade educacional e da sociedade civil, como manda a Lei do Plano.

Entre os principais desafios a partir da instituição dos planos, um dos principais é o monitoramento e avaliação no cumprimento das metas pela União, Estados e Municípios, que possuem peculiaridades próprias, entre vários aspectos, assim como cada um tem sua dinâmica de avaliação estabelecida. A este respeito, Scaff e Oliveira (2018, p. 157) apontam que:

o monitoramento e a avaliação dos planos decenais de educação exigem um esforço teórico-metodológico na medida em que requerem dos sujeitos

envolvidos capacidade técnica e constante reflexão acerca das metas e estratégias contidas no plano, em vista do objetivo final a que se destina.

Caminhando na tentativa de unidade, articulação e organização planejada da educação tão requerida e sonhada pelos Pioneiros da Educação Nova em 1932, após dois anos de aprovação do PNE vigente, em 2016, o governo nacional sofre novo golpe que, além de resultar na deposição da presidenta Dilma Rousseff, estabeleceu outro projeto de governo, assumido pelo seu vice, Michel Temer, e apoiado pelo Poder Legislativo e Judiciário.

No governo pós golpe, a sujeição à lógica econômica fez com que, entre os vários ataques à democratização e descentralização da educação, houvesse a substituição dos conselheiros eleitos legalmente e democraticamente por membros indicados a serviço do mercado educacional, no Conselho Nacional de Educação e no Fórum Nacional de Educação. Estes espaços têm como proposta maior a democratização das decisões pelo envolvimento do maior número de atores da sociedade, de modo que são importantes instrumentos do controle social, imprescindíveis ao acompanhamento, à avaliação e à deliberação das demandas pela sociedade civil, tal como é necessária a transparência da gestão política da educação no que tange a todas as responsabilidades atribuídas a sua esfera de poder.

Além do ataque ao CNE e ao FNE, a extinção da SASE no governo seguinte prejudicou ainda mais estados e municípios, impossibilitando qualquer apoio técnico ao monitoramento dos planos educacionais.

Além disso, a pior e mais grave ação do governo pós-golpe, que é reafirmada no atual governo, está expressa na Emenda Constitucional n° 95, aprovada em dezembro de 2016, que congela o orçamento com:

as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior (AMARAL, 2016, p. 653).

A gravidade deste cenário reflete profundamente, segundo Scaff e Oliveira (2018), na execução dos planos educacionais:

Avaliação e o monitoramento [...] parecem perder o sentido, uma vez que o alcance das metas possui relação direta com o aporte financeiro do governo federal, considerando-se que mais de 70% dos municípios brasileiros dependem de recursos da União para a efetivação das políticas sociais (SCAFF; OLIVEIRA, 2018, p. 158).

Para Amaral (2016, p. 671), o efeito da EC 95, “é devastador em todas as áreas sociais: educação, saúde, previdência social e assistência social”, evidenciando um retrocesso de proporções inimagináveis, na medida em que “constrange as disposições das Conferências Nacionais de Educação e o próprio Plano Nacional de Educação, que advogam e requerem a ampliação dos recursos e vinculações constitucionais para a área educacional” (DOURADO, 2017, p. 167).

Os impactos na política educacional, não só na consolidação dos planos em caráter permanente, mas pela falta de discussão e arbitrariedade da aprovação de inúmeras mudanças referentes à educação, tornam extremamente preocupante a perda de inúmeros avanços conquistados historicamente por meio da luta por democracia, entre os quais “os espaços de participação social na construção de políticas públicas” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 76).

Após seis anos de aprovação do PNE 2014-2024 e de cinco anos da aprovação da maioria dos planos estaduais e municipais de educação, diversos estudos e pesquisas trabalham na perspectiva de que o planejamento e os planos devem ser cuidadosamente analisados quanto aos impactos na concretude do que se espera ter como educação, sobretudo, daquela construída não de forma transitória, ao dissabor de governos, mas naquilo que estes mesmos governos conseguem em nível de Estado, ou seja, permanente e estável, aqui focado na efetivação da gestão democrática da educação.

Entre esses estudos, o de Souza e Pires (2018) revela o quanto a gestão democrática tem sido assumida de forma ambígua pelas redes de educação ao centralizar, em parte pela própria legislação, suas ações na escola. Esse processo “pode indicar que o constituinte/legislador pretendia que tal princípio alcançasse somente a gestão da escola (local onde o ensino se efetiva), mas não a organização e gestão do sistema educativo como um todo” (SOUZA; PIRES, 2018, p. 70), a qual analisam o pouco avanço nas legislações estaduais no que concerne aos seus sistemas de educação.

Souza e Pires (2018) ainda destacam a meta 19 do PNE (2014-2024), estabelecida para o prazo de dois anos – portanto, expirado em 2017 –, em relação à qual poucos estados avançaram rumo a sua concretização, sendo possível também dizer que os municípios em sua maioria também não o tenham conseguido.

O estudo demonstra que:

os principais mecanismos de gestão democrática, considerados na legislação, estão relacionados à eleição de diretores ou a criação/funcionamento de conselhos escolares, pois encontramos pelo menos 21 peças legais, em 15

estados distintos, que se referem a um dos dois elementos. Alguns desses, ainda, têm uma legislação mais abrangente, tratando de outros aspectos ou do próprio princípio constitucional em questão. Contudo, do conjunto de 27 unidades federativas, como citado anteriormente, identificamos apenas 11 estados e o Distrito Federal, os quais possuem normativa própria, regulamentando o artigo 206 da CF e o artigo 14 da LDB (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73).

Entendendo que tanto a Lei 13.005/2014 quanto suas metas e estratégias ampliam sua ação aos sistemas de educação, não as restringindo à escola, torna-se importante entender como cada órgão, legislação, mecanismo e estratégias podem contribuir para o alcance do que se pretende, busca e requer na educação pública brasileira.

Diante disso, nossos objetivos de pesquisa se situam no alcance das metas referentes à democratização do planejamento e à gestão da educação, propostas no PME de Bragança a partir da institucionalização do SME e do CMEB. Desse modo, analisaremos os achados, não de forma isolada, mas procurando relacioná-los ao conjunto de elementos que compõem, de forma geral, a política educacional do município.

Embora estes espaços tenham como proposta maior a democratização das decisões pelo envolvimento do maior número de atores da sociedade, devem, sobretudo, passar por um constante processo de formação, para que não sejam relegados a meras questões burocráticas, ou pior, que os princípios democráticos sejam desvirtuados e traduzam-se em visões equivocadas e autoritárias.

Os sistemas de ensino possuem prerrogativa legal para a criação e implementação não só no plano nacional, mas também na CF de 1988 e na LDB 1996, assim como preveem espaços, mecanismos e estratégias para a efetivação da gestão democrática como princípio da educação pública, os quais deveriam originar de suas respectivas legislações estaduais e municipais específicas.

Fazer a análise desses dados no estado do Pará torna-se relevante tanto quanto são relevantes os estudos que consideram o planejamento como foco da gestão pública da educação municipal e a necessidade da avaliação e monitoramento das metas dos Planos nacional, estadual e municipais.

Também se faz importante conhecer as ações realizadas quanto ao alcance dessas metas nos municípios, além de perceber como estes construíram os seus planos e no que avançaram a respeito do planejamento da educação.

Entre os muitos elementos os quais é possível analisar, destacamos a atuação dos Conselhos de Educação que possuem como um de seus objetivos principais a participação na

formulação dos planos estaduais e municipais de educação, com atenção para o município de Bragança, no estado do Pará.

2.3 Os Conselhos de Educação na construção da política pública educacional

Para Souza (2007), os estudos para a construção dos conhecimentos a respeito das políticas públicas, surge nos Estados Unidos, objetivando centralizar a análise na ação dos seus diferentes governos sem antes teorizar sobre o Estado. Diferentemente dos EUA, a área surge na Europa “como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de umas das mais importantes instituições do Estado – o governo-, produtor, por excelência de políticas públicas” (SOUZA, 2007, p. 67).

As teorias sobre as políticas públicas são variadas, não existindo uma só definição ou entendimento. Porém, podem resumir-se

como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

As pesquisas acadêmicas dedicadas a analisar o papel dos governos perante as necessidades da sociedade e dos movimentos sociais em torno de demandas específicas adotaram como foco a construção das relações de poder e, ao mesmo tempo, o exercício da cidadania.

Para Batista (2013), o Estado capitalista, a partir da crise de 1970¹⁰, começava mundialmente a passar por um processo de esfacelamento nos âmbitos econômico, social e administrativo, os quais eram acompanhados de um processo de redefinição do Estado moderno, criando “nas agendas dos estados nacionais categorias como descentralização, participação e sociedade civil, passam a ter lugar comum quando se trata de formulação de políticas públicas” (BATISTA, 2013, p. 37).

¹⁰A crise correspondeu a um agravamento do desemprego, inflação e desregulação econômica e incapacidade de atender as crescentes demandas sociais (BEDIN; NIELSSON, 2013).

Assim, novos conceitos e novas práticas passam a ser incorporados à gestão pública, acrescidos de mecanismos de mercado, principalmente com a ênfase na técnica e na racionalidade na construção das políticas públicas.

Como algo importante ao debate, Souza (2007) destaca, entre os muitos modelos e tipologias, uma possível e coerente interpretação sobre o ciclo das políticas públicas, justamente como aquela “constituída dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2007, p. 72); tais estágios serão focalizados na importância tanto dos seus participantes quanto de como é desenvolvido o processo. Sobre esse período,

foi o grande momento em que todos os conselhos de participação começaram a ser criados. Desde o conselho da mulher até o conselho do negro, de habitação, de saúde, [...]. Há uma ampliação do modelo de gerir as áreas de políticas públicas com a aceitação e abertura de espaços novos onde os movimentos sociais entram – tudo isso de um modo muito parcelado (CARDOSO, 2004, p. 83).

Ainda a respeito dos conselhos criados no Brasil, existiram tanto os “conselhos de políticas com participação tanto da sociedade civil quanto do Estado, foram criados nas áreas de saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente” (AVRITZER, 2009, p. 28), no período que antecederia a Constituição Federal de 1988, os quais repercutiram na construção dos artigos da Carta Magna.

Enquanto isso, no mesmo período, o capital internacional inicia a criação de novas formas de controle sobre os Estados nacionais, pelos processos de mundialização da economia e da globalização, por meio da qual se torna mais agudo o capitalismo e se instalam formas de organização baseadas no neoliberalismo (novo liberalismo).

Contraditoriamente e paralelamente no Brasil, estávamos vivendo a era da redemocratização e ampliação da participação da sociedade civil, tendo por uma de suas vias de execução os conselhos, o que evidenciava uma participação da sociedade civil organizada no interior do estado brasileiro, de forma contraditória e não linear.

Nos anos 90, o Brasil experimentou uma forte ampliação no número de conselhos em várias áreas, sobretudo, na de políticas sociais, fortalecendo a conquista por direitos de proteção social, vistos na democracia participativa como importante canal de luta.

Entre as várias experiências da democracia participativa, é destaque a experiência do orçamento participativo (OP) iniciado em Porto Alegre e posteriormente ampliada para outras capitais; segundo Avritzer (2009), ela iniciou-se em governos de esquerda e mais tarde cresceram entre os partidos de espectro centrista, ampliando-se não só em número, mas em

influência política. Para Santos (2002), na experiência do OP e outras que derivaram dela, o mais importante:

É a tentativa de levar a cabo uma reforma radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia (SANTOS, 2002, p. 668-669).

O OP é apenas um exemplo de iniciativa a que Santos (2002, p. 670) chamou de “uma esfera pública renovada – nem estatal, nem privada: pública”, oriunda de uma demanda social que buscava maior transparência e priorização de objetivos dos gastos públicos, o qual poderia não ser a mais eficiente, mas era o instrumento possível naquele momento.

A sociedade civil organizada percebe em mecanismos e instrumentos de controle social os caminhos de possibilidade sobre o exercício da democracia na construção das políticas públicas brasileiras, apostando em uma nova configuração de Estado e de sua relação com a sociedade.

Na política educacional, os Conselhos educacionais se tornariam importante instrumento de diálogo e tomada de decisão, ampliando os processos participativos na gestão e planejamento da educação.

Segundo Côrtes (2010) e Bordignon (2009), a origem dos conselhos de educação no Brasil remonta ao período do Império. Na província da Bahia, em 1842, por meio de Lei Provincial, o primeiro oficialmente criado no país foi denominado “Concelho de Instrucção Pública”. Apenas no ano de 1911, havia em funcionamento de fato um conselho em âmbito nacional, o qual, para Bordignon (2009), tinha funções restritas ao ensino superior. Entre os principais conselhos nacionais de educação, o autor descreve os seguintes:

Conselho Superior de Ensino (1911); Conselho Nacional de Ensino (1925); Conselho Nacional de Educação (1931-1936); Conselho Nacional de Educação (1936-1961); Conselho Federal de Educação (1962-1994); Conselho Nacional de Educação (1994); [...] este último definitivamente instituído pela Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 e instalado em fevereiro de 1996 [...] com metade dos conselheiros de livre escolha do governo e a outra metade dentre listas tríplices indicadas por entidades nacionais da sociedade civil (BORDIGNON, 2009, p. 55-57).

A partir da LDB de 1996, é estabelecido a partir de competência da União, no artigo 9º, inciso IX, parágrafo 1º, que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por Lei”; porém, não há menção a conselhos estaduais e municipais de educação, tampouco se institui a

obrigatoriedade da criação destes, assim como também não o faz a CF de 1988. Para Bordignon (2009, p. 59), “essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino. A existência de conselhos de educação passou a ser objeto privativo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios”, assim como de seus respectivos sistemas de ensino.

Porém, constou no PNE (2001-2010) o estímulo à criação de conselhos de educação e conselhos escolares em estados e municípios, assim como o fortalecimento do Conselho Nacional de Educação.

Os Conselhos de Educação assumiriam importante papel político na busca pela gestão democrática em todas as esferas administrativas, com o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais em todos as respectivas unidades, no Distrito Federal (DF) e em alguns municípios do país.

A respeito da criação dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e do DF, Bordignon (2009) menciona que estes já estavam previstos desde a CF de 1934, mas passariam a funcionar efetivamente apenas depois da criação da primeira LDB de 1961, fazendo com que fossem criados até 1965 em todos os estados brasileiros.

Sobre os CME, o mesmo autor cita que “somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição Federal de 1988, registrou-se um estímulo à criação de conselhos municipais de educação com funções próprias relativas ao seu sistema de ensino” (BORDIGNON, 2009, p. 57), proposta já apresentada por Anísio Teixeira¹¹ em 1925, na Bahia.

Embora os Conselhos, em qualquer esfera, devam assumir caráter de órgão de Estado, tanto passando a constituir-se espaço de cidadania e exercício de poder pelo povo quanto se associando aos ideais da sociedade, para Bordignon (2009), também podem assumir meramente caráter de governo, legitimando para a sociedade a vontade de determinado governo.

Por isso, se os conselhos legitimam os interesses dos cidadãos na relação com os governos, articulando a pluralidade social na formulação de políticas para educação que se transformariam em ações democráticas, estes terão caráter de órgãos de Estado. Entretanto, se estes forem compostos sob a vontade dos grupos que ocupam os governos com o único objetivo de servir aos seus interesses, se se apequenam como órgão de governo, há profundas

¹¹Jurista, intelectual, educador e escritor brasileiro, Anísio Spínola Teixeira, teve importante papel como idealizador de grandes mudanças na educação brasileira, usando de sua experiência e de sua observação realizada em países da Europa quanto aos seus sistemas de ensino.

perdas e retrocessos do que se espera de uma educação pública imbuída do princípio democrático.

Os conselhos têm entre as suas muitas atribuições a de analisar, acompanhar, aprovar, assim como participar, na construção e execução dos planos de educação e na efetivação de suas metas. Os mesmos têm entre as suas funções o caráter deliberativo, fiscalizador, legislativo, propositivo, consultivo, de mobilização e controle social, funções estas que ajudam no planejamento da educação do município e também na construção e execução de seus planos municipais de educação.

Segundo dados do IBGE (2019), existem atualmente conselhos de educação em todos os estados brasileiros; já em relação aos CMEs, os números são restritos e os motivos desta restrição, variados, visto que a política educacional fica muito vezes ao sabor dos governantes, que pouco (ou muito) compreendem sobre a importância e as potencialidades de tais órgãos. Trata-se assim de um eximir-se que reflete em uma perspectiva centralizadora que contraria as possibilidades de um cenário mais aberto e participativo.

Embora não existam CMEs em todos os municípios, existem majoritariamente outros Conselhos, como o Conselho Tutelar, Conselho de Saúde, Conselho de Assistência Social, Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Conselho do FUNDEB.

No Estado do Pará, em seu PEE aprovado em 2010, pela Lei nº 7.441 de 2 de julho, o Conselho de Educação se estabeleceu no item “sistemas de ensino e financiamento da educação”, tendo como meta

13. Estimular a criação de conselhos municipais de educação e conselhos escolares, apoiar e acompanhar tecnicamente os municípios que optarem pela criação dos conselhos e sistemas municipais em parceria com UNCME e UNDIME (PARÁ, 2010).

O que se repete no PEE do Pará de 2015, aprovado pela Lei nº 8.186 de 23 de Junho, que, entre as estratégias da meta 19 de gestão democrática, possui a de

19.4) 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 (PARÁ, 2015).

De acordo com planilha cadastrada no site do Conselho Estadual de Educação, em 8 de janeiro de 2019 (PARÁ, 2019)¹², existem 88 Conselhos Municipais de Educação no Pará,

¹² Durante o Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Pará, ocorrido nos dias 09 e 10 de outubro de 2019, realizado pela UNCME, com apoio do CEE e do CMEB, foram divulgados pelo CEE números

o que se trata de um acréscimo de 6 conselhos se comparado com planilha cadastrada em 24 de abril de 2018 (PARÁ, 2018), na qual constavam 82 conselhos. A planilha restringe-se às informações do nome do município, nome do(a) presidente, endereço do conselho, telefone e e-mail (geralmente e-mail pessoal do próprio presidente).

Mediante essas informações e o debate com o objetivo de analisar a execução da meta 19 do Plano Municipal de Educação de Bragança, realizaremos na próxima seção a análise da democratização da gestão da educação nos marcos normativos construídos nos anos de 2010, 2015 e 2016.

que dão conta da existência de 90 conselhos municipais de educação. Porém, o site do CEE não havia atualizado esta informação até início de fevereiro de 2020, data de término desta dissertação.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NOS MARCOS NORMATIVOS DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA/PA

Nesta seção, nosso objetivo é analisar os aspectos fundamentais referentes à democratização da educação existentes nos marcos normativos do município de Bragança.

Assim, em nossas análises, trataremos de três normativas que consideramos de grande importância no desenvolvimento da política pública educacional do município.

Considerando a ordem cronológica entre as duas primeiras normativas, iniciamos o debate com a Lei nº 4.391/2015, do Plano Municipal de Educação de Bragança (BRAGANÇA, 2015a), seguida da Lei 4.476/2015, que disciplina e organiza o Sistema de ensino do município de Bragança (BRAGANÇA, 2015b).

A terceira normativa a ser analisada corresponde a Lei nº 4.042/2010, que criou o Conselho Municipal de Educação no município de Bragança (BRAGANÇA, 2010); embora seja anterior em cinco anos às anteriores, teve sua lei modificada e disciplinada pela Lei 4.476/2015 do Sistema Municipal de Ensino, conselho que, por sua vez, é institucionalizado no ano de 2016, sendo posteriormente também alterado pelas leis 4.493 e 4.497, ambas de 2 de maio de 2016.

É significativo destacar a importância das leis acima citadas como instrumentos importantes para a possibilidade de democratização da educação na política educacional do município quanto ao aspecto legal. No entanto, o seu cumprimento ou não irá depender de uma série de fatores, entre eles, principalmente, fatores políticos, sociais, econômicos e culturais.

3.1 O Plano Municipal de Educação de Bragança

Seguindo a ordem cronológica dos documentos estudados, evidenciaremos como se configurou inicialmente o Plano Municipal de Educação criado pela Lei 4.391 em 22 de junho de 2015.

Obedecendo a publicação da Lei nº 13.005/2014 de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), os estados e municípios deveriam atualizar ou elaborar seus planos educacionais, tendo como prazo 1 (um) ano, o qual findaria em 25 de junho de 2015.

Segundo informações que constam em seu próprio PME, Bragança teve sua elaboração precedida de reuniões, da realização da Conferência Municipal de Educação, em 3

e 4 de junho de 2013, do Fórum Municipal de Educação, ocorrido em 3 e 4 de junho de 2014, e de mais uma Conferência Municipal de Educação, em 28 e 29 de abril de 2015. Trata-se de informações importantes que, embora sem muito detalhamento, demonstram a intenção de fazer com que a proposta fosse construída com a participação dos variados segmentos da sociedade bragantina.

O PMEB (2015-2025) foi homologado em lei aprovada pela Câmara (Poder Legislativo) e sancionada pelo prefeito (Poder Executivo), de modo que se apresenta como “em conformidade com a Lei orgânica do município, a Constituição do Estado do Pará, a Constituição da República Federativa do Brasil e com a convenção Americana de Direitos Humano (Pacto San José da Costa Rica)” (BRAGANÇA, 2015a).

Composto de 12 artigos, seguem-se os nomes da comissão organizadora composta por diversos segmentos (ver quadro 8) e da equipe técnica sistematizadora do plano. O plano é dividido em capítulos. O primeiro intitula-se apresentação e é composto por uma mensagem da secretária municipal de educação e de uma breve contextualização de como ele foi elaborado (capítulo I).

Na sequência, apresenta: as características gerais, diagnóstico, diretrizes e principais informações do município (capítulo II); de seus níveis de ensino, que vão da educação básica ao ensino superior (capítulo III); as modalidades de ensino, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação inclusiva, promoção da igualdade racial, educação do campo e sistema modular de ensino (capítulo IV); os programas e projetos educacionais existentes das secretarias de educação, trabalho e promoção social e de saúde (capítulo V). Há ainda mais quatro capítulos com focos específicos, sendo estes intitulados: conselhos municipais (capítulo VI); formação e valorização dos profissionais da educação (capítulo VII); financiamento da gestão educacional (capítulo VIII); gestão democrática, controle social e participação (capítulo IX). O PMEB finaliza com o capítulo X, descrevendo suas 20 metas e 152 estratégias para alcance no decênio 2015-2025.

Iniciando-se com a mensagem da secretária municipal de Educação, esta narra como o PMEB foi construído

O princípio da democracia educacional é garantido por meio da construção coletiva do PME, pois as entidades envolvidas no processo possuem representatividade dos responsáveis pela formação educacional do Município de Bragança: a Educação Básica, a esfera Estadual e Municipal; o nível Superior no âmbito Federal; as redes educacionais privadas; assim como, na área da saúde e assistencialismo social (BRAGANÇA, 2015a).

A secretária esteve em exercício à frente da Secretaria Municipal de Educação no período de 2015 a 31 de agosto de 2016, durante o qual assinou o Termo de Adesão à Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos Educacionais/SASE/MEC, em 31 de março de 2016 ((BRAGANÇA, 2016a). Ainda neste Termo, a secretaria responsabiliza-se por:

(I) mobilizar as Instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade; (II) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC; (III) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no Portal “PNE em Movimento”; e (IV) indicar um técnico desta secretaria como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da SASE/MEC (BRAGANÇA, 2016a).

O referido plano foi construído durante a gestão municipal 2013-2016, como demonstra o quadro a seguir, com informações do período em que foram criadas as normativas analisadas:

Quadro 2 - Prefeitos e Secretários Municipais de Educação de 2013 a 2019

PERÍODO	PREFEITO/PARTIDO	SECRETÁRIO (A) DE EDUCAÇÃO
2013-2016	Pe. Nelson Magalhães/PT	Robson Feitosa (De 2013 a 2014)
		Conceição de Maria da Silva Pinheiro (De 2015 a 2016)
		Eulina Rabelo (a partir de 31/08/2016)
2017-2020	Raimundão/PSDB	Luis Augusto Santa Brígida Soares (De 2017 a junho de 2018)
		Alexy Brito de Sales- Interino (A partir de 19 de junho de 2018)

Fonte: elaborado pela pesquisadora.

A partir do quadro acima, identificamos que três diferentes secretários estiverem à frente da pasta da Educação, no período de 2013 a 2014, quando houve uma Conferência e um Fórum, e de 2015 a 2016, quando houve a criação de dois dos marcos normativos aqui analisados, o Plano e a Lei do Sistema.

Assim, também podemos perceber a mudança de secretários de Educação no período de gestão de 2017 a 2020 (ainda em vigor), quando houve a II Conferência da Lei do Sistema e um Fórum de monitoramento do Plano Municipal de Educação.

Embora tenham acontecido mudanças de prefeitos e de secretários municipais de Educação, foi mantida a regularidade de encontros por meio de conferências e fóruns, estabelecidos pelas normativas do PME (2015) e da Lei do Sistema (2015), os quais são espaços importantes de debate em prol da construção das políticas de educação municipal e para delegação de representantes nas conferências e fóruns estaduais de educação.

No Plano, há a descrição da utilização das orientações¹³ para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, conforme divulgado pelo Fórum Nacional de Educação em 2013, assim como o caderno¹⁴ de orientações do Plano Municipal de Educação (2014) para a elaboração do documento-base que serviria para a discussão da construção do plano.

O Plano descreve brevemente as entidades que compuseram sua comissão organizadora, sua equipe técnica sistematizadora e a divisão em grupos para a elaboração das metas municipais.

Abaixo, constam os órgãos e entidades que compuseram a comissão organizadora do Plano Municipal de Educação de Bragança.

Quadro 3 - Órgão e Entidades Componentes da Comissão organizadora do PMEB

REPRESENTANTES DO PODER EXECUTIVO	REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	REPRESENTANTES LIGADOS À INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS
Secretaria Municipal de Educação – SEMED	Câmara Municipal de Bragança	Associação de Pais e Amigos dos excepcionais – APAE	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI
Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social – SEMTRAPS		Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras em Educação Pública do Pará – SINTEPP	Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL
Secretaria Municipal de Saúde		Centro Educacional João Paulo II – C.E.J.P II	
Centro de Referência de Assistência Social – CRAS CAETÉ/SEMTRAPS		Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	
Universidade Aberta do Brasil – UAB			
Universidade Federal do Pará – UFPA			
Instituto Federal do Pará – IFPA			
Unidade Regional de Educação – 1ª URE			
Conselho Tutelar I			
Conselho Tutelar II			

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base nas informações do PMEB (BRAGANÇA, 2015a).

¹³ Este documento divulgado pelo Fórum Nacional de Educação em Janeiro de 2013, possui os objetivos de dialogar diretamente com os Fóruns Estaduais, respeitadas as peculiaridades e a criatividade regionais, subsidiar a organização e o trabalho das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, e estabelecer uma coerência sistêmica na realização dessas etapas com a nacional da II CONAE em 2014 (BRASIL, 2013).

¹⁴ Este caderno é parte de um conjunto de documentos do site Planejando a Próxima Década e tem o objetivo de promover apoio técnico ao trabalho dos Dirigentes Municipais, das equipes técnicas e das Comissões da coordenação do trabalho em cada um dos 5.570 municípios do país. (BRASIL, 2014b).

A participação desses entes acima descritos demonstra dois aspectos interessantes para a discussão. O primeiro deles refere-se ao número de pessoas representantes do Poder Executivo e de representantes da sociedade civil, juntamente com outros órgãos e instituições. O segundo ponto diz respeito à representatividade que tais entidades acumulavam perante o cenário educacional naquele momento no município, nos diferentes níveis e modalidades do ensino, totalizando uma comissão composta por 17 pessoas, das quais 10 representaram o Poder Executivo municipal, 4 representaram a sociedade civil por meio de sindicato, órgãos e associações, 1 representou o poder legislativo e 2 representaram a indústria, comércio e serviços.

Dentre o total de pessoas da comissão organizadora, o Quadro 3 demonstra sua composição ocupada por maioria de representantes do poder executivo, esse número representa a fragilidade no processo de mobilização de mais associações de participação civil, deixando a cargo do executivo maiores possibilidades de poder, voto e decisão dentro do processo de desenvolvimento de organização do PMEB.

À comissão organizadora somam-se mais 37 pessoas da chamada equipe técnica sistematizadora, cuja maioria era da Secretaria Municipal de Educação, segundo informações dos componentes do CMEB.

Cabe destacar que não houve representação do Tribunal de Contas, promotorias ou procuradorias do Ministério Público nem das entidades, como UNDIME e UNCME, já que não são citadas no Plano nem em seu relatório. Embora existisse por medida de Lei desde 2010, o Conselho Municipal de Educação não estava instituído, não tendo assim representantes para participar do processo de sua elaboração.

Seguindo a ordem de orientação no caderno de orientações de 2014, o documento-base deveria conter um diagnóstico da educação municipal, um conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Educação, assim como um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação.

Assim, o Plano Municipal de Educação de Bragança possui um diagnóstico dos níveis e modalidades existentes no município não só da rede municipal, mas também da rede estadual e do ensino superior. Também contém informações quanto à Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social e a Secretaria Municipal de Saúde, ambas interligadas à Secretaria de Educação por meios de projetos e programas. A seguir, constam os dados apresentados no PME quanto aos principais aspectos educacionais.

Quanto ao número de estabelecimentos de ensino, apresentou a existência de 42 estaduais, 128 municipais e 2 federais; trata-se de dados obtidos pela SEMED, que não menciona o ano dessa estatística, ao mesmo tempo em que os números divergem no decorrer do plano, sobretudo, pela falta do ano de alguns quadros e gráficos.

Abaixo iremos apresentar um quadro-síntese com os principais números em relação ao nível e número de alunos na educação básica, apresentados no Plano de 2015.

Quadro 4 - Síntese do total de alunos matriculados na educação básica - 2015

NÍVEL	REDE		
	Rede Privada	Rede Municipal	Rede estadual
Educação Infantil	312	3.589	-
Ensino Fundamental	-	13.167	9.866
Ensino Médio	-	-	4.324
EJA	-	1.778	1.989
Total	312	18.534	16.179

Fonte: elaborado pela pesquisadora, segundo os dados do PME de Bragança (BRAGANÇA, 2015a).

O quadro acima possui uma síntese de dados presentes no PME de Bragança, embora diverjam quanto à soma de matrículas, com números diferentes de alunos e dissensões em relação à estimativa da rede estadual – o que ocorreu em razão de a 1ª URE compreender além do município de Bragança mais quatro outros municípios, sendo estes Augusto Corrêa, Cachoeira do Piriá, Tracuateua e Viseu.

Segundo o Plano, para a sua construção, foram levantadas informações dos portais nacionais como IBGE Censo, INEP, MEC dos anos 2010, 2013 e 2014, e levantamentos municipais da Secretaria Municipal de Saúde de Bragança (SEMUSB), Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

O PME possui algumas lacunas sobre esses dados, a exemplo da fonte e ano de alguns quadros, tabelas e gráficos, que poderiam ser melhor apresentados, principalmente como já mencionado a respeito do número de escolas, alunos e matrículas.

Quanto às metas e estratégias, coadunam-se com as existentes no PNE, trazendo redação parecida em algumas, número de estratégias ora em menor ora em maior número em relação ao PNE, assim como algumas porcentagens mais tímidas como objetivo a ser alcançado.

Quanto à meta 19, foco de nosso estudo, o PME de Bragança possui redação semelhante à do PNE 2014, sendo maior em número de estratégias, especificando suas

necessidades. Porém assim como no PNE, o plano de Bragança não detalha em suas estratégias um período quantificável para o seu cumprimento, o que deixa margem para serem cumpridas em qualquer tempo dentro do período de 10 anos.

No Plano Municipal de Educação de Bragança, este menciona em suas referências o uso do *Caderno de Orientações* de 2014 para sua elaboração, que a respeito dos indicadores educacionais os exemplifica por “ferramentas indispensáveis para o processo de monitoramento e avaliação [...] permitem a comunicação com a sociedade, assegurando a transparência e o controle social do Plano” (BRASIL, 2014b, p. 11). Ainda assim, restam dúvidas e lacunas no Plano, dificultando assim o aferimento das metas projetadas. Estas lacunas podem ser exemplificadas pela falta de informações relativas aos números de evasão de alunos e às dúvidas sobre os números de matrícula na educação básica, que divergem no texto.

No caderno mencionado, há o exemplo de um possível indicador da meta 1, que pode considerar a taxa de frequência à escola da população na faixa etária da educação infantil. No entanto, há de se perceber que nem sempre será possível usar de dados quantitativos, como nos explica o caderno, pois

em muitos casos, os indicadores expressos em percentuais indicam a situação atual de maneira mais clara. Entretanto, é possível que existam indicadores que, embora definidos em termos quantitativos, não necessariamente são referentes a percentuais (BRASIL, 2014b, p. 17).

Ainda sobre o PME de Bragança, este detalha mais quatro capítulos específicos após a descrição da situação dos níveis e modalidades, de seus programas e projetos educacionais, das Secretarias de Educação (SEMED), de Trabalho e Promoção Social (SEMTRAPS) e Municipal de Saúde. Os capítulos são: VI - Conselhos Municipais; VII - Formação e valorização dos profissionais da educação; VIII - Financiamento da gestão educacional; e IX- Gestão democrática, controle social e participação.

No capítulo VI, sobre os Conselhos Municipais, o plano traz as devidas informações com em seu único item denominado “caracterização”. Após evocar a LDB/96, descreve-o como “instrumento do órgão executivo municipal para o fortalecimento da participação social nas diretrizes estabelecidas pelo PME” (BRAGANÇA, 2015a, p. 79).

Além de demonstrar um equívoco, este trecho evidencia a centralidade das ações na secretaria de Educação como indutora das ações, descreve o conselho como órgão subjugado à SEMED, diferentemente da esperada ação colegiada entre as instâncias de participação e do

regime de colaboração. Sobre o Conselho de Educação em Bragança, o texto do plano apresenta:

É importante ressaltar que o Conselho Municipal de Educação já foi criado pela lei nº 4042/10, votado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Poder Executivo Municipal, em 29 de março de 2010, composto de nove membros nomeados pelo Prefeito Municipal e escolhidos entre pessoas residentes no município, de notório e reconhecido espírito público ou reconhecida experiência em matéria de educação. Ocorre que, embora criado por lei, o CME nunca funcionou de fato. Assim, diante das demandas surgidas no decorrer das atividades administrativas e pedagógicas nos ambientes escolares, a gestão pública municipal de educação, em março de 2015, institui um grupo para sistematizar os trabalhos no sentido de reativar as atividades do CME (BRAGANÇA, 2015a, p. 79).

Como descrito no Plano Municipal de Educação, depois de o Conselho ter sido criado por lei no ano de 2010, ele não funcionou de fato, sendo em março de 2015, criado por parte da Secretaria Municipal de Educação (Poder Executivo) um grupo de trabalho a fim de discutir as ações necessárias à reativação do Conselho. Na caracterização do Conselho, o PME ainda acrescenta o papel deste na educação municipal, assim como elenca três objetivos centrais a serem alcançados:

O papel do Conselho vai muito além de apoio administrativo e de controle junto aos gestores municipais da educação e aos diretores de escolas. Sua existência traz em de si, o desafio de praticar ações mais incisivas, no acompanhamento da execução dos projetos pedagógicos propostos no município, no dia-a-dia das escolas e representa, na sua essência, um ponto de partida para a efetiva participação da comunidade, numa gestão democrática e compartilhada da política educacional assumida no município. Um elemento importante que vem reforçar a necessidade da criação de um novo cenário na educação de Bragança. Partindo do entendimento de que a participação efetiva dos sujeitos sociais torna-se condição fundamental para a inclusão social e a melhoria da educação, foram definidos três objetivos centrais a serem alcançados:

- Promover a participação das entidades da sociedade civil na discussão e fortalecimento das políticas de gestão da educação escolar em seus âmbitos municipal e escolar;
- Reformular o Plano Municipal de Educação e criar o Conselho Municipal de Educação;
- Criar e fortalecer o Sistema Municipal de Ensino, na perspectiva da melhoria da qualidade social da educação e promoção da aprendizagem. (BRAGANÇA, 2015a, p. 80).

O fragmento acima demonstra como o PME traz em seu texto a necessidade e importância da participação na condução das políticas da educação no município, objetivando-as com ações que envolvem a sociedade em seu planejamento e também trazendo o Conselho como indispensável protagonista nesse processo. Isso diverge do descrito

anteriormente, demonstrando uma contradição em relação às responsabilidades e ao poder de decisão. Os três objetivos mencionados no fragmento também já demonstram a necessidade local que serviria de base para as estratégias do plano.

No capítulo intitulado *Gestão Democrática, Controle Social e Participação*, os temas são colocados à luz da teoria e base legal da CF/88 e da LDB/1996, divididos em “caracterização”, seguida do “diagnóstico”, com informações sobre a educação municipal.

O item denominado “caracterização” evoca a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1966 nos artigos específicos da gestão democrática da educação, assim como destaca dois pontos como principais no município de Bragança, o Conselho Escolar e a eleição de diretores, conforme apresentados nos trechos abaixo:

As categorias que constituem a escola são a gestão administrativa, profissionais da educação, pais e alunos. Estes devem ter a sua representatividade através do Conselho Escolar, para garantir uma administração pública junto à gestão escolar, pois todos tem a função de gerenciar a escola. Essa ação é necessária para validar a tomada de decisão em prol da garantia do direito à educação através de uma gestão democrática. Esse direcionamento atende as diretrizes da legislação educacional do estado nação brasileira, assegurando um direito constitucional (BRAGANÇA, 2015a, p. 90).

Entendemos que o conselho escolar é um instrumento primordial para que a possibilidade do processo de gestão democrática se concretize, contudo, ele é apenas um dentre um conjunto de questões necessárias para que ela se efetive. Ainda assim, destacá-lo como essencial no Plano de Educação é de suma importância, pois, além de possibilitar a participação efetiva dos segmentos que compõem a escola, permite maior autonomia diante das tomadas de decisão.

Ainda no item “caracterização”, a respeito da eleição de diretores, o PME apresenta que:

No sistema educacional, hoje, dentre os direcionamentos pautados para a gestão pública que prima pela transparência, há a indicação para a realização da eleição direta para escolha dos dirigentes escolares, através do voto direto das categorias da comunidade escolar. Esta é a modalidade que representa uma tomada de decisão dos sujeitos envolvidos no processo democrático, a escolha neste caso é realizada pela comunidade escolar através do voto direto (BRAGANÇA, 2015a, p. 90).

Este trecho demonstra a preocupação em realizar a eleição de diretores para atender ao ordenamento legal nacional, reconhecido como necessário para a efetivação da gestão

democrática, de modo que será mais detalhado nas estratégias propostas da meta 19 do plano, na próxima seção.

Ainda em relação ao capítulo IX da Gestão Democrática, Controle Social e Participação, o item “diagnóstico” tem como foco o conselho escolar e a eleição de diretores, trazendo os dados do município:

Os estabelecimentos educacionais vinculados à Secretaria Municipal de Bragança, neste ano de 2015, são 131 escolas e apresentam a seguinte distribuição: 15 são escolas polos; 84 são Anexas; e 32 são Independentes, que atendem alunos da educação básica educação infantil, ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos, no meio urbano e rural. Nas escolas independentes, a gestão das escolas é regida pela presença da direção escolar e do conselho escolar, para a efetivação desse tipo de gestão considera-se a portaria de lotação do município, na qual especifica que as escolas com o número mínimo de 150 alunos, dá direito à lotação de diretor, as demais são gerenciadas por um professor responsável pela escola (BRAGANÇA, 2015a, p. 89)

O trecho acima descreve a situação de grande parte dos municípios que possuem escolas no meio urbano e rural, fazendo que escolas de grande porte tenham as de menor porte como anexos, com o número de anexos variando muito de uma escola para outra a depender da localidade. Ainda existem as escolas independentes que, a partir de 150 alunos, têm direito à lotação de um diretor, já as de menor número são dirigidas por um professor responsável.

O texto traz as ações desenvolvidas no município, sob coordenação da SEMED, indicando que, até o momento de construção do plano, foram executadas a fim de colocar em prática as leis referentes à eleição de diretores, as quais serão analisadas mais detalhadamente na quarta seção desta dissertação. Sobre as ações referentes à eleição, o plano afirma que é ainda uma ação em processo de orientação, em que:

A gestão da SEMED através da Coordenação de documentação está orientando o processo eleitoral para a direção escolar assegurado nas leis nº 4338/ 2014 e 4374/2015, na qual dispõe sobre a escolha, mediante a eleição direta de Diretores e Vice- Diretores das Escolas da Rede Municipal de Bragança. Exercendo o princípio da Gestão democrática nos estabelecimentos educacionais, visto que a comunidade escolar é convocada a exercer o seu direito de voto direto, ao escolher o gestor da escola (BRAGANÇA, 2015a, p. 90).

Ainda em processo e ainda sem a existência de um Conselho Municipal de Educação e sem seu sistema municipal institucionalizado, a eleição de diretores tornava-se algo mais difícil de ser executado no referido período, embora houvesse o ordenamento legal, visto que o controle social ficaria comprometido, como mencionado no título do capítulo.

Ainda sobre o diagnóstico referente aos Conselhos Escolares, o Plano o descreve como:

O outro **gerenciador** da escola, no contexto Educacional de Bragança é o conselho escolar. Ele se faz presente nas escolas para desenvolver atividades de administração dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como tem a função de participar da organização e elaboração das atividades pedagógicas administrativas. As pessoas que compõem o conselho escolar e que representam as categorias de profissionais da educação, de pais e alunos são eleitas pela comunidade escolar (BRAGANÇA, 2015a, p. 90, grifo nosso)

Embora esteja no item “diagnóstico”, este não apresenta o número de Conselhos existentes, dificultando uma projeção para contribuir na construção da meta e das estratégias.

No trecho acima, a palavra “gerenciador” evidencia o papel dos conselhos na maioria das escolas brasileiras; em vez de espaços de participação e construção coletiva de melhorias na educação e construção de uma política educacional intra e extraescolar mais democrática, perdem-se nas funções de gerenciamento de recursos, pessoas e aspectos administrativos burocráticos.

Aspectos gerencialistas como modelo de gestão da educação são presentes na política educacional brasileira pós 1990, estabelecendo novos objetivos, dentre “as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência” (OLIVEIRA, 2017, p. 59)

Após os quatro capítulos específicos, seguem-se as metas e suas estratégias, em que pontuaremos a meta 19, foco de nosso estudo. Mais do que um texto, a meta 19 representa o que foi proposto para que a gestão democrática realmente se efetivasse no município, bem como o que necessita ser modificado, pensado e perseguido pelos atores da educação municipal.

Abaixo, consta o texto da meta 19 e suas estratégias agrupadas em seis grupos a partir de nossa percepção, pois nos dedicamos a identificar aquelas que se assemelham no objetivo a ser perseguido pelo plano, assim como estão identificadas na centralidade das estratégias ponderadas em cada grupo.

Quadro 5 - Meta 19 do PMEB e suas estratégias

Meta 19: Assegurar condições legais, no prazo de 2 (dois) anos da aprovação deste PME, para a plena efetivação da gestão democrática e participativa na rede pública da educação básica municipal, associada à escolha por critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.	Centralidade da estratégia
1. Garantir a plena efetivação da lei nº 4.338/2014, da escolha de gestores escolares da Rede Municipal de Ensino. 2. Garantir a efetivação da Lei da direção escolar para eleição de gestores das escolas da rede estadual. 3. Realizar divulgação sobre a importância e participação da comunidade escolar nas eleições diretas para gestores e vices das escolas.	Eleição de gestores de escola
4. Realizar, no âmbito da escola, ações e exercício de participação da comunidade nas decisões da escola e nos projetos educacionais de construção coletiva da identidade da escola bragantina.	Fomento da participação intra e extra escolar
5. Promover ações de Fortalecimento dos conselhos escolares e Reativação do Conselho Municipal de Educação criado pela lei municipal nº 4.042/2010. 6. Estabelecer programa de formação de conselheiros para atuar de forma plena no acompanhamento e controle social dos conselhos escolares e municipais. 7. Garantir espaço físico adequado e equipado para o efetivo funcionamento autônomo dos conselhos municipais, com vistas ao bom desempenho de suas funções.	Conselhos escolares e o Conselho Municipal de Educação
8. Realizar Fóruns da Educação Municipal para acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação (PME) e avaliar os resultados na aprendizagem dos alunos.	Fóruns de educação
9. Divulgar sobre a criação dos Grêmios estudantis e conselhos de classes nas escolas da rede pública Municipal. 10. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas e no Regimento Unificado, diretrizes da ação da gestão democrática dos gestores escolares. 11. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas, plano de trabalho administrativo-pedagógico da gestão e plano de trabalho pedagógico da coordenação, escolar dentro dos princípios de democracia, transparência e ética profissional. 12. Realizar ações no âmbito das escolas da rede pública de ensino de plena participação de toda comunidade escolar, pais e famílias na construção e execução do Projeto Político-pedagógico (PPP) das escolas, com visto do acompanhamento e transformações no currículo escolar, forma de gestão, avaliação e rendimento dos alunos. 13. Assegurar processo de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira e de pessoal nos estabelecimentos de ensino.	Autonomia no planejamento e gestão da escola
14. Desenvolver programas de formação continuada para diretores/gestores escolares dentro da concepção de educação de qualidade como direito social e garantia do aprender, bem como um programa de avaliação funcional de desempenho e excelência. 15. Garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, na revisão permanente da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar Unificado das instituições de ensino da rede municipal e estadual, com observância das Diretrizes Curriculares Nacionais e da proposta curricular do município em todos os níveis e modalidades da educação municipal.	Formação continuada e avaliação compatíveis com as diretrizes local, estadual e nacional.

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PMEB (BRAGANÇA, 2015a).

O quadro acima demonstra a síntese das reais necessidades, identificadas naquele momento como necessárias para a efetivação da gestão democrática. Mais do que um conjunto de estratégias, elas explicitam a indispensabilidade da participação e envolvimento

dos segmentos sociais, do regime de colaboração entre os entes federados e da garantia efetiva do cumprimento do ordenamento legal na área da educação municipal. A meta mencionada e suas estratégias serão mais detalhadas na seção seguinte a partir da execução das ações do Conselho Municipal de Educação.

Após a descrição dos elementos constitutivos do PMEB, organizamos o quadro a seguir, com as três categorias elencadas, suas unidades de registro e de contexto para análise de conteúdo pretendida:

Quadro 6 - Análise do Plano Municipal de Educação de Bragança

CATEGORIA	UNIDADES DE REGISTRO	UNIDADES DE CONTEXTO
Participação	Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> • O Plano Municipal de Educação foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com a participação ativa da sociedade civil organizada, através do Fórum Municipal de Educação e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais. (Art.2º PMEB, 2015). • Será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, avaliar a execução do Plano Municipal de Educação, estabelecendo os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas. (Art.5º PMEB, 2015).
	Participação do Poder Executivo	
Gestão Democrática	Gestão Educacional	<ul style="list-style-type: none"> • A busca da qualidade e da eficiência nos serviços educacionais oferecidos para a população brasileira, tem se constituído como um grande desafio, especialmente no sentido de atender as necessidades advindas das unidades escolares, uma vez que o modelo centralizador de gestão não atende as reais necessidades da comunidade escolar. Diante do contexto apresentado, introduz-se um novo modelo de gestão pautado em formas mais flexíveis e descentralizadas de administração de recursos e de responsabilidades. (p. 84-85). • As categorias que constituem a escola são a gestão administrativa, profissionais da educação, pais e alunos. Estes devem ter a sua representatividade através do Conselho Escolar, para garantir uma administração pública junto à gestão escolar, pois todos tem a função de gerenciar a escola. Essa ação é necessária para validar a tomada de decisão em prol da garantia do direito à educação através de uma gestão democrática. Esse direcionamento atende as diretrizes da legislação educacional do estado nação brasileira, assegurando um direito constitucional. (p. 90, grifo nosso)
	Gestão Escolar	
Planejamento Educacional	Plano Municipal de Educação	O Plano torna-se um importante mecanismo de gestão, acompanhamento e controle social das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Bragança, que almeja uma educação pública de qualidade, inclusiva e com responsabilidade social. (p. 13)

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PMEB (BRAGANÇA, 2015a).

A respeito da categoria “participação” no PMEB, foram elencadas duas unidades de registro, uma referente à sociedade civil e outra, ao Poder Executivo. Na lei do plano, entre seus 12 artigos, chamamos especial atenção ao seu artigo 2º, em que este teve “participação

ativa da sociedade civil organizada através do fórum”, e seu artigo 5º sobre a responsabilidade de acompanhamento do plano.

O artigo 2º evidencia o Poder Executivo como principal ator no processo de elaboração do plano, tendo a exigência legal entre as razões, algo evidenciado em trechos do plano, como os a seguir:

Os municípios deverão elaborar seus planos em regime de colaboração, priorizando a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Em virtude dessa necessidade e obrigatoriedade regida pelo Plano Nacional de Educação, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), iniciou a mobilização da sociedade civil organizada (BRAGANÇA, 2015a, p. 11)

A obrigatoriedade de apenas um ano, regida pelo Plano Nacional de Educação, foi o grande indutor para que estados e municípios formulassem seus planos, o que fizeram em sua maioria, embora não com a mesma dimensão e tempo dedicados à discussão para a sua elaboração.

Entendemos que o processo de construção do plano pode partir do poder público ou da população e que existem várias fases até sua redação final. Desse modo, menciona-se no Plano três os momentos em que este foi discutido: uma conferência municipal, em 2013; um encontro do fórum, em 2014; e outra conferência, em 2015. Porém, todo este processo foi conduzido pelo Poder Executivo por meio da Secretaria Municipal de Educação, e a chamada participação “ativa” da sociedade civil por meio do Fórum foi indireta, em nossa análise.

Adotamos a concepção de Lima (2011) para o estudo da participação, marcadamente tomando base na participação praticada com diferentes graus de democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação.

Entendendo a elaboração do PMEB como um processo – o qual não é foco de nosso estudo –, passamos a nos deter sobre o que o autor chama de democraticidade de níveis direto e indireto. Diante disso, os atores descritos no plano se encaixam na participação indireta, explicada por Lima como:

Forma de participação mediatizada, realizada por intermédio de representantes designados para o efeito. Instituída com bases nas dificuldades e, por vezes, nos inconvenientes, em fazer participar diretamente todos os interessados no processo de tomada de decisões, a participação indireta é levada ao cabo através de representantes, os quais podem ser designados por diferentes formas e com base em diferentes critérios: eleição direta por todos os membros da organização ou somente por certas categorias, eleição no âmbito de certos departamentos, eleição individual ou por lista, variando critérios de elegibilidade ou recorrendo a combinações de diferentes processos de designação (eleição-nomeação-concurso...)etc. (LIMA, 2011, p. 81).

O trecho acima se coaduna com os dados encontrados no plano, já que suas comissões organizadora e sistematizadora são de maioria do Poder Executivo, e as reuniões do fórum e conferências também foram dirigidas por ele, com a chamada de representantes das categorias que naquele momento tiveram força de representação, não necessariamente totalizando os diferentes segmentos que compõem o município.

Aliado ao artigo 2º, o artigo 5º demonstra em sua redação a centralidade das ações no Poder Executivo, quando diz:

Será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, avaliar a execução do Plano Municipal de Educação, estabelecendo os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas (BRAGANÇA, 2015a).

Embora a participação da sociedade civil mais uma vez pareça ser apenas legitimadora das ações, é apresentada neste artigo como parte de um conjunto com o Poder Executivo a ser chamado para o papel de avaliadora da execução do plano, porém não detalha de que forma será realizada.

Aliado a este, no artigo 6º, o Fórum assume papel quanto ao acompanhamento e avaliação do Plano, a ser chamado em dois momentos, anualmente e a cada cinco anos (ou seja, na metade de sua vigência), emitindo parecer, avaliando, revendo e adequando as metas.

Os dois artigos acima citados são de fundamental importância, colocando órgãos de representação civil no monitoramento do plano, possibilitando medidas à sua concretização e o envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade.

A respeito da categoria “gestão democrática”, elencamos as unidades de registro gestão educacional e gestão escolar, por entendê-las como processo com influência tanto intra quanto extraescolar, o qual deve ser estabelecido na construção da política educacional municipal.

O trecho no quadro correspondente à unidade gestão educacional deixa claro a concepção pretendida, um modelo baseado na descentralização como sinônimo de democraticidade. Porém, a descentralização existe em diferentes formas, sendo um conceito polissêmico que não possui consenso quanto a seu significado, pois tem origem no campo da administração e na política.

Entre suas variadas formas, a descentralização relativa à educação pode ser analisada quanto a autoridade e transferência de poder ou mesmo a um regime de colaboração. No PMEB, a concepção de descentralização apresenta evidências do tipo de “delegação”, aquela

que representa a transferência de responsabilidades e de tarefas, no entanto, continua sob poder e autoridade do governo central. Sob a análise de Novaes e Fialho (2010), a partir de estudos como o de Perez (1994), explica-se que as responsabilidades são transferidas, porém, o poder central continua no controle das ações.

Na educação nacional, esse movimento iniciou-se na década de 1980 sob duas principais vias,

A primeira distingue-se pela transferência do poder de decisão centrada no governo federal para estados e municípios, processo que ocorreu notadamente na década de 1980. A partir da década de 1990 ocorre nova geração de medidas de descentralização cujo foco volta-se para a delegação de poderes para as escolas. É importante sublinhar que as duas gerações de medidas se desenvolvem num processo contínuo onde a primeira e a segunda passam a coexistir simultaneamente (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 595).

Quanto ao modelo de gestão educacional apresentado no PMEB, segue-se por meio da delegação, evidenciada no trecho “administração de recursos e de responsabilidades” (BRAGANÇA, 2015a, p. 85), porém, o poder de tomada de decisão continua sob autoridade do poder municipal, ou seja, do Poder Executivo.

Sobre a gestão escolar, esta segue o modelo difundido pela gestão educacional e se coaduna com o analisado no parágrafo anterior, ao colocar o conselho como responsável por “gerenciar” a escola. Espaço político de tomada de decisão, o conselho muitas vezes se prende a questões burocráticas e financeiras em detrimento de seu papel pedagógico.

Ao usar o gerencialismo como concepção e modelo de gestão escolar, ocorre nos

conselhos escolares a substituição de suas prioridades pedagógicas e educativas, que são transformadas em atribuições de controle, acompanhamento contábil e prestações de contas dos gastos realizados pelas escolas. Assim, a lógica gerencial predomina em função do modelo de financiamento das escolas, que subordina as necessidades pedagógicas e educativas à supremacia dos aspectos administrativos. (SILVA, 2007, 259).

Pelo exposto subordinar as necessidades pedagógicas a questões burocráticas e financeiras inviabiliza o próprio processo democrático, tão requerido pelas legislações e pela constituição dos conselhos escolares, refletindo como o modelo extraescolar influencia no intra como condicionante determinante.

A respeito da categoria “planejamento educacional”, o plano se coloca na política educacional bragantina como “mecanismo de gestão, acompanhamento e controle social”, reconhecendo a importância deste para as orientações planejadas não só do Poder Executivo, como também das unidades educativas. Embora com pouco tempo para debates mais

consolidados e maior mobilização dos segmentos que compõem o município, Bragança constrói seu Plano Municipal de Educação e torna possível que, por meio da execução de suas estratégias, ele possa ser reavaliado e adequado em prol de sua concretude.

Garantir sua avaliação por meio das instâncias de participação social democratiza não só o modelo de gestão pretendido, mas também a própria educação como um todo.

3.2 O Sistema Municipal de Ensino

Outro marco normativo a ser destacado nesta seção trata-se da Lei 4.476, aprovada em 18 de dezembro de 2015, que disciplina e organiza o sistema de ensino do município de Bragança.

A base legal para a construção dos sistemas de ensino em estados e municípios encontra-se: na CF de 1988; na Lei 9394/96 (LDB); na Lei 13.005/2014 (PNE); nas Constituições Estaduais; nas resoluções do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação; nas Leis de criação dos sistemas estaduais e municipais; e, por conseguinte, nas leis orgânicas dos municípios.

Na CF de 1988, no artigo 211, os sistemas de ensino são estabelecidos:

Art. 211. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988).

A LDB de 1996, em seu 3º artigo, estabelece precisamente que entre seus princípios de ensino está a “VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”; e em seu 8º artigo, diz sobre a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, como registrado no § 2º “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996).

Ainda a esse respeito, em seus artigos 9º, 10 e 11, a LDB/1996 define as responsabilidades de cada esfera administrativa de estabelecer os seus sistemas de ensino, federal, estadual e municipal respectivamente.

Existente na base legal contemporânea, a importância de uma perspectiva sistêmica que advém de um longo percurso de discussões, iniciados em 1932, com o *Manifesto dos Pioneiros*, o qual refletiu na CF de 1934, que estabeleceu os ‘sistemas educativos’.

Pensar em uma organização de ensino em nível de sistema implica entendermos o que é sistema e como seu conceito ou entendimento é empregado na organização da educação – o qual atualmente podemos encontrar associado a diversas referências e campos do conhecimento.

Para Saviani (2014, p. 4), “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”. Segundo o autor, “o ato de sistematizar, uma vez que pressupõe a consciência refletida é um ato intencional” (2014, p. 2).

Outro autor possui ideia semelhante, mas descreve o sistema como um “conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura”. (BOURDIGNON, 2009, p. 25)

A respeito de estruturas, Saviani descreve que:

a estrutura implica a própria realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc. (SAVIANI, 2014, p. 9).

A partir de Saviani (2014), podemos entender que o sistema é envolto de vários elementos, que de forma isolada, não poderão se constituir como um sistema, sua totalidade não os reconhecerá sem cada um de seus elementos, evidenciando como deve ser a relação do sistema nacional, estaduais e municipais – um interligado ao outro, porém, independentes entre si, como nos reforça Gadotti (1993, p. 2), que diz:

de fato, não existe propriamente, no Brasil, um sistema nacional de educação, pois os vários "sub-sistemas" funcionam frequentemente como estruturas justapostas. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre partes e todo.

A não existência de um SNE reflete na dinâmica de suas “outras partes”, ou seja, estados e municípios, os quais correm o risco de percorrer outros caminhos que divirjam de uma perspectiva nacional.

Embora presentes nas legislações e encontradas leis de criação de sistemas em todos os estados brasileiros, o mesmo não acontece nos municípios, os quais em sua maioria ainda se condicionam à normatização estadual. Entre as muitas razões dessa realidade, está a própria dinâmica legal, necessária em relação a sua própria e imperiosa interpretação. A respeito deste entendimento, Saviani (2014, p. 48) nos diz que o

enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista. Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado.

Atrelados a este aspecto, há fatores como a falta de compreensão do âmbito normativo para o âmbito da execução, o que torna ineficiente as dinâmicas de gestão e as estratégias organizacionais para a melhoria do planejamento e gestão da educação.

Em atas fornecidas pelo Conselho Municipal de Educação de Bragança CMEB (a serem analisadas na próxima seção), o processo de reestruturação do Conselho iniciou-se quase que juntamente com o debate da Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino em junho de 2015, de modo que as discussões em torno da reativação do Conselho foram registradas em ata a partir do dia 9 de junho, e aquelas sobre a criação da Lei do Sistema, em 16 de junho de 2015.

Totalizando o registro de nove atas, com período entre os meses de junho a novembro de 2015. Nelas, menciona-se para o conselho o termo “reestruturação” e para Lei do Sistema, “criação”; também se descreve a mobilização da equipe criada pelo Poder Executivo por meio da SEMED e os trabalhos que culminaram na Conferência Municipal de Educação, ocorrida em 23 e 24 de setembro de 2015. Em uma das atas, é mencionado que o trabalho de articulação para a criação da Lei do Sistema e do Conselho iniciou-se no mês de fevereiro de 2015, a partir da constituição de uma equipe da Secretaria Municipal de Educação.

Após aprovação na câmara, a Lei de organização do sistema de ensino é sancionada pelo prefeito, em 18 de dezembro de 2015. Dessa forma, o sistema é instituído por Lei, trazendo em seu texto importantes contribuições ao que foi pensado a respeito do planejamento e gestão da educação municipal, sobre o PMEB e o CMEB.

A Lei da Organização do SME em Bragança traz em seu artigo 13, que este compreende:

- I – As instituições de Ensino Fundamental, de Educação Infantil e Creches, mantidas pelo Poder Público Municipal;
 - II - As instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - III – A Secretaria Municipal de Educação
 - IV – O Conselho Municipal de Educação
 - V – As Instituições Educacionais da Rede Pública de outras esferas administrativas e de organizações não governamentais que por força de convênios, contratos e outros, lhes sejam incorporadas;
 - VI – O conjunto de normas complementares;
 - VII – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP)**
 - VIII – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**
 - IX – Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
- Parágrafo único: O Município por meio dos órgãos responsáveis pela educação municipal baixará normas complementares às nacionais que garantam organicidade, unidade e identidade ao sistema de ensino (BRAGANÇA, 2015b, p. 4).

Na leitura do artigo 13 percebemos que existe nos incisos VII e VIII dois componentes que não são partes integrantes do sistema municipal de ensino, sendo estes definidos pela LDB em seu artigo 18 “I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação”. O Sindicato é sumariamente importante, mas está entre os órgãos de controle social e o fundo em si é o de financiamento nacional.

Em seu artigo 45, a Lei do Sistema de Ensino de Bragança também normatiza os Conselhos do FUNDEB e o Conselho Tutelar como importantes órgãos “que reúnem representantes do governo e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas, fiscalizar a prestação de serviços no município” (BRAGANÇA, 2015b, p. 13), função também dos CMEB e CAE, conselhos já anteriormente mencionados.

A Lei também cita o Fórum Municipal de Educação em seu Artigo 39:

O Fórum Municipal de Educação constituído por representante da sociedade civil organizada, do Poder Executivo e dos demais órgãos do poder público ligado à educação, com atuação no município, sendo normatizados em lei específica a sua composição através de Decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único – O fórum Municipal de Educação será acompanhado através de um comitê que se reunirá a cada ano para verificar as diretrizes planejadas na lei e posteriormente a cada dois anos viabilizará uma conferência para avaliar os resultados da implantação do Sistema Municipal de Ensino (BRAGANÇA, 2015b, p. 12).

Ainda a respeito da Lei de Organização do Sistema de Ensino, o seu Capítulo III, intitulado *Gestão democrática do ensino público municipal*, nos artigos 40 a 44, aborda a

participação colegiada na construção dos regimentos das unidades escolares, e como esta deve ser realizada nas escolas. A gestão democrática é sintetizada no artigo 42:

A gestão democrática do ensino público nos termos constitucionais, da legislação vigente e disposições desta lei, nortearão a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais no município, pela efetiva participação de instituições e entidades sócias educacionais e afim, atuante no sistema de ensino (BRAGANÇA, 2015b, p. 13).

Em seguida, em seu artigo 43, estabelece que “a gestão democrática do ensino público municipal, observará os seguintes princípios”:

I-participação da comunidade escolar na elaboração, implementação execução e avaliação da proposta pedagógica da escola, sobretudo dos docentes, pais e/ou responsáveis de alunos;
II -participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares
III - liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar, em associações, grêmios ou outras formas, em consonância com as disposições pertinentes do regimento escolar;
IV -transparência e corresponsabilidade dos procedimentos pedagógicos administrativos e financeiros, assegurados em graus progressivos de autonomia às instituições educacionais
V -descentralização das decisões sobre o processo educacional
Parágrafo único - Integram a comunidade escolar os alunos seus pais e/ou responsáveis, os trabalhadores da educação e demais servidores públicos em exercício na unidade escolar (BRAGANÇA, 2015b, p. 14).

A participação mais uma vez é colocada como foco importante para a gestão por parte da comunidade educacional em instâncias colegiadas intra e extraescolares, o que se coaduna com as estratégias da meta 19 do PME.

A Lei do Sistema determina ainda sobre a estruturação do CMEB, sua composição, tempo de mandato, forma de eleição, nomeação e critérios da escolha de seus membros, de modo que elenca 12 incumbências entre suas funções:

Artigo 37- As funções do Conselho Municipal de Educação serão realizadas através das seguintes incumbências:
I - Fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino;
II - Autorizar o funcionamento das instituições educacionais, bem como de seus cursos, séries ou ciclos, considerando os padrões básicos de funcionamento para o sistema municipal de ensino;
III - Credenciar os estabelecimentos mediante a exigência da comprovação de atendimento aos requisitos que assegurem os padrões de qualidade definidos para o sistema municipal de ensino no prazo determinado;
IV - Estabelecer procedimentos normativos necessários ao efetivo gerenciamento do sistema municipal de ensino principalmente relativos a planejamento, informação e avaliação;

- V - Fiscalizar e supervisionar o cumprimento dos dispositivos legais em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras orçamentárias nos mínimos previstos em lei;
- VI - Estabelecer normas para instalação e funcionamento de entidades e iniciativas educacionais vírgulas nos níveis, modalidades e tipos que lhe compete, em área de jurisdição do município observando a legislação vigente;
- VII - Acompanhar o levantamento anual de população escolar e fiscalizar o cumprimento do preceito constitucional de universalização quantitativa e qualitativa da educação;
- VIII - Definir critérios para convênios, contratos ou ação administrativa que envolva o poder público municipal e as demais esferas do poder público e do setor privado, referente aos temas da educação;
- IX - Assistir e orientar os poderes públicos, estudando e sugerindo medidas de aperfeiçoamento do ensino no município;
- X - Fortalecer a gestão democrática e a autonomia municipal na definição e execução da política educacional como garantia do pleno atendimento da educação enquanto direito fundamental de cidadania;
- XI - Manter intercâmbios com conselho estadual de educação em regime de cooperação;
- XII - Manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe forem submetidas;
- XIII - Aprovar os regimentos escolares e modelos curriculares tais instituições educacionais do sistema municipal de ensino
- XIV - Manifestar-se sobre proposta do estatuto do magistério bem como sobre concessões de auxílio e subvenções às instituições educacionais;
- XV - Convocar e coordenar, conjuntamente, com a secretaria de educação e entidades sociais de interesses afins, a conferência municipal de educação, a cada 3 anos;
- XVI - Fixar diretrizes e normas complementares às nacionais, para a organização e funcionamento do sistema de ensino em consonância com as normas municipais assegurados a sua autonomia e identidade própria;
- XVII - Estabelecer diretrizes curriculares para educação infantil e ensino fundamental em seus níveis e modalidades assegurada a inclusão, de acordo com a legislação e normas nacionais e as estaduais pertinentes, atendidas as especificidades locais;
- XVIII - Manter contínua articulação com outros conselhos de direitos sociais existentes no município, integrando ações de responsabilidades com vistas ao pleno e qualificado atendimento à população;
- XIX - Manifestar-se sobre critérios previstos para programas municipais suplementares de apoio ao educando, como alimentação escolar, transporte, material didático, assistência à saúde e outros afins;
- XX - Convocar, coordenar e participar, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação e organizações da sociedade do processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Plano Municipal de Educação;
- XXI - Investir continuamente no conhecimento da realidade educacional do município e propor medidas ao poder público que concorram para a superação de problemáticas e déficit existentes;
- XXII - Exercer outras incumbências por força de dispositivos da gás, concorrentes no campo educacional (BRAGANÇA, 2015b, p. 10).

Do artigo acima, destacamos os incisos X e XX, os quais demonstram a relação direta com a meta 19 do PME, relacionando-se também à função mobilizadora do CMEB.

A Lei do Sistema de Ensino de Bragança normatiza de forma clara o que concerne a criação, composição, funções e condições de funcionamento do Conselho Municipal de Educação, assim como suas responsabilidades perante o Plano e também quanto ao próprio SME. Abaixo usaremos das categorias propostas para a análise de aprovação da Lei do Sistema:

Quadro 7 - Análise da Lei de organização do sistema de ensino de Bragança

(continua)

CATEGORIA	UNIDADES DE REGISTRO	UNIDADES DE CONTEXTO
Participação	Participação da sociedade civil	<p>DOS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL</p> <p>Art. 3º São objetivos da educação municipal, norteados pelos princípios e fins da educação nacional:</p> <p>I -Formar cidadãos críticos e participativos capazes de interpretar a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades, promovendo a autonomia intelectual e a atitude crítico propositiva;</p> <p>V- Fomentar a participação comunitária na gestão do sistema municipal de ensino;</p> <p>Art. 12- É direito dos pais e/ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico das instituições educacionais integrantes desde sistema municipal de ensino, bem como participar das propostas pedagógicas correspondentes, sendo-lhes assegurado, sistematicamente as informações pertinentes à frequência e rendimentos dos filhos.</p> <p>Art. 43- a gestão democrática do ensino público municipal observará os seguintes princípios: I- a participação da comunidade escolar na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola, sobretudo dos docentes, pais e/ou responsáveis de alunos II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares.</p>
	Participação do Poder Executivo	<p>Artigo 7- Ao município cabe estimular a participação dos trabalhadores em educação municipal, assegurando em lei a criação do Conselho Municipal de Educação com participação efetiva de todos os segmentos sociais correlatos</p> <p>Artigo 19 VII- coordenar de forma participativa a política educacional do município.</p>
Gestão Democrática	Gestão Educacional	<p>Art. 42. A gestão democrática do ensino público nos termos constitucionais, da legislação vigente e disposições desta lei, nortearão a definição, execução e avaliação de políticas e planos educacionais do município pela efetiva participação das instituições e entidades sócias educacionais e afim, atuante no sistema de ensino.</p>
	Gestão Escolar	<p>Artigo 40- O regimento escolar das escolas públicas, municipais de educação básica e provada – educação infantil, será construído pela comunidade escolar e Secretaria Municipal de Educação, que servirá como instrumento de guia do gerenciamento educacional das unidades escolares, atuando como facilitador dos procedimentos normativos, técnicos e pedagógicos do sistema municipal de ensino.</p>

Quadro 7 - Análise da Lei de organização do sistema de ensino de Bragança

(conclusão)

		<p>Art 56. As instituições da rede pública municipal de ensino contarão, na sua estrutura, organização e funcionamento, com conselhos escolares, enquanto unidade executora e instância máxima deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e propositiva. Parágrafo único o conselho escolar, órgão colegiado integrante da</p>
--	--	---

		organização e funcionamento da escola terá como finalidades básicas: II – promover a integração entre os vários segmentos que participam do processo educativo na escola, viabilizando o exercício democrático e cidadão.
Planejamento Educacional	Plano Municipal de Educação	<p>Artigo 19-A Secretaria Municipal de Educação é o órgão executivo do sistema de ensino, integrante política e administrativamente do poder público municipal e tem como finalidades: [...] IV – Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do plano nacional de educação.</p> <p>Seção IV Do Plano Municipal de Educação Artigo 38 - A lei municipal estabelecerá o Plano Municipal de Educação com duração de dez anos. §1º - O Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da sociedade, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, em ação conjunta com o Conselho Municipal de Educação, em consonância com os planos nacionais e estaduais de educação, nos termos estabelecidos na Lei Orgânica do Município;</p>

Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Sobre a análise da Lei do Sistema de Ensino, seguimos com as mesmas unidades de registro para a categoria participação, estas sendo participação da sociedade civil e participação do Poder Executivo.

A respeito da primeira unidade de registro da participação da sociedade civil, encontramos as unidades de contexto que nos interessam em três artigos específicos (3º, 12, 43), com seus respectivos incisos.

No artigo 3º, sobre os objetivos da educação municipal, esta segue a legislação nacional, tendo a participação como um dos princípios norteadores dos objetivos da educação do município. Define como objetivo “formar cidadãos críticos e participativos”, o que demanda uma série de questões, entre as quais o fortalecimento de espaços e instrumentos de aprendizado de como participar, por exemplo.

Também é fomentada a “participação comunitária na gestão do sistema municipal de ensino”, o direito de os pais/responsáveis terem ciência dos processos pedagógicos das instituições e a participar destas, tendo asseguradas “informações pertinentes à frequência e rendimentos dos filhos”. Assim como na LDB de 1996, em seu artigo 14, o conselho escolar é colocado como instrumento da gestão democrática do ensino público que, diferente da redação da LDB, ressalta que estes participarão não só dos conselhos, como também irão requerer a participação da comunidade escolar e local na elaboração, implementação, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola.

Os três artigos mencionados referem-se à consonância com a legislação nacional de educação, dando primazia ao envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade, sem sombra de dúvida, elementos importantes para a democratização da educação municipal.

No entanto, é importante dar subsídios para que o direito de participação seja realmente exercido, valendo-se de “recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns” (NOGUEIRA, 2005, p. 129-130). Neste sentido, “fomentar a participação comunitária”, incorpora a necessidade real de uma formação que propicie participar politicamente de forma que esta exercite a “soberania popular”, que, para Chauí (2011), é uma das características principais da democracia.

Entre esses elementos, podemos perceber a participação da sociedade civil na gestão do ensino público municipal, centrada no espaço comum da escola, dentro do conselho escolar ou em outras organizações compostas pelos diferentes segmentos, assim como entende-se que este (conselho escolar) teria o poder de influência sobre a gestão municipal, um entendimento que não pode ser considerado errado, porém, que demanda de outros fatores estabelecidos nas relações sociais entre as diferentes instâncias de poder e em seus diferentes graus.

Quanto à unidade de registro “participação do Poder Executivo”, na seção II da lei que diz respeito às “responsabilidades e deveres do poder público com a educação escolar”, esta demonstra a centralidade de conduzir o processo participativo por meio do “estímulo” e da “coordenação”, deixando a critério da sociedade o exercício da participação, assegurada dentro do Conselho Municipal de Educação, com a representação dos diversos segmentos.

Por meio da Lei do Sistema, o Poder Executivo não só delega ao Conselho Municipal de Educação o papel de órgão da participação social, como também define seus deveres e atribuições, e seu espaço nas decisões da gestão pública, o que de certa maneira atende às legislações nacionais e pode ser analisado como o que Lima (2011) chama de “participação decretada”, ou seja, segue as determinações e orientações externas produzidas, reguladas formal e legalmente.

Quando à categoria “gestão democrática”, as unidades de registro “gestão educacional” e “gestão escolar” apresentam características de certa forma semelhantes às unidades da categoria anterior.

A respeito da unidade de registro gestão educacional, consta no capítulo III, que trata da “gestão democrática do ensino público municipal”, que aquela se adequa à legislação nacional de educação e se coloca como norteadas pelas leis vigentes, da definição até a avaliação nos planos normativos e constitucionais.

Quanto à unidade de registro “gestão escolar”, dois artigos (40 e 56) utilizados como unidades de contexto revelam os instrumentos a serem utilizados para a gestão democrática do ensino público municipal, o regimento escolar unificado das escolas públicas e privadas de educação infantil e os conselhos escolares.

Como conjunto de regras que definem a organização da escola, o regimento escolar é colocado como “guia do gerenciamento educacional das unidades escolares, atuando como facilitador dos procedimentos normativos, técnicos e pedagógicos do sistema municipal de ensino” (Artigo 40), o que revela uma concepção gerencial sobre administração pública da escola.

Em relação ao regimento escolar, embora haja proposição na Lei do Sistema para que seja uma proposta discutida com as diferentes categorias que compõem as escolas, este possui como centralidade o fato de ser um recurso de dúbios objetivos. Se, por um lado, pode potencializar a participação, pode também ficar submetido à relações que sejam “deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnicos co-científicos para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas” (NOGUEIRA, 2005, p. 143).

Por outro lado, mais uma vez, o conselho escolar aparece como instrumento de democratização da educação na gestão escolar, colocando-a como “instância máxima deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e propositiva”(Artigo 56). Embora fundamentais, essas funções também nutrem formas variadas de descentralização de poder, não só entre os membros da própria escola, mas contra o que Silva (2007) aponta como a lógica gerencialista que predomina em função do modelo de financiamento das escolas, a qual subordina as necessidades pedagógicas e educativas à supremacia dos aspectos administrativos.

Não obstante a continuação da análise, passemos para a categoria planejamento educacional, com a unidade de registro “Plano Municipal de Educação”, tendo sua primeira unidade de contexto selecionada no artigo 19, quanto à Secretaria Municipal de Educação, possuindo como uma de suas finalidades “elaborar e executar políticas e planos educacionais”. Neste inciso, o Poder Executivo é reconhecido como responsável pela exigência da legalidade ao seguir a legislação nacional.

A Lei do Sistema também possui uma seção específica referente ao Plano Municipal de Educação, composta pelo artigo 38, com quatro parágrafos, dentre os quais destacamos o primeiro, que menciona o Poder Executivo como responsável pela elaboração do plano, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação.

Embora dê destaque ao conselho, o termo refere-se a uma ação futura, já que este ainda não funcionava – ou seja, a Lei do Sistema e o Plano Municipal não puderam contar com a contribuição do conselho, mas este também iria surgir legalmente e politicamente a partir da aprovação da Lei do Sistema.

É importante destacar que a Lei do Sistema de Ensino de Bragança é uma Lei que possibilita contribuir significativamente com a construção e constante busca da gestão democrática, já que estabelece e detêm inúmeros elementos primordiais para sua execução, como o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Plano Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), os conselhos escolares e a eleição de gestores(as) das instituições educacionais públicas, disciplinando em uma mesma lei importantes espaços de participação civil.

3.3 O Conselho Municipal de Educação de Bragança

Seguindo a ordem cronológica, o CMEB foi implantado em 2016. Porém, anos antes, durante primeiro ano de mandato do mesmo governo (2013-2016), em 2013, ocorreram duas reuniões no dia 28 de novembro, presididas pelo Secretário Municipal de Educação em exercício, a respeito do conselho criado pela Lei 4.042/2010, que nunca chegou a funcionar de fato. Na ata, o Secretário:

esclareceu sobre o papel do conselho e disse que o município de Bragança não possui um Conselho Municipal de Educação e por isso, o funcionamento de nossas escolas ainda depende do conselho estadual de educação; [...] falou que Bragança possui um fórum municipal de educação, formado por diferentes entidades existentes no município e o Fórum organizou a Conferência Municipal de Educação e a Conferência Regional de Educação. Informou que o Fórum Municipal de Educação deliberou que a secretaria municipal encaminhasse as discussões para que essa lei possa ser tirada do papel e o Conselho possa de fato funcionar (BRAGANÇA, 2013a).

Na primeira reunião acima citada, realizada com os representantes das escolas municipais, não se descreve se os mesmos eram professores, gestores ou demais funcionários das escolas; o Secretário ainda mencionou a inexistência do Conselho, que já havia sido criado pela Lei 4.042/2010, e que o mesmo até então não havia funcionado de fato. Ainda acrescenta a existência do Fórum Municipal de Educação, que este é composto por várias entidades do município, organizou e realizou uma Conferência Municipal de Educação e a

Conferência Regional de Educação, que deliberou que as discussões fossem encaminhadas ao Poder Executivo para constituir de fato o CMEB.

Na ocasião, o secretário municipal de Educação solicitou que as escolas convocadas deveriam comparecer a uma próxima reunião com um representante de pais e um representante de alunos para compor o Conselho e que os mesmos receberiam formação para esclarecer suas atividades.

Na segunda reunião, que ocorreu no mesmo dia, o Secretário se reuniu com representantes das escolas privadas do município, momento para o qual cinco escolas foram convocadas, mas apenas três compareceram. O objetivo desta reunião é esclarecido pelo secretário. Segundo a Ata, “esclareceu que a reunião foi convocada para que fosse feita a escolha de um professor para representar a rede particular de ensino no Conselho Municipal de Educação”, e por eleição foram escolhidos a titular e os 1º e 2º suplentes, encerrando-se a reunião (BRAGANÇA, 2013b).

Do conteúdo das atas descritas acima, entende-se que o processo de divulgação das reuniões foi bem restrito, com o quantitativo de oito e três pessoas respectivamente – número este que, comparado ao quantitativo de escolas existentes, não é representativo das escolas municipais de Bragança. Embora ainda descreva que a eleição não tenha ocorrido com os representantes dos Conselhos Escolares para a composição do conselho municipal, a falta de mobilização e discussão levou ao adiamento da eleição, que só aconteceria de fato em 2016.

A respeito do conselho, o Plano Municipal de Educação o descreve como:

criado pela lei nº 4042/10, votado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Poder Executivo Municipal, em 29 de março de 2010, composto de nove membros nomeados pelo Prefeito Municipal e escolhidos entre pessoas residentes no município, de notório e reconhecido espírito público ou reconhecida experiência em matéria de educação. Ocorre que, embora criado por lei, o CME nunca funcionou de fato (BRAGANÇA, 2015a, p. 79)

Embora a Lei descrita acima estabeleça 14 membros e não 9, como é mencionado no PME, é importante a afirmação de que ele “nunca funcionou de fato”, demonstrando o interesse em reativá-lo ao acrescentar:

Assim, diante das demandas surgidas no decorrer das atividades administrativas e pedagógicas nos ambiente escolares, a gestão pública municipal de educação, em março de 2015, institui um grupo para sistematizar os trabalhos no sentido de reativar as atividades do CME (BRAGANÇA, 2015a, p. 79).

A partir do trabalho realizado pelo grupo instituído pelo Poder Executivo e pelo debate levantado no ano de 2015, na Conferência Municipal de Educação ocorrida nos dias 23 e 24 de setembro, é aprovada a lei que disciplina e organiza o sistema municipal de ensino de Bragança, definindo as instituições e órgãos de sua composição, entre estes no inciso IV o Conselho Municipal de Educação.

Em sua seção III, a Lei do Sistema trata exclusivamente do Conselho Municipal de Educação, com 15 artigos, incisos e parágrafos discriminando suas funções, forma de eleição/indicação da composição de seus membros, período de mandato e incumbências, que divergiram em vários aspectos da lei estabelecida em 2010.

Passemos agora à análise da Lei nº 4.042/2010, que cria o Conselho Municipal de Educação de Bragança e dá outras providências:

Quadro 8 - Análise da Lei nº 4.042/2010

CATEGORIA	UNIDADES DE REGISTRO	UNIDADES DE CONTEXTO
Participação	Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> • Art.3º II- 03(três) membros escolhidos pela entidade representativa dos professores da rede municipal III - 01 (um) professor da entidade representativa dos professores da rede estadual de ensino VI- 01 (um) membro da entidade representativa dos estudantes em nível municipal VIII – 01 (um) membro da entidade representativa dos servidores IX – 01 (um) membro representante do conselho do FUNDEB
	Participação do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 2º VI-Definir critérios para convênios, acordos, contratos ou ação interadministrativa que envolvam o poder público municipal e as demais esferas do poder público e do setor privado, referentes aos temas de educação Art.3º 03(três) membros escolhidos pelo prefeito municipal
Gestão Democrática	Gestão Educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fica criado o Conselho Municipal de Educação no Município de Bragança, designado pela sigla CMEC, órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, acerca dos temas referentes à educação e ao ensino no município de Bragança
	Gestão Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • VII- 02 (dois) membros representativos do conselho das escolas municipais sendo, 01 (um) representante do segmento de pais e 01 (um) representante do segmento de alunos
Planejamento Educacional	Plano	Art 2º. II – Formular as políticas e os planos de educação municipal

Fonte: elaborado pela pesquisadora, a partir de Bragança (2010).

No texto da lei, a participação representada pelos principais envolvidos, demonstra sua legalidade e o interesse quanto a dar voz aos sujeitos, mas ainda não consegue representar outros segmentos da sociedade, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

(APAE), que só obteve representação na composição do Conselho a partir de 2015, quando o Conselho iniciou de fato sua institucionalização no município.

Outra representação também deixada de fora da composição na letra da lei de 2010 é da comunidade quilombola existente no município, chamada de Comunidade Quilombola¹⁵ do América, que também não foi constituída nas normativas de 2015 e suas alterações de 2016.

Quanto à participação do Poder Executivo, este explicita sua intenção de associar-se ao setor privado, bem como de firmar “convênios, acordos, contratos ou ação interadministrativa” em torno dos temas da educação, já demonstrando as concepções de gerenciamento a serem adotadas nos anos posteriores.

Quanto à gestão democrática, que tem como unidade de registro a “gestão educacional”, possui apenas a descrição do caráter do conselho como órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, seguindo a mesma tradição de outros conselhos de não envolver ou acrescentar o debate de caráter também mobilizador.

Quanto à unidade de registro “gestão escolar”, trabalhavam na lógica da importância da representação de pais e estudantes que fossem membros de conselhos escolares, ainda que não explicitando uma idade mínima para estudantes, representação que ficaria de fora das normativas posteriores.

Em relação ao planejamento educacional, este dispõe de 13 (treze) atribuições, entre as quais, a de formular políticas e planos, inclusive de proposição de normas e critérios a serem adotados no ensino público municipal, demonstrando a necessidade e existência do caráter propositivo do Conselho, embora não expressamente claro no artigo que define sua natureza.

Abaixo faremos um quadro-síntese das mais significativas mudanças em relação as leis de 2010, 2015 e 2016 sobre as quais podemos realizar diferentes análises, entre elas a baseada na Lei 4.497 de 2 de maio de 2016, que modificou consideravelmente a lei de 2010 e 2015.

¹⁵ As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos de população negra rural ou urbana, descendentes de ex-escravizados, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.

Quadro 9 - Síntese das leis de (2010 – 2015 – 2016) que disciplinaram o Conselho Municipal de Educação de Bragança e do seu Regimento Interno (2016)

Aspecto	Lei nº4.042 de 2010	Lei nº4.476 de 2015	Leis nº 4.493 e nº 4.497 de 2016 e Regimento Interno
SIGLA	CMEC	CMEB	CMEB
Função/Natureza	Normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador	Normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e propositivo	Normativo, consultivo, fiscalizador
Número de membros	14, sendo destes 3 indicados pelo Poder Executivo	15, sendo destes 4 indicados pelo Poder Executivo	10, sendo destes 3 indicados pelo Poder Executivo
Representações dentro do Conselho	- Poder Executivo (3)	- Poder Executivo (2)	- Poder Executivo (1)
		- Sec. Munic. de educação (2)	- Sec. Munic. de educação (2)
	- Rede Munic. de profs. (3)	- Rede Munic. de profs. (1)	- Rede Munic. de profs. (1)
	- Rede Estad. de profs. (1)	- Rede Estad. de profs. (1)	- Rede Estad. de profs. (1)
	- SEDUC 1ª URE (1)	- SEDUC 1ª URE (1)	
	- Profs. da rede privada (1)	- Instituições de ensino privado (1)	- Entidade do ensino privado (1)
	- Conselho do FUNDEB (1)	- Rep. do FUNDEB (1)	- Conselho do FUNDEB (1)
	- Estudantes da rede municipal (1)	- Estudantes da rede municipal (1)	
	- Estudantes da rede municipal membro de conselho escolar (1)		
	- Rep. de pais/respons. Munic.membro de conselho escolar (1)	- Rep. de pais/respons. Munic.membro de conselho escolar (1)	- Rep. de pais/respons. Munic.membro de conselho escolar (1)
		- Rep. de pais/respons. Estadu. membro de conselho escolar (1)	
	- Servidores (1)		
		- Conselho de Alimentação escolar-CAE (1)	- Conselho de Alimentação escolar-CAE (1)
	- APAE (1)	- APAE (1)	
Tempo de mandato dos conselheiros	2 anos	4 anos	4 anos
Tempo de mandato do conselheiro eleito presidente	2 anos	2 anos	2 anos
Incentivo	Serviço público relevante, sem remuneração.	Serviço público voluntário.	Relevante serviço prestado ao município, remunerado com jetons de presença em reuniões.

Fonte: elaborado pela pesquisadora, a partir de Bragança (2010, 2015a, 2016b).

O quadro 9 demonstra o comparativo entre o aprovado na lei 4.042/2010, que cria o Conselho Municipal de Educação; a proposta debatida e aprovada na conferência municipal da lei 4.476/2015, que organiza e disciplina o sistema municipal de ensino; assim como a Lei nº 4.493 e nº 4.497, ambas de 2 de maio de 2016, que alteram o artigo 25 da Lei do Sistema,

modificando a composição do conselho, acrescentando mais um parágrafo entre os requisitos para a função de conselheiro, bem como o artigo 33 mudando a função do conselheiro de serviço voluntário para serviço gratificado e do regimento interno do conselho documento criado em 10 de agosto de 2016.

A partir das análises já realizadas no quadro de comparação entre as três normativas que tratam do Conselho, a Lei de 2010 é um documento importante legalmente, porém, muito simples no que se refere aos imperativos educativos necessários no período.

Entre os pontos destacados no quadro, muito além da diferença da sigla que passa de CMEC para CMEB, as diferenças caracterizam-se pela forte disputa de poder político dentro do conselho, por meio do número de representantes – como consta em ata do primeiro dia de Conferência, 23 de setembro de 2015, que menciona “na seção III do Conselho Municipal de Educação foram feitos vários destaques e proposições referentes ao número de vagas disponíveis para composição do Conselho, nesta seção ocorreu inúmeras intervenções acaloradas” (BRAGANÇA, 2015c).

Assim como na lei de 2010, na lei de 2015 também se estabeleceu o prazo de 90 dias, contados a partir da aprovação da Lei, para a escolha e indicação dos conselheiros, da mesma forma que, a partir de sua instauração, este tinha 60 dias para definir seu regimento interno, normatizando sua estrutura e funcionamento, prazos estes que foram cumpridos após o estabelecido, conforme pudemos analisar nas atas.

A situação da função do conselho, diminuiu em seu regimento interno, suprimindo os termos deliberativo e propositivo da lei de 2015, em nossa análise fica demonstrada uma intencionalidade apenas no caráter técnico-pedagógico nas ações a serem exercidas pelo conselho, pois, como debatido pelos autores, existia uma compreensão antes e passou-se a ter outra após a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1966, mudando-se a restrição das funções dos conselhos e permitindo-se um maior grau de decisão e controle social.

Entre os principais aspectos destacados na letra da lei das normativas analisadas, encontram-se diferenças quanto à função/natureza do conselho, que na obra de Bordignon (2009) era entendido apenas como mero assessor do Poder Executivo antes da CF de 1988, portanto, tinha caráter consultivo e deliberativo, porém, passando a exercer outras funções com caráter mobilizador e de controle social. Sendo assim, no contexto pós-CF/88 e pós-LDB/96, sob o princípio da democratização da educação e da gestão educacional, Balzano e Zanchet (2004) chamam atenção para a mudança no caráter dos conselhos, passando a ter, além do caráter técnico-pedagógico (com funções deliberativa, normativa, consultiva e

fiscalizadora), as funções de participação social (propositiva e mobilizadora), o que seria defendido também por outros autores.

A respeito destas funções, entendamos a partir dos autores acima mencionados:

Função Consultiva - Trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, Secretaria de Educação, Câmara de Vereadores, Ministério Público, universidades, sindicatos e outras entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a lei.

Função Propositiva - O conselho pode e deve participar, emitindo opinião ou oferecendo sugestões

Função Mobilizadora - Estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais

Função Deliberativa - Em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão, função compartilhada com a Secretaria de Educação, no âmbito da rede ou do sistema municipal de ensino, por meio de atribuições específicas, de acordo com a lei.

Função normativa - essa função é restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao Município baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema. No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a secretaria e o conselho. No desempenho da função normativa, o CME irá elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais. (BALZANO; ZANCHET, 2004, p. 17-18).

Outra questão importante está na representatividade dentro do conselho, expressa pelos segmentos sociais representados e pelo número de componentes, que passa de 14 (quatorze) em 2010 para 15 (quinze) em 2015 e diminui para 10 (dez) conselheiros, em 2016, por meio da Lei 4.497/2016, que altera a redação do artigo 25, com: a redução de 2 (dois) para 1 (um) membro indicado pelo Poder Executivo; a retirada de 1 (um) membro indicado pela Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) para representar a 1ª Unidade Regional de Educação (URE); a retirada de 1 (um) membro indicado pela entidade representativa dos estudantes da Rede Municipal; a redução de 2 (dois) para 1 (um) membro representante da categoria de pais dos Conselhos Escolares.

Sem sombra de dúvida, quanto às mudanças entre as três normativas, a principal a ser destacada é a retirada da representação estudantil, principal usufruidor e maior interessado das políticas educacionais.

Embora a competência municipal quanto à educação seja legalmente da educação infantil e do ensino fundamental, com alunos teoricamente na faixa etária entre 3 e 14 anos, o município de Bragança também possui alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos

(EJA), modalidade direcionada à alunos que não tiveram oportunidade de estudar na idade própria, ou seja, adultos das mais variadas idades, o que refutaria qualquer objeção quanto à composição do Conselho por ser maior ou menor de idade.

A retirada da representação do alunado demonstra não só ferir o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, como também impede o envolvimento em uma perspectiva formativa e de exercício de cidadania, assim como a possibilidade de construir um nexo entre as dimensões da cultura e da política, discutidas na segunda seção desta dissertação a partir da contribuição de Dagnino (2002) – motivo pelo qual, na nossa análise, deve-se iniciar na vida do educando o mais breve possível.

É importante ressaltar a perspectiva formativa possível com a inserção do indivíduo no processo de participação, não o restringindo a se envolver somente mediante o domínio técnico, pois estes conhecimentos podem ser construídos e apreendidos durante o processo – assim, efetivando o princípio da gestão democrática, educando-se para a democracia.

A retirada da representação de alunos e a redução de dois para um na representação de pais/responsáveis é outro aspecto que demonstra que a paridade entre profissionais da educação e Poder Executivo é muito superior à sociedade civil, influenciando diretamente no poder político de representação dentro do conselho.

Sobre o tempo de mandato dos conselheiros de Bragança, é importante elucidar que, entre as 10 vagas de conselheiro, três delas podem ser modificadas a qualquer tempo, pois correspondem ao indicado pelo Poder Executivo, pela Secretaria de Educação e pelo secretário municipal de Educação que é membro nato. Estes cargos podem se modificar antes do término dos 4 anos, visto que são indicados e não representantes eleitos como os outros.

Durante o período analisado, a presidente em exercício está desde a institucionalização do CMEB, de modo que, após os dois primeiros anos (2016-2018) em exercício, foi reeleita para o período 2018-2020, de acordo com o Decreto nº 078 de 19 de junho de 2018.

O incentivo por meio dos jetons¹⁶ também pode ser considerado outro importante aspecto a ser destacado, assim como uma grande conquista, mudando o *status* da função/cargo de conselheiro municipal de Educação, de serviço voluntário para serviço com gratificação, de acordo com jetons de presença nas reuniões plenárias, modificação realizada pela alteração da Lei do Sistema pela lei nº 4.493/2016 de 2 de maio de 2016.

¹⁶ Jetom é a remuneração que corresponde a cada reunião ou sessão a que os membros de um conselho, assembleia, colegiado e etc, comparecem.

Quanto aos jetons de presença, segundo a alteração do artigo 33, trata-se do valor a ser pago como de 10% (dez por cento) do salário mínimo, em reuniões ordinárias ou extraordinárias.

Sem dúvida, o Conselho exige muito trabalho de cada conselheiro, e o pagamento dos jetons torna-se indispensável como incentivo ao exercício do cargo. A gratificação em forma de jetons possui fundamento legal na lei federal nº 5.708, de 4 de outubro de 1971, que dispõe sobre a gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva.

Ao analisar os fundamentos da democratização da educação nos marcos normativos do município de Bragança, obtivemos, por meio dos documentos legais dos anos 2010, 2015 e 2016, a compreensão da intenção do movimento ativo dos sujeitos envolvidos, seja pela iniciativa da obrigatoriedade da Lei seja pelo envolvimento dos sujeitos dentro de suas instâncias de participação.

Dentro de um caráter normativo, as normativas foram concebidas para organizar, disciplinar, criar e propor atribuições ao poder público e à sociedade civil, dentro das finalidades e objetivos concebidos nas legislações nacionais.

Sua proposta possui identidade com os municípios, sobretudo, de buscar a autonomia enquanto sistema de ensino, mantendo também a concepção de regime de colaboração com os entes federativos.

Possui sua expectativa quanto a custos (recursos humanos, materiais, financeiros) normatizados, pela sua Lei Orgânica Municipal, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual.

Apesar da troca de governo em 2017, o Poder Executivo continuou mantendo-se sob a legalidade das decisões e leis dos anos anteriores, as quais só foram sendo atualizadas no sentido de acompanhar as legislações da educação vigentes.

As mudanças ocorridas internacionalmente, nacionalmente e em âmbito estadual interferiram diretamente nas concepções gerencialistas quanto à educação a partir de 2015.

Destaca-se que as normativas aqui analisadas descrevem intensos movimentos entre Poder Executivo e sociedade civil no sentido de firmar representação política nos espaços colegiados de tomada de decisão, assim como demonstram a relação direta segundo a qual, quanto maior o grau de envolvimento dos sujeitos, maiores chances da institucionalização e implementação das políticas públicas para a democratização da educação. Na próxima seção, destacaremos os elementos de democratização da educação elencados na meta 19 do PMEB e seus desdobramentos a partir do desempenho do Conselho Municipal de Educação na execução das estratégias propostas.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS AÇÕES A FAVOR DA EXECUÇÃO DA META 19 DO PME NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRAGANTINA

Nesta seção, nossa intenção é analisar as ações do Conselho Municipal de Educação de Bragança em prol da execução e do alcance de cada uma das 15 estratégias da meta 19 do Plano Municipal de Educação (2015-2025), a qual corresponde à gestão democrática.

Para nossa análise, utilizamos documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho. São eles: atas das reuniões plenárias dos anos 2016 e 2017 do Conselho; atas das reuniões administrativas do ano de 2018; relatórios diagnósticos realizados pela CIDE (órgão do Conselho) no ano de 2016, em escolas do campo e da zona urbana; resoluções emitidas pelo Conselho em 2017; o regimento interno do CMEB (2016); e, ainda, o relatório elaborado pela presidente do CMEB sobre as ações realizadas no período (2016-2018). Também fizemos uso do Relatório de Monitoramento do Plano (2015-2017), enviado pelo município à SASE/MEC e elaborado pelo Fórum Municipal de Educação.

Ademais, analisamos o relatório de avaliação do PME do biênio 2015-2017 da SEMED; e algumas leis, decretos e portarias criados em prol da execução das estratégias da referida meta. Os referidos documentos foram a base a partir da qual pudemos fazer a análise do objeto deste estudo.

4.1 A criação/reativação do CMEB

A partir das atas fornecidas pelo CMEB referentes ao período de 2013 a 2015, analisadas na seção anterior, encontramos informações sobre as reuniões de planejamento, a constituição da comissão eleitoral e a eleição dos conselheiros que comporiam a gestão 2016-2020.

Como analisado na seção anterior, as discussões em torno da reativação do Conselho foram trabalhadas quase que paralelamente às ações para a criação da lei de organização do sistema de ensino, de modo que foram iniciadas em 2015, quando, primeiro, se focou nas atividades referentes à Lei do Sistema e, posteriormente, na reativação do Conselho.

Após a Conferência Municipal de Educação ocorrida nos dias 23 e 24 de setembro de 2015, houve, pelo menos, três reuniões para eleger representantes de funcionários e de pais das instituições privadas, e representantes de pais das escolas municipais, assim como das outras cadeiras do Conselho, que também foram definidas por eleição dos órgãos e entidades

definidas pela Lei do Sistema – essas, por sua vez, com autonomia para eleger seus representantes a partir de suas próprias normas.

Assim, por meio do Decreto Municipal nº 063/2016, em 17 de junho de 2016, foram nomeados os integrantes do Conselho, com seus respectivos suplentes. Em 21 de junho, quatro dias após a nomeação, foram empossados os integrantes do CMEB, em solenidade realizada no auditório da Universidade Aberta do Brasil (UAB), sendo esta mesma ocasião presidida pelo conselheiro mais velho, com a eleição do presidente e vice-presidente. A presidente eleita foi a representante da SEMED, com cinco votos, seguidos de três votos; ficando como vice-presidente a representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Em 23 de junho de 2016, houve a primeira plenária com os integrantes do CMEB, iniciando as discussões e definições acerca da organização interna do órgão e de suas competências quanto à educação em Bragança. Entre elas, havia a minuta do regimento interno e a divisão dos conselheiros entre as três câmaras permanentes – Câmara de Legislação e Normas, Câmara de Planejamento e Avaliação e Câmara de Educação Infantil e Fundamental, havendo três conselheiros em cada uma, conforme definição estabelecida no regimento interno do CMEB.

Além das câmaras permanentes compostas pelos conselheiros, também foram constituídas a Coordenadoria de Inspeção e Documentação Escolar (CIDE), a Secretaria Executiva; a Assessoria Técnica e a Assessoria Jurídica. A respeito da composição do CMEB e sobre os conselheiros, são recomendados em regimento interno, no artigo 15, os seguintes critérios:

- I – Referendo em assembleia ou fórum, de finalidade específica como expressão de legitimidade;
- II – Idoneidade moral;
- III – Expressivo compromisso sócio educacional;
- IV – Residência ou reconhecida atuação social ou profissional no Município (BRAGANÇA, 2013c).

Além dos critérios acima, os quais já estavam definidos na Lei do Sistema, em seu artigo 35, também se acrescentou no regimento um novo parágrafo, que expressa: “§ 4º O cidadão para exercer a função de conselheiro municipal de educação deverá ter a formação mínima de nível médio” (BRAGANÇA, 2016b). Esse parágrafo reforça a retirada da representação do alunado, como apresentado e analisado na terceira seção desta dissertação.

Após o acréscimo desse novo parágrafo, o regimento interno do CMEB também acrescentou mais um requisito para a função de conselheiro: “§ 5º Com exceção do representante de pais de alunos dos conselhos escolares, os demais deverão possuir

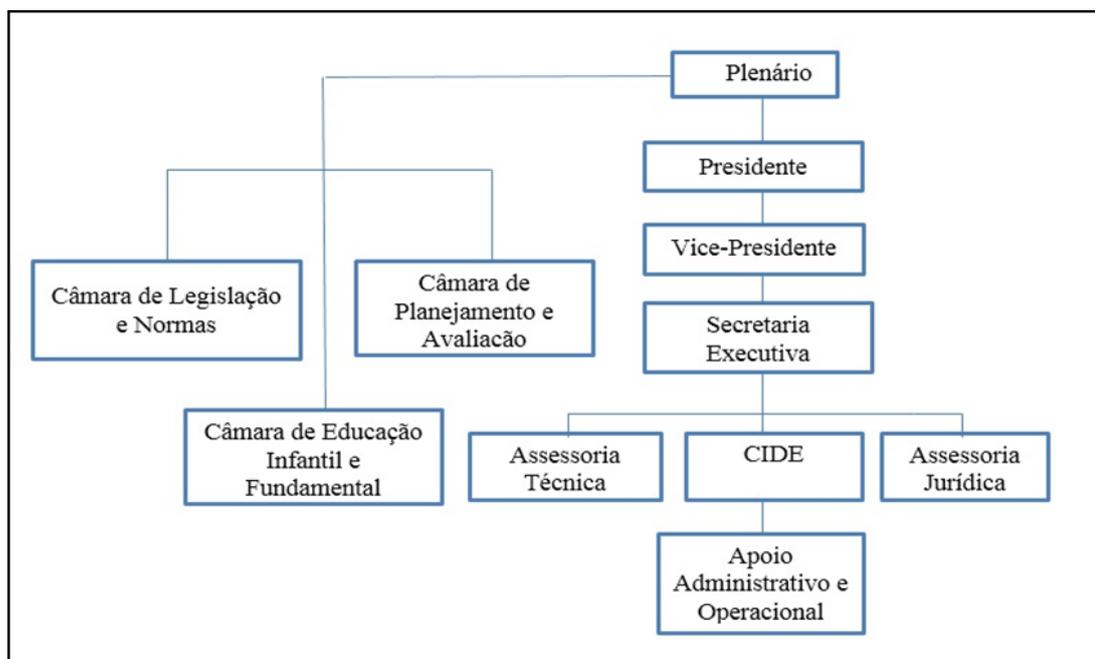
experiência mínima de 03 (três) anos em Educação comprovada através de documento” (BRAGANÇA, 2013c). Esse parágrafo, por sua vez, demonstra a preocupação dos conselheiros em estabelecer a experiência na área educacional como requisito indispensável para o ingresso na função, mas, restringe a competência à valorização do tempo de atuação. Em nossa análise, embora pareça assertivo, também demonstra ser um quesito muito subjetivo.

Além da função de Conselheiro Municipal de Educação, critérios para a composição da Secretaria Executiva foram estabelecidos, conforme o artigo 9º do regimento interno:

A secretaria executiva do Conselho Municipal de Educação deve ser ocupada por (03) três servidores públicos municipais efetivos, designados pelo Prefeito Municipal, sendo acrescentado, gradativamente, conforme aumento da demanda de níveis e modalidades de ensino, para exercer funções burocráticas e de organização interna do conselho, sob a chefia do presidente (BRAGANÇA, 2013c).

Com exceção das funções de Secretária Executiva e de Conselheiro Municipal de Educação, as outras funções dentro do Conselho não tiveram critérios estabelecidos em lei ou em seu regimento interno para sua ocupação. Assim, a composição administrativa do CMEB segue o organograma apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Organograma do Conselho Municipal de Educação de Bragança



Fonte: Bragança (2016b).

Do ponto de vista metodológico, um organograma deve espelhar graficamente as rotinas e as relações hierárquicas da composição de qualquer instituição. No organograma do CMEB, em especial, vê-se que o presidente e vice estão em posições superiores às câmaras de ensino e que estas estão em nível hierárquico equivalente à Secretaria Executiva.

Entendemos que o fluxo de hierarquia dentro de um Conselho como este deve ter como instância superior de deliberação o Plenário, e imediatamente abaixo deste as câmaras, uma ao lado da outra, em igual nível, diferente de como se encontra: a Câmara de Educação Infantil e Fundamental subordinada às outras duas câmaras e no mesmo nível das assessorias internas.

Abaixo das câmaras é que devem estar o presidente, vice, secretária e departamentos, já que o fluxo desta parte executiva precisa operar para que as câmaras funcionem e levem ao Plenário as deliberações. Portanto, as câmaras não podem estar subjugadas ao presidente.

Em nossa análise, o organograma do CMEB deve sofrer uma alteração para que as câmaras estejam imediatamente vinculadas ao Plenário, sendo ele a quem as câmaras devem se reportar, assim como os demais a serviço das câmaras e do próprio pleno.

A respeito das instâncias dentro do Conselho, segundo estabelecido no regimento interno, a CIDE possui atribuições relacionadas ao assessoramento técnico, inspeção, controle, orientação, avaliação, guarda de documentos, entre outros. Também possui função primordial quanto à inspeção de autorização, avaliação e credenciamento de escolas, verificando aspectos legais, normativos, pedagógicos, administrativos e financeiros.

O regimento interno do CMEB também definiu do que trata cada um dos elementos do organograma acima, assim como suas competências dentro da estrutura. Entre as definições estabelecidas no regimento, estão pontos importantes de sua organização, necessários à análise de nosso objetivo, como os dias e horários de funcionamento, local e periodicidade de reuniões plenárias.

O Conselho funciona com expediente de segunda à sexta, nos horários da manhã e tarde, além de possuir endereço eletrônico (BRAGANÇA, [201-]) em pleno funcionamento, em que constam as informações descritas acima detalhadamente (Quadro 10).

Quadro 10 - Dias e horários de funcionamento do CMEB

FUNCIONAMENTO DO CMEB	ATENDIMENTO CMEB	CIDE
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reuniões Plenárias ✓ Reuniões das Câmaras 	Segunda a quinta Feira, das 7:30h às 13h Quarta feira: Plenárias –Atendimento ao público somente no protocolo Sexta Feira – Expediente Interno	Segunda a quinta feira, das 7:30h às 18h Sexta Feira – Expediente Interno

Fonte: Bragança ([201-]).

Segundo o regimento interno do Conselho (2016), em seu artigo 34, “As sessões de plenária terão duração de 2h30’ (duas horas e trinta minutos) com início às 8h (oito horas) e o término às 10h30’ (dez horas e trinta minutos), todas as quartas-feiras”. Dentro das reuniões, haverá as seguintes partes, segundo o que diz o artigo 42 do regimento: “I – Leitura da Ata; II – Expediente; III – Pauta do Dia; IV – Comunicações e proposições”.

Importantes pontos podem ser destacados da dinâmica de organização e funcionamento do CMEB. O primeiro está na regularidade das atividades e na abertura do espaço, de segunda a sexta-feira, sendo ocupado não só pela equipe componente do Conselho, mas, possibilitando acesso a todos os munícipes interessados.

A plenária semanal é outra questão importantíssima, sendo o momento em que os conselheiros e demais componentes se encontram para debater e propor ações em prol da educação municipal. Esse dia é priorizado e, quando coincide com feriado, é remanejado para outro dia como seção extraordinária, conforme constatado pelas atas analisadas em pelo menos cinco momentos entre os anos de 2016 e 2017.

Após ter funcionado em dois espaços diferentes desde sua constituição, o CMEB ficou instalado na região central do município a partir do segundo semestre de 2018 até a data de término desta pesquisa, início de fevereiro de 2020.

Outro importante fator analisado no regimento do CMEB diz respeito às suas competências em relação à educação municipal, descritas no artigo 19, já mencionadas na III seção deste trabalho, destacando-se o inciso X, que é de “fortalecer a gestão democrática e a autonomia municipal na definição e execução da política educacional como garantia do pleno atendimento da educação enquanto direito fundamental de cidadania” (BRAGANÇA, 2013c).

Além dessa competência, consta no inciso “XX – Convocar, coordenar e participar, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação e organizações da sociedade do processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do Plano Municipal de Educação”; este

tem relação direta com o objetivo desta seção, em que focalizamos na meta 19 e nas suas estratégias.

4.2 O Conselho Municipal de Educação de Bragança e o monitoramento do PME (2015-2025) de Bragança

No Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a) apresentado à SASE, referente ao biênio 2015-2017, encontramos Bragança como um dos 21 municípios paraenses a apresentarem Relatório de Monitoramento do Plano com dados relativos à realização das estratégias propostas. Nele constam suas 152 estratégias – naquele momento, com 37 realizadas, 93 em andamento e 22 não iniciadas.

Na Lei do Plano Municipal de Educação, constam os responsáveis pelo seu monitoramento e a avaliação de sua execução, no artigo 5º:

[...] será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com o Fórum Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação, avaliar a execução do Plano Municipal de Educação, estabelecendo os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas (BRAGANÇA, 2015a).

O Relatório de Monitoramento do PME (2017) menciona que foi o Fórum Municipal de Educação de Bragança que fez o monitoramento do Plano, tendo sido instituído pelo Decreto Municipal nº 187 de 7 de maio de 2013 (BRAGANÇA, 2013d), em que se lê:

[...] é coordenado pela Secretária(o) de Educação e tem como atribuições: I – Participar do processo de concepção, implementação, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação; II – Articular e acompanhar junto a Secretaria Municipal de Educação a apreciação e aprovação do Plano Municipal de Educação, para posterior encaminhamento à Câmara Legislativa Municipal; III – Acompanhar, junto à Câmara Legislativa Municipal, a tramitação de projetos legislativos referentes à política municipal de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009; IV – Acompanhar e avaliar o impacto da implementação dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação; V – Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacional, estadual e municipal de educação; VI – Elaborar seu Regimento Interno e aprovar “ad referendum” o Regimento Interno da conferência estadual de educação; VII – Zelar para que o fórum e a conferência de educação do Município esteja articulado à Conferência Nacional de Educação; IX – Planejar e coordenar a realização da conferência municipal de educação, bem como divulgar as suas deliberações (BRAGANÇA, 2017a).

A palavra “estadual” encontrada no inciso VI acima denota um erro de interpretação, ou sugere que a referida lei foi baseada na lei estadual, não tendo sido substituído o termo. Outro ponto que se destaca é a coordenação do Fórum pelo Poder Executivo, na pessoa do(a) Secretário(a) de Educação, em uma clara demonstração de centralização das decisões na representação do Executivo.

Em 2017, por meio da Portaria nº 115 de 25 de maio, o Secretário Municipal de Educação instituiu a comissão coordenadora, composta pelos membros (titular e suplente) do Fórum e a equipe técnica, que seriam os responsáveis pelo monitoramento do PME 2015-2025. Embora a Portaria descreva dois membros por categoria, podemos perceber abaixo que, entre as 13 representações, 5 delas têm apenas um membro.

Quadro 11 - Representantes do Fórum Municipal de Educação de Bragança de 2017

REPRESENTANTES DO PODER EXECUTIVO	REPRESENTANTES DO SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	REPRESENTANTES LIGADOS À INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS
Secretaria Municipal de Educação – SEMED (2 membros)	Associação de Pais e Amigos dos excepcionais – APAE (2 membros)	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (2 membros)
Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social – SEMTRAPS (2 membros)	Conselho Municipal de Educação de Bragança (1 membro)	
Secretaria Municipal de Saúde (1 membro)	Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras em Educação Pública do Pará – Subsede Bragança-Pará (1 membro)	
Unidade Regional de Educação – 1ª URE (1 membro)	Representante do sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais de Bragança (1 membro)	
Instituto Federal do Pará – IFPA (2 membros)	Centro Educacional João Paulo II – CEJP II (2 membros)	
Universidade Federal do Pará – UFPA (2 membros)		
Universidade Aberta do Brasil – UAB (2 membros)		

Fonte: Bragança (2017b).

No Quadro 11, a representação componente do Fórum está contemplada na comissão organizadora do PME, à exceção do CRAS, Conselho Tutelar, Conselho do FUNDEB e Câmara dos Vereadores, que não fazem parte como membros do Fórum. Comparados os nomes, encontramos 7 pessoas entre os 21 membros que faziam parte da comissão organizadora do PME ou da equipe técnica sistematizadora e que também fazem parte do Fórum. De certa maneira, o envolvimento dessas pessoas pode ser um fator positivo para o monitoramento, visto que acompanharam o Plano desde sua elaboração. Contudo, a paridade

entre os membros, como destacado no quadro, assim como na elaboração do PME, se caracteriza mais uma vez por menor número de representação civil e de órgãos colegiados.

Segundo o relatório, as ações de monitoramento iniciaram-se...

[...] em uma reunião que aconteceu no dia 20 de janeiro de 2016, no Auditório da Universidade Aberta do Brasil. No encontro estavam presentes os componentes do Fórum Municipal de Educação e pessoas vinculadas a educação do contexto bragantino, abrindo o espaço da discussão para o processo de monitoramento do PME (BRAGANÇA, 2017a, p. 10).

A metodologia realizada para o monitoramento, segundo o relatório, foi a formação de 10 Grupos de Trabalho (GTs), que seriam responsáveis pelas metas e estratégias.

Cada grupo, posteriormente, fizeram reuniões inicialmente para a releitura do PME, especificamente das metas e estratégias, e foi orientado ao longo dos momentos o preenchimento das fichas de monitoramento, elaboradas conforme o *PNE em movimento: Caderno de Orientação para o monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* (BRAGANÇA, 2017a, p. 10-11).

A agenda de trabalho da Coordenação de Monitoramento e Avaliação e da equipe técnica ocorreu, de acordo com o relatório, durante os anos de 2016 e 2017, adotando as etapas descritas no Quadro 12.

Quadro 12 - Agenda de trabalho de monitoramento do PME 2015-2025

ETAPAS	AÇÃO
I. Organizar o trabalho	Reunião para Formação dos GTs de acordo com as metas
	Preenchimento da Parte A da Ficha de Monitoramento PME
II. Estudar o plano	Releitura Atenta do PME
	Reunião por GTs para o Preenchimento da Parte B da Ficha de Monitoramento PME, para a descrição Metas e Estratégias
III. Monitorar continuamente as metas e estratégias	Pesquisa dos Indicadores por Meta
	Reunião por GTs para o Preenchimento da Parte C da Ficha de Monitoramento PME, para a descrição dos indicadores
IV. Avaliação periodicamente do Plano	Entrega da versão Preliminar do Texto: <i>Avaliação do Plano Municipal de Educação</i> à Coordenação do PME
	Ajuste do Texto : <i>Avaliação do Plano Municipal de Educação</i>
	Envio da versão preliminar à Secretaria Municipal de Educação
	Realização de Audiência Pública para o debate do Texto: <i>Avaliação do Plano Municipal de Educação</i>
	Revisão do texto após a consulta Pública
	Encaminhamento da Versão Final do Texto: <i>Avaliação do Plano Municipal de Educação</i> à Secretaria Municipal de Educação
	Envio ao MEC

Fonte: Bragança (2017a).

Embora a agenda de trabalho não apresente as datas específicas da realização de cada etapa e ação do quadro acima, inferimos que esse processo, ao contrário do que consta no

relatório, não contou com o Conselho entre os segmentos que o compunham. Isso porque a data mencionada como de início das atividades de monitoramento é janeiro de 2016, enquanto o Conselho só foi institucionalizado em junho daquele ano.

Outro fator que reforça nossa análise é que, nas atas do conselho, antes da realização da referida conferência, o processo de monitoramento do Plano não foi motivo de pauta nas reuniões plenárias desse colegiado, sendo encontrados apenas dois registros de antes e depois da Conferência do PME.

No primeiro registro, datado de abril, foi informado que a representação do CMEB no Fórum ficou responsável por um dos GTs, intitulado “O PME na articulação do SME: instituição, democratização, cooperação federativa e regime de colaboração, avaliação e regulação de educação”. A presidente do Conselho então “[...] sugeriu que uma câmara ficasse responsável em estudar a temática para conduzir os trabalhos durante a conferência [...]” (BRAGANÇA, 2017c), de modo que se colocaram à disposição dois conselheiros, de câmaras diferentes, e mais um técnico da CIDE.

O segundo registro se deu em reunião plenária no mês de maio, quando a conferência foi novamente mencionada, ocasião em que a presidente solicitou a participação de três técnicas do Conselho no auxílio aos conselheiros para a condução e mediação do grupo de trabalho, ficando acordado que, no dia da conferência, “[...] não haverá reunião plenária devido todos os conselheiros estarem participando da Conferência Municipal de Educação ou como membros do conselho ou representando outros órgãos institucionais” (BRAGANÇA, 2017d). A plenária, que coincidia com o segundo dia da conferência (17), foi remarcada para data seguinte (19), para que as pautas de discussão fossem mantidas.

A Conferência ocorreu no auditório do IFPA, nos dias 16 e 17 de maio de 2017, com o tema “A consolidação do Sistema Municipal de Educação (SME) e o Plano Municipal de Educação (PME): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”. Além do GT 1, de responsabilidade do CMEB, havia mais oito grupos, como demonstra o Quadro 13.

Quadro 13 - Grupos de trabalho da Conferência Municipal de Educação de 2017 divididos por eixos temáticos

	GRUPO DE TRABALHO	LOCAL
I	O PME na articulação do SME: instituição, democratização, cooperação federativa e regime de colaboração, avaliação e regulação de educação	Museu da Marujada
II	Plano decenal e SME: qualidade, avaliação e regulação das políticas educativas	Sala de vídeo-conferência da UFPA
III	Plano decenal e SME e gestão democrática: participação popular e controle social	AUDITÓRIO DO IFPA
IV	Plano decenal e SME e democratização da educação: acesso, permanência e gestão	Polo UAB
V	Plano decenal, SME, educação e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão	Polo UAB
VI	Plano decenal SME e políticas intersetoriais de desenvolvimento e educação: Cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e inovação	Polo UAB
VII	Plano decenal, SME e valorização dos profissionais da educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde	Polo UAB
VIII	Plano decenal, SME e financiamento da educação: gestão transparência e controle social	Polo UAB

Fonte: Bragança (2017e).

Após a Conferência, houve mais dois registros nas atas analisadas, que, mesmo pontuais, revelam a respeito do monitoramento do Plano, reforçando a análise de que esse colegiado não participou do processo, como evidenciado em uma de suas plenárias:

[...] na sequência a presidente pontuou a necessidade do conselho em acompanhar as ações do Plano Municipal de Educação mencionou que recentemente houve a conferência de monitoramento desse plano e apresentou os seguintes questionamentos se a Semed está acompanhando a implementação das estratégias propostas para alcançar as metas? E como está fazendo esse acompanhamento? então perguntou aos demais conselheiros se não seria importante convocar o secretário de educação a coordenadora do Plano Municipal de Educação [...] e o diretor pedagógico para que eles possam expor ao conselho de que forma a Semed vem acompanhando as ações do referido plano (BRAGANÇA, 2017f).

Em seguida, a fala de uma das conselheiras, representante dos profissionais da educação, enfatiza “que a fala da presidente era relevante, pois as pessoas têm trabalhado de forma isolada em suas pastas, assim as ações não se integram” (BRAGANÇA, 2017f).

Das falas acima, podemos inferir que não houve articulação entre os órgãos responsáveis pelo monitoramento (Fórum, SEMED e Conselho), trabalhando de forma isolada, de modo que não há fluxo de comunicação que possa fazer a articulação interinstitucional em torno do desenvolvimento das ações, no caso, o monitoramento do Plano.

Tendo em vista a preocupação demonstrada nas falas da plenária acima citada, em reunião posterior, houve o último registro de que “a presidente encaminhou que no segundo semestre será realizado um encontro com a SEMED para que esta exponha o processo de acompanhamento das ações do Plano Municipal de Educação” (BRAGANÇA, 2017g); o encontro foi, posteriormente, adiado para o ano de 2018.

Daquilo que depreendemos das atas no período analisado, o Conselho não centrou suas ações quanto ao processo de monitoramento do Plano, debruçando seus esforços sobre outras competências, que, naquele momento, lhe pareceram ser emergenciais, como a regularização de escolas, por exemplo.

Devido aos poucos registros e a estes dizerem respeito à realização da conferência e sobre o que a SEMED estaria fazendo para monitorar o Plano, entendemos que o Conselho não atribuiu o processo de monitoramento a si, considerando-o como tarefa da Secretaria Municipal de Educação. Também não estabeleceu diálogo com o Fórum a respeito do processo, mesmo tendo representação na composição deste, o que demonstra uma desarticulação entre as três instâncias responsáveis pelo monitoramento do Plano naquele momento.

4.3 O CMEB e a execução das 15 estratégias da meta 19 do PME de Bragança/PA

Ao analisarmos as atas do Conselho, pudemos perceber quais movimentos foram empreendidos pelo CMEB e como estes contribuíram ou não para a execução das estratégias propostas na meta 19, referente à gestão democrática, no período de 2016 e 2017.

No Relatório de Monitoramento, entre as 15 estratégias da meta 19, os números são de 1 realizada, 9 em andamento e 5 não iniciadas.

No Quadro 5 da seção anterior, elencamos a centralidade das 15 estratégias da meta 19 do PME de Bragança, contudo, retornaremos a seis desses aspectos centrais percebidos, dividindo-os em 6 grupos e os associando aos achados descritos nas atas, nos relatórios do Conselho, no Relatório de Monitoramento e nas leis criadas ou já existentes que objetivem a efetivação das estratégias.

A seguir, estão quadros por grupo, com o acréscimo da informação sobre o *status* da realização da estratégia (“realizada”/“não iniciada”/“em andamento”), a partir do Relatório de Monitoramento elaborado pelo Fórum Municipal de Educação.

A seguir, o Quadro 14, do Grupo 1, demonstra a centralidade na eleição de gestores de escola, com três estratégias de mesmo foco, conforme nossa análise.

Quadro 14 - (Grupo 1) - Estratégias com centralidade na eleição de gestores de escola

CENTRALIDADE	ESTRATÉGIAS	STATUS
Eleição de gestores de escola	1. Garantir a plena efetivação da lei nº 4.338/2014, da escolha de gestores escolares da Rede Municipal de Ensino	REALIZADA
	2. Garantir a efetivação da Lei da direção escolar para eleição de gestores das escolas rede estadual	NÃO INICIADA
	3. Realizar divulgação sobre a importância e participação da comunidade escolar nas eleições diretas para gestores e vices das escolas	EM ANDAMENTO

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

A existência da lei de eleição direta de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Bragança é um dos principais elementos propostos no Plano Municipal e tem o objetivo de democratizar a gestão, o que é destacado no diagnóstico do PME do município juntamente com o fomento dos conselhos escolares, de modo que ambos constam no Plano como visados pelo poder público, este aprovado antes da institucionalização do Conselho Municipal de Educação.

Em Bragança, a Lei municipal nº 4.338/2014 dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências, apresentando-se a primeira estratégia proposta dentro da meta 19 do PME, e, segundo o monitoramento, sendo a única da meta 19 com *status* de “realizada”.

Aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito em 14 de novembro de 2014, a Lei 4.338 trata a respeito do processo de eleição, comissão eleitoral, eleitores, candidatos, propaganda e apuração de votos, definindo como se será realizada sob autonomia das escolas da rede municipal e de seus respectivos conselhos escolares.

Quando o CMEB foi institucionalizado, uma das suas primeiras ações foi realizar uma diagnose na zona urbana e no campo do município a fim de ter ciência das condições estruturais, administrativas e pedagógicas das escolas, embora nem todas pudessem ser visitadas devido à dificuldade/falta de transporte para a equipe da CIDE chegar até elas. Uma vez tendo sido visitadas 45 escolas naquele ano (23 na zona urbana e 22 no campo), de um total de 131 na rede, foram encontrados, por meio de eleição, diretores em 34 escolas (20 na zona urbana e 14 no campo).

Nas atas do Conselho, houve vários momentos no ano de 2017 em que as discussões foram em torno da lei da eleição de diretores e vice-diretores nas escolas municipais em Bragança, o que designou um processo de propostas de modificações a serem realizadas na

referida lei. Em 24 de maio daquele ano, em reunião plenária, foi mencionada pela presidente do CMEB...

[...] uma proposta de audiência pública que poderá acontecer no dia dezenove de setembro para serem discutidas as temáticas referentes à Lei do Sistema, ao PCCR e à lei de eleição para diretores, em que os conselheiros presentes concordaram com a proposta. Sendo que, ficou acertado que seria feito um único documento dessas comissões e entregue à presidência da câmara de vereadores, solicitando a realização de uma audiência pública (BRAGANÇA, 2017h).

Em reunião plenária posterior, a conselheira representante dos professores da rede municipal chama atenção à responsabilidade do Conselho quanto a fiscalizar o processo de eleição: “[...] enfatizou que o conselho precisa verificar como estão os processos referentes às eleições das escolas, principalmente das escolas [...] que estão tramitando na justiça”, conforme ata do dia 31 de maio 2017 (BRAGANÇA, 2017i). Em seguida, há uma fala da presidente do CMEB:

[...] esclareceu que, ela e a assessoria técnica estão fazendo um estudo da Lei do Sistema e que uma das incumbências do Conselho Municipal de Educação diz respeito ao acompanhamento e fiscalização de eleições com constituição de uma comissão através de portaria, aproveitou a oportunidade para falar da importância de se atentar às muitas funções e incumbências do conselho (BRAGANÇA, 2017i).

Em reunião plenária posterior, em 27 de junho, o tema tornaria a vir à tona, com a preocupação de um dos conselheiros, representante do CACS/FUNDEB, quando afirma que:

[...] os gestores das escolas têm dúvidas acerca do processo de autorização, confundindo esse processo com a eleição para gestores. Devido a essa confusão, percebe-se que há uma preocupação maior em se realizar a eleição, deixando-se de lado a autorização da escola, que ficará a cargo dos gestores que forem eleitos (BRAGANÇA, 2017j).

Após outras reuniões, em plenária realizada em 9 de agosto de 2017, foi estabelecido que o CMEB se reuniria com os gestores das escolas para sanar possíveis dúvidas. A reunião ocorreu e contou com orientações dos conselheiros a respeito dos trâmites dos processos de autorização de escola e esclarecimentos do representante da SEMED, para tratar da eleição de gestores, em que este informou...

[...] que havia conversado com o promotor público e solicitado que ele não aceitasse pedidos de impugnação de eleição, pois a comissão eleitoral e o conselho escolar deveriam ser soberanos nessas questões. Mencionou que o novo regimento eleitoral encontra-se na SEMED e que as comissões eleitorais solicitassem cópia, pois foram sugeridas algumas modificações.

Esclareceu que as escolas tem que ter no mínimo 200 alunos para que haja eleição e que os alunos das escolas anexas não contariam mais na composição desse mínimo, devido a contenção de gastos com folha de pagamento (BRAGANÇA, 2017k).

Após essa fala, imediatamente foi pedida a palavra por uma das conselheiras, representante de professores da rede municipal no CMEB, que solicitou...

[...] que fosse esclarecido onde a referida mudança teria respaldo legal, propondo que a SEMED não fizesse novas alterações antes de conversar com o CMEB. Enfatizou que a assessoria jurídica da SEMED teria que mostrar onde essa alteração estaria amparada (BRAGANÇA, 2017k).

No debate promovido pelo Conselho Municipal no que diz respeito à implementação das eleições diretas, percebe-se a divergência entre a percepção do Conselho e a percepção da SEMED quanto ao processo de eleição.

Na percepção da Secretaria, só haveria eleições em escolas que tivessem acima de 200 alunos, assim como os alunos das escolas anexas não entrariam nessa contagem das escolas polos, que, naquele ano, somava 15 escolas polos e 84 anexas, segundo o Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a). Assim, haveria menos escolas com diretor eleito por voto direto e, conseqüentemente, mais escolas com pessoas nomeadas pelo Secretário; ademais, com isso, se evitaria a criação de duas novas funções (diretor e vice), o que, para o Executivo, economizaria na folha de pagamento, como mencionado acima.

A escolha de diretores escolares por meio de nomeação é analisada por Paro como mero critério político e como...

[...] a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município (PARO, 2016, p. 49).

Diferentemente da Secretaria, o CMEB se posicionou contra essa postura, entendendo que o processo de participação nas eleições deveria ser garantido a todas as escolas, polos e anexas, bem como a todos os segmentos que as compõem. Assertivamente, ao compreender a importância da participação de todos no processo, o Conselho contribuiu para que a conservação desse direito criado por lei fosse garantido.

O conflito de percepções entre Executivo e Conselho continuaria, após estudos e reflexões dos conselheiros em plenárias posteriores. Em uma dessas, um novo ponto sobre a lei de eleição seria acrescentado; desta vez, seria levantado pela presidente do Conselho, depois de participar de um Seminário de Políticas na UFPA, expondo a sugestão de alteração

da lei no sentido de aprovar o processo de eleição apenas em escolas que comprovassem adimplência do conselho escolar. Diante disso, como consta na ata do dia 4 de outubro, a discussão no seminário sobre a proposta...

[...] foi criticada, uma vez que penalizava as escolas e comprometia os processos democráticos. E que naquele momento havia refletido que de fato, tal alteração não punia os responsáveis pela não prestação de contas e não regularização das escolas, mas a própria escola (BRAGANÇA, 2017l).

Não só pela reflexão feita, é importante que, ao participarem de estudos em eventos educacionais, os conselheiros dialoguem a respeito de suas ações e criem potencialidades no desempenho das funções a serem exercidas com mais efetividade. Em nossa análise, isso também evidencia a necessidade de processos formativos constantes para todos os conselheiros.

Após debate, os conselheiros concluíram por admitir que vários pontos da lei eram passíveis de modificação, ficando acordado que...

[...] deveria ser feito um estudo mais cuidadoso e que a assessoria técnica poderia reorganizar o texto de acordo com as sugestões que seriam colocadas naquele momento, para que então fosse apresentado em plenária para apreciação. A presidente disse que, gostaria de chamar para a próxima plenária a comissão de educação da câmara de vereadores [...] a fim de apresentar a proposta do CMEB para alteração da Lei (BRAGANÇA, 2017l).

Em reunião posterior do Conselho com o representante da Câmara de Vereadores, este também propôs questões para debate e para alteração na referida lei; a presidente do CMEB, com a anuência dos demais conselheiros, deu o seguinte encaminhamento: “[...] se realizaria uma reunião com os gestores, coordenadores e tesoueiros de conselhos escolares, SINTEPP, SEMED, Comissão de Educação da câmara e CMEB para que outras possíveis mudanças sejam discutidas, no que foi aceito pelos demais conselheiros” (BRAGANÇA, 2017m). A reunião foi marcada posteriormente para o dia 17 de novembro de 2017, mas, de acordo com registro na ata de 22 de novembro de 2017, foi adiada para 2018.

Durante o período analisado, a lei de eleição direta de diretores no município de Bragança passou por embates e conflitos próprios do processo democrático, em que a visão racional da Secretaria se baseava na seleção de critérios técnicos de exclusão de pessoas do processo eleitoral e contenção de gastos, teoricamente gerados pelo cumprimento do legalmente estabelecido.

Além de impor novas regras inexistentes na lei, feria as que a compunham e ainda acabava por interferir no processo eleitoral, que deveria ser regido autonomamente pela escola e por seus respectivos conselhos escolares e comissões, demonstrando de modo claro uma manipulação do poder, em que “[...] a conflituosidade encontra-se presente [...], aquele que exerce o poder provoca o comportamento do outro, ocultando ou camuflando seu verdadeiro interesse” (PARO, 2008, p. 40-41).

Embora a eleição direta seja apenas um dos modos existentes para condução ao exercício da função, para Paro (2016), é a mais adequada, visto que possui legitimidade expressa pela sua comunidade escolar. No entanto, “certamente isso não significa nenhuma certeza em termos de completa democratização da escola, já que é apenas uma das medidas necessárias” (PARO, 2016, p. 51). Acerca desta ponderação, o autor chama atenção para que a eleição direta de diretores não seja a única, mas, uma dentre as várias estratégias na busca pela democratização da escola e de sua gestão, processo constante e imprescindível.

Assim, este foi assumido como um dos compromissos do CMEB, que trabalhou no sentido de acompanhar as eleições realizadas nas escolas, zelando para que os requisitos para o exercício do cargo fossem respeitados, como estabelecido em lei, notificando a Secretaria Municipal de Educação no caso de haver dissonâncias.

Durante o período analisado, o Conselho trabalhou para orientar os gestores sobre o processo de eleição, juntamente com as orientações sobre o processo de autorização do funcionamento das escolas, processo este em andamento devido aos inúmeros casos particulares de cada escola, que são individualmente resolvidos, segundo a estimativa dos trabalhos realizados. Contudo, não basta orientar os gestores e secretários escolares; há a necessidade imperiosa de acompanhar o processo de forma mais particular e próxima das escolas, visto que, tal como em qualquer processo eleitoral, irregularidades e desvios das normas podem ocorrer.

Sobre a estratégia 2, quanto à rede estadual, o processo de eleição para diretores e vice-diretores ainda é regido pela Lei estadual nº 7.855 de 12 de maio de 2014, que possui estrutura semelhante em relação aos itens de orientação do processo e consta com *status* de “não iniciada”. Em nossa análise, esse *status* se dá não só pela diferença de instâncias estadual e municipal, mas, porque o regime de colaboração ainda está em fase de estudo para posterior aprovação, como será melhor detalhado na análise do grupo 3.

A respeito da divulgação sobre a importância da participação da comunidade escolar nas eleições diretas, o relatório apresenta o termo “em andamento”, que nos faz inferir sobre uma ação ainda processo nas escolas da rede municipal de educação. Sobre isso, como

anteriormente mencionado, o CMEB adiou para 2018 a audiência pública a respeito do assunto, sendo assim encontrados registros pontuais nas atas de 2017 sobre processos de divulgação e orientação sobre eleição direta nas escolas somente aos diretores, em algumas reuniões convocadas pela SEMED. Em nossa análise, as ações do CMEB em relação ao grupo 1 se centralizaram nas funções fiscalizadora e normativa.

Quadro 15 - (Grupo 2) - Estratégia com centralidade no Fomento da participação intra-escolar

CENTRALIDADE	ESTRATÉGIA	STATUS
Fomento da participação intra escolar	4. Realizar, no âmbito da escola, ações e exercício de participação da comunidade nas decisões da escola e nos projetos educacionais de construção coletiva da identidade da escola bragantina.	EM ANDAMENTO

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

Assim como as outras, esta quarta estratégia envolve a todos os munícipes e propõe o exercício da participação, processo este necessário também para a execução de outras estratégias do plano; além disso, por esta ser também subjetiva, necessita de constante busca, sendo encontrada com *status* de “em andamento” no Relatório de Monitoramento de 2017.

De certa maneira, a referida estratégia contempla-se nas outras estratégias da meta 19, devido ao fato de a participação ser um elemento necessário dentro e fora da escola, constituindo-se como item indispensável na gestão pública educacional para uma gestão democrática.

A discussão da participação defendida na estratégia 4 implica necessariamente a percepção da necessidade de uma perspectiva formativa para o exercício da democracia, assim como da descentralização das decisões, quando se tem maior chance de promoção da democratização ao se assumir uma postura política, conforme defendido por Novaes e Fialho (2010).

Na análise de Lima (2011), a participação como um fenômeno sociológico “nunca é uma conquista definitiva” (LIMA, 2011, p. 95), estando em constante busca como direito fundamental, tal como para a formação da cidadania. Por isso, tão importante quanto implementar estratégias que propiciem a participação é o seu monitoramento e sua avaliação, para a garantia contínua.

Em relação às ações do Conselho na contribuição para a execução da estratégia, existe um registro encontrado em 18 de maio de 2017, no qual há o desejo de se fazer um encontro de pais da rede municipal de ensino:

[...] segundo a presidente aproveitando a fala de uma conselheira o CMEB tem três desafios: 1º fazer esse encontro regional dos conselhos municipais, 2º fazer o encontro com os pais e 3º A Lei do Sistema que a cada leitura que fazemos percebe-se que necessita de alterações (BRAGANÇA, 2017n).

Promover a participação da comunidade nas decisões da escola também implica, segundo Gadotti (2008), estabelecer canais de participação, autonomia dos movimentos sociais e transparência administrativa; porém, de “nada adiantam todas as condições se a população for chamada apenas para legitimar as decisões tomadas em gabinetes” (GADOTTI, 2008, p. 48).

Como um dos grandes direitos que definem a democracia, para Chauí (2012), a participação requer seu exercício constante para que se possa democratizar não só a organização escolar, como, também, o sistema educativo.

As ações do CMEB a favor da estratégia (Quadro 16) se deram de forma pontual, tendo como exemplo o encontro de pais realizado e as orientações a respeito da autorização de escolas com os que procuravam o Conselho, ações que ainda estavam distantes do âmbito escolar. Em nossa análise, além da necessidade formativa constante de que precisa cada conselheiro, são indispensáveis ações que promovam a mobilização da sociedade e que possam ser incorporadas pelo Sistema Municipal em suas estratégias.

Quadro 16 - (Grupo 3) - Estratégias com centralidade nos Conselhos

CENTRALIDADE	ESTRATÉGIA	STATUS
Conselhos Escolares e o Conselho Municipal de Educação	5. Promover ações de Fortalecimento dos conselhos escolares e Reativação do Conselho Municipal de Educação criado pela lei municipal nº 4.042/2010	EM ANDAMENTO
	6. Estabelecer programa de formação de conselheiros para atuar de forma plena no acompanhamento e controle social dos conselhos escolares e municipais	EM ANDAMENTO
	7. Garantir espaço físico adequado e equipado para o efetivo funcionamento autônomo dos conselhos municipais, com vistas ao bom desempenho de suas funções	NÃO INICIADA

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

Quanto ao terceiro agrupamento de estratégias, três delas tratam, especificamente, de conselhos (escolar e municipal), quanto ao seu fortalecimento ou reativação, a formação necessária para o exercício como membros e a respeito das condições físicas de espaço e do equipamento necessários a esses.

A estratégia 5 é composta de dois grandes desafios, o fortalecimento dos conselhos escolares e a reativação do Conselho Municipal. Este segundo é alcançado, como analisado na seção III deste trabalho, a partir de sua institucionalização, no ano de 2016. No entanto, por ainda persistir o desafio do fortalecimento dos conselhos escolares, a estratégia se encontra no Relatório de Monitoramento com *status* de “em andamento” (BRAGANÇA, 2017a).

A estratégia 6 está relacionada à formação dos conselheiros, visando à atuação nos conselhos escolares municipais, que também se encontra com *status* de “em andamento”, segundo o Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a).

Já a estratégia 7 é acompanhada do *status* de “não iniciada”, informando que o espaço físico e o equipamento necessários para o funcionamento dos conselhos municipais ainda não foram conquistados por esses espaços colegiados no período analisado.

A respeito das ações do CMEB voltadas aos conselhos escolares, consta em sua diagnose inicial, feita em 2016, nas 45 escolas visitadas, que: de 23 escolas da zona urbana, todas possuíam conselho escolar, sendo que “18 estão ativos e 5 vencidos ou em processo de eleição para a nova diretoria” (BRAGANÇA, 2016c, p. 1); sobre a situação dos conselhos em escolas no campo, foi observado que havia conselho nas escolas polo, mas, “a maioria das escolas anexas no interior não possuem conselho escolar devido o número reduzido de alunos que variam entre 08 a 25 por turma” (BRAGANÇA, 2016d, p. 1), números que se justificam, segundo o relatório, pela quantidade de turmas multisseriadas ou com sistema modular de ensino.

No Relatório de Monitoramento, para as referidas estratégias do grupo 3, constam previsões orçamentárias a cargo do FNDE/MEC, que podem ser encontradas, por exemplo, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹⁷, Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)¹⁸ e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Contudo, a respeito do fortalecimento dos conselhos escolares e do estabelecimento de programas de formação dos conselheiros, não foram encontradas informações sobre ações

¹⁷ Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (BRASIL, 2018b).

¹⁸ O programa estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, dentre outras ações. O Pró-Conselho tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação (BRASIL, 2018c).

efetivas por parte do CMEB direcionadas a essas estratégias, evidenciando que, pelo menos naquele momento, não eram motivo de suas pautas.

Os Conselhos escolares são importantes espaços de exercício da cidadania e da autonomia na tomada de decisão no interior das escolas, razão pela qual devem ser compostos por todos os segmentos da comunidade escolar e devem “deliberar sobre o currículo, o calendário escolar, a formação de classes, períodos e horários, atividades culturais, enfim, sobre o governo da escola como um todo” (GADOTTI, 2008, p. 49).

Assim, a lógica de concepção instaurada na forma de criar e de conduzir um conselho escolar requer muito mais dos conselheiros, assim como uma incessante formação, para que realmente atue na busca da democratização da escola e a favor de todos os segmentos que o constituem, tendo em vista que só a sua criação dentro de uma escola não garante a institucionalização de ações democráticas. Sobre isso, Gadotti (2008) argumenta:

O Conselho é essa instância de integração escola comunidade, que não elimina riscos, muitos pais têm uma visão equivocada da escola, podem sugerir a adoção de medidas autoritárias ou podem simplesmente não representar qualitativamente o conjunto da sociedade. Por isso, insistimos que o Conselho de Escola não seja o único instrumento de democratização, mas que ele esteja inserido num plano estratégico mais amplo (GADOTTI, 2008, p. 49).

Todavia, no município de Bragança, é imprescindível uma política formativa que garanta formação adequada aos conselheiros escolares, não somente quanto a questões técnicas, mas, também, políticas a respeito da democratização da gestão escolar, assim como sobre sua inserção como componente na gestão educacional do município.

Os conselhos escolares como mecanismos de gestão democrática dentro das escolas são permeados por concepções diferentes e em disputa no que se refere à gestão educacional. A multiplicidade de suas competências pode, pelas circunstâncias e pela falta de formação, ser direcionada a determinados objetivos e inobservância de outros, como, por exemplo, quanto à supervalorização do aspecto financeiro, como apontado por Silva (2007):

[...] os recursos adicionais destinados a unidades executoras representam para os conselhos escolares a substituição de suas prioridades pedagógicas e educativas, que são transformadas em atribuições de controle, acompanhamento contábil e prestações de contas dos gastos realizados pelas escolas. Assim, a lógica gerencial predomina em função do modelo de financiamento das escolas, que subordina as necessidades pedagógicas e educativas à supremacia dos aspectos administrativos (SILVA, 2007, p. 7).

A inexistência de ações concretas do Conselho Municipal em prol do fortalecimento e da formação dos conselheiros escolares é algo que acarreta um maior número de possíveis

dificuldades dentro das escolas, não só administrativas, mas, também, pedagógicas e financeiras. Da mesma forma, ocasiona a substituição de referência para esses colegiados pela da Secretaria Municipal de Educação, que pode estabelecer regras contrárias ao processo democrático exigido.

No entanto, a respeito de ações de fortalecimento do Conselho Municipal, foi encontrado um registro que evidencia a necessidade de formação e de tempo de estudo para o exercício da função de conselheiro, em ata de 26 de outubro de 2016, após a socialização da presidente de sua participação no Encontro dos Conselhos Municipais de Educação ocorrido em Belém naquele ano (BRAGANÇA, 2016c). Na ocasião, os conselheiros expuseram a dificuldade de lotação em sala de aula, de ausentarem-se uma vez por semana para participar das plenárias, em que foi mencionado pela presidente a necessidade de propostas a respeito dos servidores lotados no Conselho e em sala, para que não houvesse prejuízo para ambas as partes.

Os eventos estaduais direcionados aos Conselhos Municipais eram sempre divulgados e direcionados aos conselheiros para que todos participassem, como encontrado em ata de 20 de setembro de 2017, que menciona o “Encontro de conselhos municipais do Pará dias 26 e 27 de outubro organizado pelo conselho de educação de Belém e quem quisesse participar poderia providenciar sua inscrição no site do encontro” (BRAGANÇA, 2017o).

Apesar de o CMEB não ter promovido ações mais efetivas quanto à formação dos conselheiros escolares, no que diz respeito à estratégia 7 sobre espaço físico equipado para o funcionamento autônomo dos conselhos, embora com *status* de “não iniciada”, foi motivo de pauta por diversas vezes nas plenárias do Conselho. Como destacado em reunião plenária do dia 14 de junho de 2017, foram observadas ações propositivas com esse fim, de modo que, naquele semestre, ocorriam diversas audiências organizadas pelo Poder Executivo com os munícipes dos diversos distritos de Bragança, a fim de construir o Plano Plurianual (2018-2021).

A ocasião foi vista como um momento propício para a reivindicação de um espaço físico, enfatizando-se entre os conselheiros que estes “poderiam estar presentes na plenária do PPA no dia 27/06/17 no museu da marujada, para propor, entre outras coisas, a construção da casa dos conselhos¹⁹ sendo que a presidente prontificou-se a comparecer com essa finalidade” (BRAGANÇA, 2017p).

¹⁹ A Casa dos Conselhos é uma proposta que consiste na criação de um espaço físico de referência onde funcionariam os conselhos vinculados às secretarias municipais, como, por exemplo, o Conselho Municipal de

Nesse período, depois de haver saído de um espaço provisório próximo à Câmara Legislativa Municipal, o CMEB não possuía sede própria desde a posse dos conselheiros em 21 de junho de 2016 até setembro de 2016, quando o Poder Executivo devolveu o imóvel ao proprietário, segundo informações da Secretaria de Educação.

Entre os conselheiros, dois “ênfatizaram que todas essas questões relacionadas à construção [...] e da casa de conselhos tem que estar no plano plurianual, pois dependem de orçamento”, destacando que o planejamento da gestão pública deve prever os gastos para esse e outros fins. Como consta em ata do dia 21 de junho de 2017, dia de umas das audiências nos distritos do município:

[...] os conselheiros dirigiram-se ao museu da marujada onde estava sendo realizada a reunião do PPA conforme decidido anteriormente. De volta a sede do conselho, a presidente informou que a sugestão para se construir a casa de conselhos, na antiga sede dos coroas foi acatada pela gestão municipal e que a equipe de engenharia da SEMED ficaria responsável pela elaboração do projeto (BRAGANÇA, 2017q).

Embora, como dito em ata, tenha sido assumido pelo Executivo o compromisso, naquele momento, ao examinarmos o PPA (2018-2021), consta no eixo Qualidade de vida, no programa “educação de qualidade”, que seu 6º objetivo contempla apenas a “Construção da sede própria do Conselho Municipal de Educação viabilizando suas atividades” (BRAGANÇA, 2017r).

Após essa audiência, em reunião plenária do dia 4 de outubro de 2017, “a presidente fez esclarecimentos acerca do mobiliário e outros materiais para as câmaras, enfatizando que os mesmos só estariam disponíveis no próximo espaço onde funcionaria o CMEB” (BRAGANÇA, 2017l), mudança que só veio a ocorrer no segundo semestre de 2018.

Ainda sobre o espaço físico equipado, constam no relatório de ações do CMEB (2016-2018), entre as ações que não foram realizadas no período, a construção do prédio próprio, a autonomia financeira e a aquisição da assessoria jurídica, mas, o conselho recebeu da Secretaria Municipal de Educação “suporte tanto na estrutura física, quanto em materiais permanentes e de expediente” (BRAGANÇA, 2018a, p. 4).

A autonomia é um dos fundamentos necessários à gestão democrática, “as condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino” (BORDIGNON, 2009, p. 80). A falta de espaço físico para o funcionamento autônomo do Conselho, em nossa análise, foi uma pauta perseguida por este

colegiado por afetar diretamente o desempenho das funções dos conselheiros, portanto, significou uma pauta prioritária entre as muitas a serem reivindicadas.

Como órgão fiscalizador do Estado, “depende da vontade do secretário para qualquer despesa implica em subordinação que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho” (BORDIGNON, 2009, p. 84); por isso, é de suma importância o Conselho possuir dotação orçamentária própria.

As condições materiais do CMEB são essenciais para o pleno exercício de suas competências. Segundo relatório do biênio 2016-2018, uma série de materiais permanentes e de expediente foram adquiridos pelo suporte dado pela Secretaria, o que já viabiliza grande parte dos trabalhos. No período inicial da institucionalização do Conselho, havia muitas barreiras a esse respeito, o que fez, inclusive, com que os conselheiros optassem por não assumir determinadas competências sem haver o mínimo de estrutura, como no caso da resolução nº 95 do CEE.

A esse respeito, em plenária ocorrida no dia 22 de março de 2017, a presidente do CMEB...

[...] falou também sobre a visita da secretária do CEE, em que a mesma repassou para os funcionários do CMEB que este órgão poderia assumir também escolas do ensino fundamental e médio, ficando de fora de nossa jurisdição apenas as escolas do estado, a presidente abordou que isso entrará em discussão para depois ser votado pelo conselho pleno (BRAGANÇA, 2017q).

Na ocasião, a maioria dos conselheiros se posicionou contra a proposta, de modo que, em plenária posterior, ocorrida em 5 de abril de 2017, tratou-se, entre outras questões, da Resolução nº 95 do Conselho Estadual de Educação do Pará, que...

[...] aprova à celebração de regime de colaboração com os municípios que venham a requerer delegação de competência para que os Conselhos Municipais de Educação promovam os atos regulatórios relativos aos estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada que contemplem a oferta de educação infantil e os demais níveis de educação básica (ensinos fundamental e médio) e dá outras providências (PARÁ, 2017).

Contudo, entre os conselheiros do CMEB, a proposta não foi aceita, obtendo “três votos a favor, quatro contra e um se absteve da votação” (BRAGANÇA, 2017s). Entre as razões expostas pelos conselheiros em plenária a respeito dessa recusa, estão as muitas demandas do CMEB e o fato de a responsabilidade não ser adequada àquele momento, podendo haver um estudo para o aceite da proposta no futuro.

As ações do CMEB em favor desse grupo de estratégias centraram-se na manutenção dele próprio e de sua estrutura física, relegando os conselhos escolares, visto que competem às escolas, e aquele colegiado, na ocasião, não dispunha de recursos. Embora todo esforço empreendido em prol da casa dos conselhos e de espaço próprio para funcionamento do CMEB, a pauta de luta continua, visto que, até o término desta dissertação, o município ainda não possuía a casa dos conselhos nem prédio próprio do Conselho Municipal de Educação, o qual ainda funciona em um espaço alugado.

Quadro 17 - (Grupo 4) - Estratégia com centralidade nos Fóruns de Educação

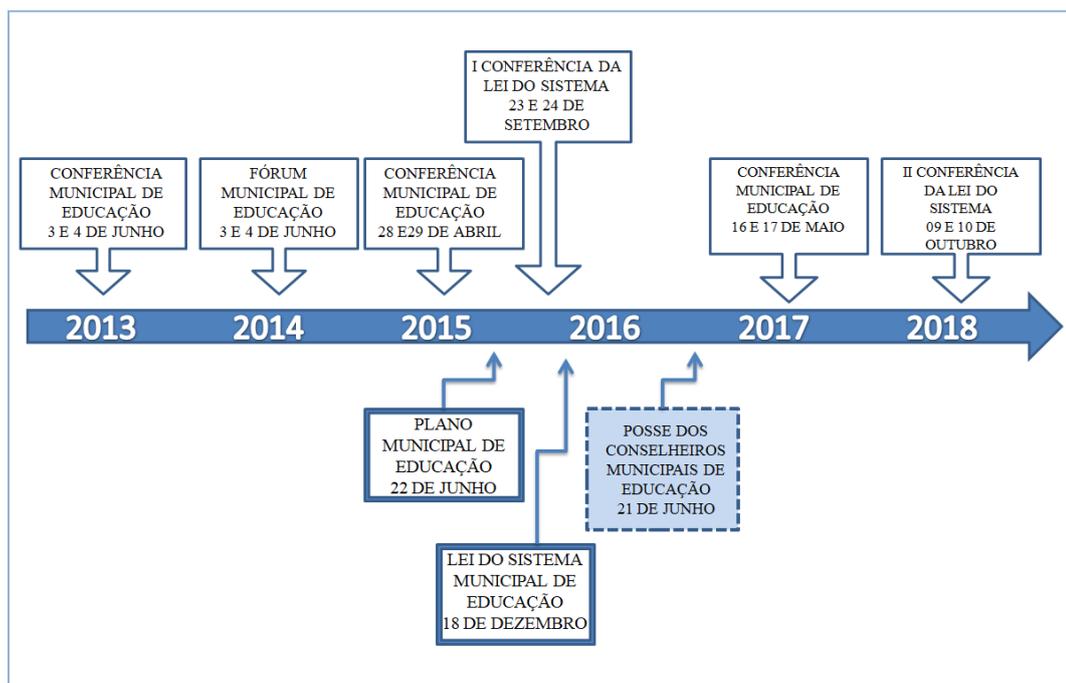
CENTRALIDADE	ESTRATÉGIA	STATUS
Fóruns de Educação	8. Realizar Fóruns da Educação Municipal para acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação (PME) e avaliar os resultados na aprendizagem dos alunos.	EM ANDAMENTO

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

O *status* “em andamento” da estratégia 8 no Relatório do Monitoramento de 2017 justifica-se, em parte, pela própria legislação, que determina o acompanhamento do plano por meio do artigo 6º da Lei 4.391/2015, que institui o PME: “o Fórum Municipal de Educação será convocado anualmente para o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no anexo I desta lei, emitindo parecer sobre a situação encontrada”. A este respeito, também consta no mesmo artigo, no § 2º: “O Fórum Municipal de educação será convocado, no mínimo, a cada cinco anos a partir da aprovação desta Lei, com o objetivo de avaliar, rever e adequar as metas e ações contidas no anexo I, desta lei”.

A Figura 2 apresenta uma breve linha do tempo que demonstra os principais Fóruns e Conferências educacionais ocorridos no período de 2013 a 2018 no município.

Figura 2 - Linha do tempo dos eventos educacionais ocorridos em Bragança/PA de 2013 a 2018



Fonte: elaborado pela pesquisadora, a partir dos documentos oficiais do PME, CMEB e da lei do SME.

Segundo o Plano Municipal de Educação (BRAGANÇA, 2015a), antes de sua aprovação, houve um Fórum e uma Conferência Municipal de Educação, nos anos 2013 e 2014, respectivamente. Consta no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2017a) que esses dois momentos foram provocados pelo Fórum, instituído pelo Decreto nº 187 de 7 de maio de 2013:

As instituições integrantes do FMEB realizaram a primeira ação da gestão municipal para um amplo debate de educação que culminou com a Conferência Municipal de Educação, nos dias 03 e 04 de Junho de 2013, no WT Eventos, cujo tema “BRAGANÇA 400 ANOS: Construindo uma Educação Bragantina, Participativa e Sustentável” (BRAGANÇA, 2017a, p. 8).

A partir da conferência de 2013, o relatório também menciona que seu produto foi fundamental para servir de base para a posterior construção do Plano e das discussões que persistiriam por meio do Fórum ocorrido em 2014. Neste, foram divididos grupos de trabalho que discutiram e sistematizaram as ações, com base no manual de orientações da conferência nacional e estadual, produzido em 2013 pelo Fórum Nacional de Educação.

Os dois momentos e os debates em torno dos grupos culminaram, em 2015, na chamada IV Conferência Municipal, que serviria para a discussão e aprovação do Plano com a comissão organizadora (membros do fórum): “a Equipe técnica sistematizadora e um grupo

representativo das escolas municipais, estaduais, particulares, da Secretária de Promoção Social, da Saúde, dos Conselhos. E demais membros da sociedade civil representada” (BRAGANÇA, 2015a, p. 12-13).

Assim, dois meses após a Conferência, realizados os ajustes necessários ao texto e a aprovação deste na Câmara, o prefeito o sancionou em 22 de junho, ainda dentro do prazo final de um ano estabelecido pela lei do PNE. Naquele mesmo período e paralelamente, aconteciam as discussões em torno da Lei do Sistema, aprovada naquele mesmo ano, em dezembro, instituindo também o Conselho Municipal de Educação.

Com a posse do Conselho, seus membros assumiram diversas demandas, dentre elas, participar da avaliação do Plano como estabelecido em lei, fato que ocorreu em 2017, por meio de uma representação dentro do Fórum.

No entanto, o Fórum, o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação, responsáveis em conjunto pela avaliação do Plano, pareceram estar fragmentados em seus objetivos, assim como em desacordo quanto ao compartilhamento de informações a respeito do monitoramento, como analisado na seção anterior.

Outra situação inferida é a de que o Fórum acabou se tornando coadjuvante, subjugado à SEMED, quando deveria ter igual importância – ou melhor, estar exercendo o papel de protagonista do processo juntamente com o Conselho, visto que estes representam segmentos importantes da sociedade civil.

Os Fóruns de Educação estão previstos na Lei 13.005/2014, na meta 19 do PNE: “incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação” (BRASIL, 2014a). Contudo, esse caráter de permanência dos Fóruns é, na maioria das vezes, passageiro, pois, após o cumprimento de suas funções em determinado período, “saem de cena”, não se constituindo como uma referência na política educacional nos municípios ou por estarem sob a responsabilidade de determinadas pessoas, as quais, ao desocuparem a função, também acabam por desarticulá-lo.

A criação dos Fóruns de Educação foi uma das deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), e, segundo o portal do Fórum Nacional de Educação, tais fóruns existem nos 26 estados e no Distrito Federal. Já sobre os municípios brasileiros, não há informações suficientes de quantos existem no Brasil ou nos municípios do estado do Pará.

Seguindo os trâmites legais de sua constituição, o Fórum Municipal de Bragança foi criado pelo Decreto municipal nº 187 de 7 de maio de 2013; embora o PME o descreva como

o articulador dos três momentos que o antecederam (Figura 2), este não explicita mais dados de sua composição, regimento, entre outras informações necessárias.

Outro fator importante a ser destacado é que, no referido Decreto, o Secretário(a) Municipal de Educação é apontado como Coordenador do Fórum, ou seja, deixa a cargo do Executivo a condução do processo de controle social e avaliação das políticas educacionais.

Segundo o mesmo Decreto, o Fórum não é só responsável pela elaboração e monitoramento do Plano, mas, possui diversas atribuições referentes, principalmente, ao acompanhamento e à mobilização dos diversos segmentos sociais em torno dos debates que permeiam a educação municipal.

Por isso, além de promover a realização de fóruns ou conferências de educação, a estratégia deve ser ampliada, tendo como imprescindível o fortalecimento do caráter permanente do fórum, a transparência e divulgação das ações realizadas e uma coordenação que não seja exercida pelo Executivo, mas, articulada com este e com outros espaços colegiados, como o Conselho. A este respeito, como mostrado na Figura 2, houve, em 2017, a Conferência de monitoramento do Plano; contudo, assim como o Fórum, o CMEB demonstrou por meio das atas ter-se envolvido apenas eventualmente nas discussões da Conferência, e não durante todo o processo descrito no Relatório de Monitoramento.

O caráter mobilizador é outro ponto importantíssimo e necessário a ser exercido pelo Fórum, já que propicia o estímulo ao debate da sociedade civil com os diversos segmentos, e que fica prejudicado se este ‘funciona’ apenas no momento que é convocado para cumprir e legitimar demandas estabelecidas na lei.

Quadro 18 - Grupo 5 - Estratégias com centralidade na autonomia e planejamento da gestão da escola

CENTRALIDADE	ESTRATÉGIA	STATUS
Autonomia no planejamento e gestão da escola	9. Divulgar sobre a criação dos Grêmios estudantis e conselhos de classes nas escolas da rede pública Municipal	NÃO INICIADA
	10. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas e no Regimento Unificado, diretrizes da ação da gestão democrática dos gestores escolares	EM ANDAMENTO
	11. Fazer contar no Projeto Político-pedagógico das escolas, plano de trabalho administrativo-pedagógico da gestão e plano de trabalho pedagógico da coordenação, escolar dentro dos princípios de democracia, transparência e ética profissional	EM ANDAMENTO
	12. Realizar ações no âmbito das escolas da rede pública de ensino de plena participação de toda comunidade escolar, pais e famílias na construção e execução do Projeto Político-pedagógico (PPP) das escolas, com visto do acompanhamento e transformações no currículo escolar, forma de gestão, avaliação e rendimento dos alunos	EM ANDAMENTO
	13. Assegurar processo de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira e de pessoal nos estabelecimentos de ensino	NÃO INICIADA

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

O quinto agrupamento de estratégias refere-se, em nossa análise, à centralidade na autonomia no planejamento e na gestão da escola, sendo composto por 5 estratégias, 3 em andamento e 2 não iniciadas.

A estratégia 9 diz respeito aos grêmios e conselhos de classe, duas instâncias colegiadas importantíssimas que visam a promover o diálogo entre os diferentes segmentos que compõem a escola.

O grêmio estudantil tem base legal na Lei federal nº 7.398 de 4 de novembro de 1985, que “dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências” (BRASIL, 1985). O grêmio representa os interesses dos alunos e possibilita dar voz oficial às demandas estudantis dentro da gestão escolar, assim assegurando que tenham suas “finalidades educacionais, culturais, cívicas esportivas e sociais” (BRASIL, 1985, art. 1º).

Não existindo modelo fixo a ser seguido, a lei estabelece sua organização e funcionamento definidos por estatuto, com a eleição de seus representantes pelo voto direto e secreto, algo aprovado por lei em um momento em que o país passava por um processo de redemocratização, pós-ditadura militar. Por isso, foi uma importante conquista em favor dos estudantes.

Existem poucas informações quanto ao número de grêmios estudantis existentes no país, contudo, esses também foram contemplados como estratégia nos PNE 2014-2024 e nos planos subnacionais.

Já quanto ao conselho de classe, consiste em uma instância colegiada promovida por meio de reuniões, podendo, na maioria das vezes, ser composto de diferentes formas pelos segmentos de profissionais da escola, pais/responsáveis e alunos, visando à avaliação da aprendizagem.

A estratégia 9, sobre grêmios e conselhos de classe, que inicia meramente com o verbo “divulgar”, já demonstra uma ação sem garantia e meramente informativa, utilizada por muitos legisladores para desviar sua obrigatoriedade. O termo acaba colaborando para a criação de uma estratégia frágil, embora não exclua a possibilidade de sua concretude no âmbito escolar.

Instâncias colegiadas como essa poderiam se tornar ricos espaços de formação capazes de visar à participação e à autonomia como elementos fundamentais, principalmente, fortalecendo ações da promoção de cidadania entre os segmentos de alunos e de pais/responsáveis. Contudo, entre as ações concretas por parte do CMEB, não foram encontrados a esse respeito registros nas atas e relatórios do período analisado.

Quanto às estratégias 10, 11 e 12, caracterizadas no relatório como “em andamento”, estas se assemelham por terem importantes documentos como instrumentos de democratização da gestão escolar, sendo estes o Projeto Político Pedagógico (PPP), o Regimento Unificado, o Plano administrativo-pedagógico da gestão e o plano de trabalho pedagógico da coordenação escolar, assim como as ações que visavam à execução destes sob acompanhamento da comunidade escolar.

A respeito desses documentos, a partir dos relatórios de visitas às escolas realizadas pela CIDE no campo, os “projetos políticos pedagógicos e documentação em geral encontram-se em suas escolas pelo que ficam em sua maioria localizados na cidade” (BRAGANÇA, 2016d, p. 2); sendo ainda constatado por esta coordenadoria que:

Considerando que o PPP e o processo de autorização são itens fundamentais para o bom desenvolvimento das atividades de uma escola, observou-se que a maioria das escolas independentes e polo estão com o PPP vencido ou em construção e há situações, onde este documento ainda não existe (BRAGANÇA, 2016d, p. 2).

Ainda sobre os PPPs nas escolas da zona urbana, entre as 23 escolas visitadas, “constatamos que 21 possuem PPP ou suas propostas pedagógicas, em 6 escolas estes estão

vigentes e em 15 escolas estão vencidos ou passando por avaliação e em 2 escolas ainda não possuem esse documento” (BRAGANÇA, 2016c, p. 1).

Em 4 de janeiro de 2017, em reunião plenária, “foi colocado pelos conselheiros que a maioria das escolas não possui projeto político pedagógico, sendo que todas elas possuem gestores e coordenadores pedagógicos” (BRAGANÇA, 2017t). Esta afirmação se dá não só pelos relatórios de diagnose construídos pela CIDE, como também pelo trabalho dos conselheiros que atuam nas escolas do município.

O Projeto Político Pedagógico é regido pela LDB de 1996, no artigo 12, que determina que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996). Além disso, este pode ser considerado tanto a identidade da escola quanto o direcionamento construído a partir do envolvimento de todos os segmentos que a compõem.

[...] é preciso entender o Projeto Político Pedagógico da escola como um situar-se num horizonte de possibilidades na caminhada, no cotidiano, imprimindo uma direção que se deriva de respostas a um feixe de indagações tais como: que educação se quer e que tipo de cidadão se deseja, para que projeto de sociedade? A direção se fará ao se entender e propor uma organização que se funda no entendimento compartilhado dos professores, dos alunos e demais interessados em educação (ROMÃO; GADOTTI, 1994, p. 42).

Ainda sobre o PPP, este é requerido não só como estratégia do PME, mas, também pelo CMEB, que reforça em suas resoluções: “Art. 3º. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do Sistema Municipal de Ensino de Bragança, terão a incumbência de: I. Elaborar e executar sua proposta pedagógica e seu regimento escolar [...]” (BRAGANÇA, 2017u).

Essa mesma resolução “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de Instituições de Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Bragança”, de modo que normatiza os atos autorizativos²⁰ emanados pelo CMEB, que exige uma proposta pedagógica da instituição escolar entre os requisitos para sua autorização e renovação de autorização, como expresso em seu artigo 24:

Protocolada a solicitação de Autorização, devidamente instruída com a documentação especificada no caput, o Conselho Municipal de Educação de Bragança dará andamento ao processo, analisando a proposta pedagógica da

²⁰ §1º São Atos Autorizativos, nos termos da presente Resolução, os relativos ao **Credenciamento e Recredenciamento** de Instituições mantenedoras de Educação Básica e à **Autorização inicial e Renovação de Autorização** para a oferta dos níveis de ensino que a integram, em qualquer uma de suas modalidades, sendo considerados para este fim [...] (BRAGANÇA, 2017v, art. 4º, grifo nosso).

Instituição à luz da legislação em vigor e do atendimento aos padrões de qualidade mínimos necessários à oferta de qualquer um dos níveis e modalidades da Educação Básica, de conformidade com o especificado na presente Resolução, podendo realizar as diligências necessárias para a completa instrução do pedido (BRAGANÇA, 2017w, art. 24).

Colocada com um dos vários itens a serem analisados pelo CMEB para a autorização e renovação de autorização de escolas, de forma periódica, a função normativa do Conselho alia-se à função fiscalizadora com a exigência de construir a proposta pedagógica da escola. A falta de um PPP em uma escola revela não só uma negligência da gestão, como também uma educação sem planejamento, baseada em ações pontuais, desarticuladas entre si e entre seus membros.

O trabalho coletivo demandado e concretizado na forma de PPP envolve uma série de questões que demandam tempo e organização, pois “deve-se estabelecer regras claras sobre como se dará essa participação sobre como as decisões serão tomadas e em que cada segmento poderá contribuir desde a concepção do projeto até a avaliação e o replanejamento” (PADILHA, 2001, p. 74).

Quanto ao regimento, o CMEB estabelece em sua resolução nº 01/2017 que, assim como o PPP, as escolas terão a incumbência de elaborar e executar seus regimentos escolares; porém, em relatório do CMEB, até junho de 2018, apenas 2 estabelecimentos da rede privada deram entrada com processo de aprovação de seu regimento escolar.

Sobre os planos de trabalho da gestão e coordenação de escola, que constam na estratégia 11, estes não se encontram exigidos nas resoluções do CMEB no período analisado, em que constam como incumbências: dos estabelecimentos de ensino, “IV. Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente” (BRAGANÇA, 2017u, art. 3º, inciso IV); e dos professores, “II. Elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (BRAGANÇA, 2017u, art. 4º, inciso II).

Exigir dos professores planos de trabalho em consonância com a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino sem a escola possuir uma proposta pedagógica, além de ser algo contraditório, demonstra tanto a fragilidade do planejamento educacional escolar quanto a desarticulação com a proposta desenvolvida por qualquer município, referente a metas e objetivos. Aqui ressaltamos o quanto a proposta pedagógica da escola (micro) tem igual peso e importância quanto o Plano Municipal (macro), ou seja, “os PPPs e o PME constituem-se, então, em direcionadores das ações do sistema” (LAGARES, 2009, p. 10), sendo conjuntamente articuladores do sistema municipal de ensino. Assim, devem estar em consonância quanto aos objetivos e metas que buscam atingir.

Um agravante, da mesma forma, é o fato de se possuir a proposta pedagógica e esta não estar sendo tomada e retomada pelos membros da comunidade escolar ou sequer sendo conhecida por eles, como é o caso das escolas visitadas no campo, situação diagnosticada pelo relatório 2 da CIDE, em que as propostas pedagógicas encontravam-se nas escolas polo, em sua maioria na cidade, distantes das escolas anexas. Diante disso, “pensar o planejamento educacional, e em particular, o planejamento visando ao projeto político pedagógico da escola é, essencialmente, exercitar nossa capacidade de tomar decisões coletivamente” (PADILHA, 2001, p. 73).

Sobre a estratégia 11, quanto aos planos de trabalho da gestão escolar, consta na Lei 4.338/2014, que se refere à eleição de diretores e vice-diretores, a exigência do plano de trabalho da gestão como requisito à investidura no pleito, conforme destacado abaixo:

Art.12 Poderá concorrer às eleições o integrante do quadro de profissionais da educação em efetivo exercício na escola, desde que:

.....
VII – apresentar proposta de Plano de gestão, construído em conjunto com a comunidade escolar e em conformidade com o Projeto Político Pedagógico da escola (BRAGANÇA, 2014).

A partir do inciso acima, percebemos o quanto estão articulados pela legislação o plano da gestão, a participação da comunidade e o projeto político pedagógico – ou seja, a fragmentação ou não concretude/fomento de qualquer um destes deslegitima a ação dos outros, razão pela qual estão intrinsecamente ligados e são interdependentes.

Em relação às ações do CMEB, ao estabelecer o PPP e o Regimento como um dos requisitos obrigatórios nos processos para a autorização e renovação de autorização de funcionamento de escolas, o próprio Conselho cria a exigência desses documentos por meio de sua função normativa. Contudo, durante o período analisado, não foram encontrados registros a respeito de ações mobilizadoras ou propositivas por parte do CMEB no sentido de viabilizar ou corroborar com a construção desses documentos juntamente às escolas, o que interfere diretamente na execução da estratégia 12.

Assim como proposto na estratégia 4, a estratégia 12 tem centralidade no poder mobilizador da escola e demais instituições do sistema municipal de ensino a fim de realizar ações que fomentem a participação intra e extra-escolar. Ao analisarmos as ações do CMEB, encontramos apenas atuações normativas e fiscalizadoras, sem maiores indícios de trabalho para uma realização concreta da estratégia.

A respeito da estratégia 13, ainda “não iniciada”, encontra-se amparada pela Lei nº 9.394/1996: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação

básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996, art. 15). Em nossa análise, esta estratégia se assemelha à estratégia 7, que consiste no “funcionamento autônomo dos conselhos municipais”, visto que os conselhos escolares buscam semelhantes objetivos quanto à gestão da escola no que concerne à autonomia.

A esse respeito, nas palavras de Gadotti (2008), ...

A palavra “autonomia” vem do grego e significa capacidade de autodeterminar-se, de auto-realizar-se, de “autos” (si mesmo) e “nomos” (lei). Autonomia significa autoconstrução, autogoverno. A escola autônoma seria aquela que se autogoverna. Mas não existe uma autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias, portanto a autonomia será sempre relativa e determinada historicamente (GADOTTI, 2008, p. 13).

Como bem analisado por Gadotti (2008), discutir sobre autonomia é tratar da própria natureza da educação, pois, se a escola perde autonomia, também perde a competência de educar para a liberdade.

Quanto ao processo de autonomia administrativa e financeira, foi encontrado em ata de 7 de dezembro de 2016 que, após a leitura de uma indicação, uma das conselheiras mencionou...

[...] a respeito de verbas destinadas às escolas para aquisição de bens, a mesma comentou que [...] quando um gestor vai adquirir algo para sua escola, este além de verificar o preço, também tem que olhar a qualidade do produto, pois não irá comprar algo que daqui algum tempo já esteja quebrado. Outro conselheiro falou que a lei de responsabilidade fiscal não permite isso, segundo ele, as escolas têm que comprar os produtos de menor preço, por mais que sejam inferiores, ocasionando assim o recebimento de produtos da 2ª e 3ª qualidade (BRAGANÇA, 2016d).

Considerado pelo Relatório de Monitoramento de 2017 como estratégia não iniciada, o trabalho do CMEB no sentido de autorizar o funcionamento das escolas, em parte, tem contribuído para autonomia relativa das mesmas, já que diagnostica a situação administrativa, pedagógica e financeira por meio dos atos autorizativos, solicitados legalmente por meio de suas resoluções emitidas. Todavia, ao se detectarem as inconformidades, é necessário trabalhar junto à escola para que as competências do Conselho possam contribuir com as necessidades encontradas.

No entanto, temos a clareza de que, no que concerne à autonomia financeira da escola, esta tem mais relação com as competências do Executivo, podendo ficar a cargo do Conselho a orientação técnica e política. Em nossa análise, compreendemos também que a autonomia

administrativa, pedagógica e financeira perpassa pela necessidade formativa, pois está imbuída de processos técnicos e políticos que devem ser buscados incessantemente.

As resoluções e ações do CMEB em prol da autorização dos estabelecimentos de ensino indicam, por meio dos processos, informações valiosas a respeito da realidade das escolas, nos âmbitos administrativo, pedagógico, financeiro e de gestão de pessoas, fornecendo importante material para a promoção de ações do Poder Executivo, principalmente, no que tange à necessidade de formação.

Ainda sobre as estratégias do grupo 5, em relatório de ações do CMEB do período 2016-2018, realizado com dados até junho de 2018, de um total de 134 escolas, apenas 48 escolas municipais (polos, anexas e independentes) entraram com pedido de processo de autorização e renovação de funcionamento – 19 escolas no ano de 2017, e 29 escolas em 2018, o que corresponde a apenas 35,82% do total.

Em notícia encontrada no sítio eletrônico do próprio CMEB, concluíram seus processos de autorização em dezembro de 2018 apenas 4 estabelecimentos de ensino, 1 destas sendo escola polo, vinculada a mais duas anexas, totalizando, assim, apenas 6 unidades educacionais autorizadas.

As causas desse baixo índice são as mais variadas, visto que, entre 11 quesitos exigidos, o processo envolve aspectos relacionados a instalação física, corpo docente, corpo técnico administrativo e organização didático pedagógica, entre outras. Levando em conta esses aspectos, ao refletirmos sobre os números existentes no PPP e de pedidos de aprovação de regimento escolares, como descrito nos relatórios 1 e 2 da CIDE, inferimos essas como algumas entre as muitas causas do baixo número de escolas autorizadas.

Sem escolas autorizadas, não só se relega o direito à educação a um papel secundário, como também a própria competência básica do Conselho, de autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino do sistema municipal, fica passível de ser questionada – e não só isso, todos os componentes do sistema se tornam corresponsáveis, inclusive as escolas.

Esse dado, encontrado nas resoluções emitidas pelo CMEB quanto à autorização de prazo de funcionamento de escolas, sendo de no máximo 18 meses, demonstra a complexidade dos desafios em vários âmbitos nas escolas da rede municipal para atenderem às exigências mínimas para autorização.

As ações do CMEB em prol da execução das estratégias do grupo 5 mantiveram-se centralizadas nas funções normativa, fiscalizadora, deliberativa e consultiva, contemplando aspectos técnicos de operacionalização e organização da escola, já que estas foram prejudicadas pelo distanciamento de suas funções propositivas e mobilizadoras, algo que

fortaleceu o engessamento do processo burocrático administrativo de suas ações, agravada pelo desassistir do executivo às escolas.

Quadro 19 - (Grupo 6) - Estratégias com centralidade na formação continuada

CENTRALIDADE	ESTRATÉGIA	STATUS
Formação continuada e avaliações compatíveis com as diretrizes local, estadual e nacional	14. Desenvolver programas de formação continuada para diretores/gestores escolares dentro da concepção de educação de qualidade como direito social e garantia do aprender, bem como um programa de avaliação funcional de desempenho e excelência	EM ANDAMENTO
	15. Garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, na revisão permanente da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar Unificado das instituições de ensino da rede municipal e estadual, com observância das Diretrizes Curriculares Nacionais e da proposta curricular do município em todos os níveis e modalidades da educação municipal	NÃO INICIADA

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base no PME e no Relatório de Monitoramento (BRAGANÇA, 2015, 2017a).

Quanto à estratégia 14, sobre programas de formação para diretores/gestores escolares, com *status* “em andamento”, foram encontradas nas atas fornecidas pelo Conselho mais momentos descritos como “reuniões” do que “formações”, os quais foram realizados pela SEMED durante o período analisado.

Embora a Lei municipal nº 4.338/2014, que dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores, especifique a formação dos candidatos à função, esta informação é alterada pela Lei 4.374/2015 (BRAGANÇA, 2015c), no artigo 12 e inciso II, para que “[...] tenha formação em curso de licenciatura plena em pedagogia ou outra licenciatura com especialização em gestão escolar”; ainda assim, o exercício da gestão requer dos gestores uma contínua formação.

Em um desses momentos, denominado de formação, foram convidados os membros do CMEB, como demonstra a ata do dia 7 de junho de 2017, que menciona:

[...] na sequência a presidente fez a leitura de expediente, foi ele o ofício nº 533/17 SEMED/GAB acerca de uma formação para gestores nos dias 12 e 13 de junho 2017, no auditório da UAB onde o CMEB, terá um espaço para apresentar esclarecimentos sobre o processo de autorização e renovação de autorização das escolas públicas da rede municipal (BRAGANÇA, 2017x).

Embora mencionada como formação, houve o registro em ata do conselho de que o encontro tratou de uma série de questões, principalmente administrativas, cabendo a este colegiado a tarefa de se apresentar aos gestores e orientar quanto a questões de organização

dos processos de autorização das escolas públicas municipais. Contudo, na ocasião, o CMEB aproveitou o espaço para tratar de outras temas, como a eleição de diretores, e esclarecer posicionamento contrário à Portaria nº 159/2017, “que estabelece o remanejamento de professores dos espaços pedagógicos para sala de aula”. Isso, porque a portaria foi divulgada pela Secretaria Municipal de Educação sem diálogo com o CMEB, segundo consta nas atas. A portaria modificava drasticamente a vida funcional de alguns servidores, sobretudo, os que atuavam na sala de informática e em salas de funcionamento do AEE.

Em outro momento, em reunião com gestores de escolas promovida pela SEMED, o CMEB foi novamente convidado para prestar orientação, desta vez, quanto à reposição de aulas e manutenção dos 200 dias letivos. Na ocasião, conforme ata de 26 de abril de 2018, foi mencionado que, com o “não cumprimento dos dias letivos, o conselho terá que tomar providências extremas, neste caso, comunicando ao ministério público” (BRAGANÇA, 2018b).

Em várias atas analisadas, o Ministério Público aparece como órgão buscado para parcerias com a finalidade de articular e exigir ações do Poder Executivo quanto a inconstitucionalidades referentes à desobediência das normativas educacionais emitidas não só pelo Conselho, mas, também, por parte do sindicato de profissionais de educação.

Embora o Ministério Público não faça parte do sistema educacional, mas, do sistema de Justiça, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, define que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais** e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Uma vez que a educação é um desses interesses sociais, o MP tem papel importante em assegurar esse direito social pelo Estado, assim corroborando com as ações realizadas pelos conselhos.

Ao promover orientações dentro das reuniões da SEMED, os conselheiros aproximaram-se dos gestores, esclarecendo dúvidas quanto a autorizações e renovações de autorização, mas, também, atuando diretamente em prol de seu estabelecimento político enquanto órgão do sistema municipal de ensino.

A respeito da última estratégia da meta, com *status* de “não iniciada”, que consiste na garantia de participação na revisão do PPP e do Regimento, esta, mais uma vez demonstra a necessidade da formação para os profissionais da educação e membros da comunidade escolar, ficando sem realização a contento durante o período analisado.

Em ata de 23 de setembro de 2017, encontramos alguns momentos em que o regimento foi uma das pautas tratadas em umas das reuniões plenárias, na qual uma das conselheiras...

[...] perguntou se a SEMED havia encaminhado algum novo regimento escolar o conselheiro [...] disse que o regimento que estava em vigor era o aprovado pelo Conselho Estadual de Educação. A presidente mencionou que seria interessante fazer um estudo acerca desse regimento, para alterá-lo de acordo com as resoluções do CMEB (BRAGANÇA, 2017y).

Em outra reunião plenária, o regimento das escolas seria novamente retomado, após encaminhamento para apreciação do regimento de umas das escolas municipais, conforme ata de 22 de novembro de 2017.

Assessoria técnica iniciou uma discussão acerca do Regimento Interno das escolas, apresentando-se a seguinte questão: se o regimento interno escolar teria que ser aprovado pelo CMEB. Os conselheiros dividiram-se em opinião, a maioria entende que haveria necessidade de aprovação pelo conselho, mas a assessoria técnica mencionou que não encontrou essa exigência da legislação em vigor. Devido a esse impasse, a presidente pareceu que poderia consultar o Conselho Estadual de Educação, para que a dúvida fosse sanada (BRAGANÇA, 2017z).

O Conselho, recém-instituído, ainda era permeado de algumas dúvidas quanto a aspectos legais que foram sendo resolvidas com o tempo, visto que não foi disponibilizado um assessor jurídico ao CMEB, que tinha de recorrer ao CEE e também ao assessoramento jurídico da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)²¹, já que a conselheira presidente do CMEB foi eleita representante no estado do Pará a partir de outubro de 2018.

Em plenárias posteriores, o regimento das escolas foi ainda tratado em interface com a confirmação do CEE de que: “em relação ao regimento interno das escolas da rede municipal esclareceu que as escolas poderiam elaborar seus regimentos e encaminhadas para aprovação do conselho” (BRAGANÇA, 2017aa).

Em pauta de plenária, no dia 13 de dezembro de 2017, entre os muitos assuntos a serem decididos, a questão do regimento voltou à tona nas falas dos conselheiros a respeito do tema, momento em que um destes...

[...] mencionou em relação às escolas municipais serem autorizadas a elaborarem seus regimentos internos, disse que não era favorável e que o

²¹ A UNCME foi criada em 1992 e é organizada em todos os estados brasileiros com a finalidade de incentivar e orientar a criação e o funcionamento desses colegiados; pauta a sua atuação nos princípios da universalização do direito à educação, da gestão democrática da política educacional e da inclusão social.

CMEB poderia orientar as escolas a utilizarem o Regimento Unificado das Escolas Municipais, acrescentando que estes regimentos talvez tivessem que passar por uma aprovação jurídica (BRAGANÇA, 2017ab).

Na ocasião, diferentemente da fala do conselheiro acima, outras conselheiras debateram a questão com outras percepções; uma destas “[...] disse que compreenderia que seria mais trabalho para o conselho mas que as escolas teriam direito e autonomia de fazer seus regimentos internos para atender as especificidades de cada escola [...]”, sendo complementada pela fala de outra conselheira, que “[...] enfatizou que diante das diferentes realidades das escolas e comunidades, haveria sim, a necessidade de elaboração de regimentos internos [...]” (BRAGANÇA, 2017ab). Como mencionado na análise do grupo de estratégias 5, apenas 2 escolas, sendo estas privadas, deram entrada no processo para aprovação de seus regimentos internos, o que se justifica pela percepção tardia do Conselho em de fato atribuir esta tarefa como de sua competência.

Quanto à participação da comunidade, uma ação do CMEB merece destaque nas atas analisadas – em especial, na ata de 25 de outubro de 2017 –, qual seja, a mobilização a favor da criação de uma Associação de Pais, processo iniciado na...

[...] reunião de pais dos alunos das escolas do município de Bragança que seria realizado 29/11/17, na CEIA, a partir das 18:30. Enfatizou-se a organização do referido encontro, que contaria de palavra da abertura pela presidente do CMEB, palestra acerca do passo a passo para constituição de Associação de Pais, relato de experiência e a formação de uma comissão (BRAGANÇA, 2017ac).

Em plenária posterior, em 8 de novembro de 2017, a organização do encontro foi novamente abordada, em um momento no qual...

[...] a presidente passou a apresentar a programação do Encontro de pais, mencionando que seria realizado uma mesa de experiências com pais de alunos de escolas particulares e municipais. A conselheira [...] sugeriu que também se convidasse um pai de escola estadual, o que foi acatado pelos demais conselheiros (BRAGANÇA, 2017ad).

Promover ações de participação da comunidade como esta, para articular-se na forma de colegiados, configura-se como possibilidade de formação, organização da sociedade civil para a busca de interesses comuns e exigência de sua participação nas decisões do poder público.

Ainda sobre a participação de membros da comunidade escolar em atas de reuniões administrativas do ano de 2018, é possível apontarmos a primeira visita ao Conselho por uma comissão de pais de alunos da rede municipal de ensino, representantes do SINTEPP e uma

comissão de professores. A esse respeito, a ata de 1º de março de 2018 relata uma série de questões cobradas pela comissão em relação ao cumprimento das funções do Conselho, bem como sobre arbitrariedades e descumprimentos das normativas municipais por parte do Executivo.

Na ocasião, foi ressaltado pela presidente que...

[...] o conselho existe há dois anos, mas que até então, os pais, servidores não haviam procurado o conselho e que, parabenizava a iniciativa. Enfatizou que sempre orientou ao secretário a ouvir e seguir as orientações do CMEB, pois chegaria um momento em que o diálogo não seria mais possível (BRAGANÇA, 2018c).

Sobre a reunião acima, entendemos que a representação e mobilização é um importante fator de diálogo na busca pelos direitos sociais; a cobrança das funções, a denúncia de fatos e o questionamento da postura do Conselho diante do Executivo presentes nessa ata refletem exatamente o caminho democrático postulado por autores como Chauí (2012), e pelo exercício da política e do poder político na busca de interesses comuns, como bem apontado por Nogueira:

[...] toda política se faz a partir do poder tendo em vista o poder contra o poder ou em direção ao poder como observou várias vezes Norberto Bobbio. Isso, porém, não significa que a política seja apenas desejo de poder. Ela é inquestionavelmente poder interesse, espaço onde os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta e as opções dos demais. Mas é também uma aposta nas vantagens da vida coletiva e um espaço no qual se combate para ampliar as margens de liberdade e construir os fundamentos da vida comum. A política é luta de ideias e de valores, esforço para estabelecer e para fazer que prevaleçam projetos de sociedade, modos de organizar a convivência e de resolver conflitos (NOGUEIRA, 2008, p. 20-21).

A partir das atas analisadas, é possível ver que, após sua instituição, em 2016, o Conselho inicialmente procurou se estabelecer legalmente por meio das suas atribuições normativas, buscando gradativamente se estabelecer politicamente e se fazer reconhecer como órgão a favor da educação municipal, assim fazendo com que não só as diversas instituições e órgãos passassem a reconhecê-lo, como também aos sujeitos da comunidade intra e extraescolar.

Complementamos a análise feita por Nogueira com as reflexões de Paro:

A política, por exemplo, não pode ser pensada apenas como partidos, eleições, ou mesmo apenas como luta pelo poder. A política se faz necessária porque o homem não é um ser isolado. Ele é um ser social, ou seja, necessariamente plural, pois depende do outro (melhor dizendo, dos outros, de todos os outros) para viver. É, pois, um sujeito (autor, senhor de

vontade), entre outros sujeitos. Daí que precisa conviver com outros. E é aqui que surge o conceito de política em seu sentido amplo e rigoroso, como a produção da convivência entre sujeitos sociais (PARO, 2004, p. 102).

Outra ocasião importante encontrada nas atas administrativas foi a reunião realizada na comunidade do km 14 do município de Bragança, convocada pelo Conselho Tutelar, da qual participaram:

Conselho tutelar II, Conselho Municipal de Educação, nesta reunião representado pela presidente, Secretário Municipal de Educação, SINTEPP, Sindicato dos trabalhadores rurais, pais e responsáveis e Ministério Público, nesta reunião representada pela assistente social do referido órgão. O conselheiro tutelar iniciou a reunião dando boas vindas e falou a pauta que seria a situação da Escola Gabriel Montes que há boatos sobre o fechamento da escola esclareceu que foi encaminhada via ofício para SEMED esclarecimentos sobre a situação citada que até a presente data a SEMED não havia respondido, falou ainda que as aulas até a presente data não havia iniciado, na comunidade enfatizou que a obra da escola encontra-se parada, e que por esse motivo se faz necessária esta reunião para que as famílias possam ficar esclarecidas sobre o futuro das crianças que estudam na referida escola (BRAGANÇA, 2018d).

Quanto à última estratégia da meta, embora com *status* “não iniciada”, as atas das reuniões entre o fim de 2017 e começo de 2018 demonstram o início de um movimento em favor do caráter mobilizador e propositivo do Conselho, tão sumariamente indispensável quanto as suas outras funções na relação com o poder público para reivindicação do direito à educação e com as comunidades escolares no estímulo e perseguição da participação.

A reativação do CMEB, desde sua institucionalização até o ano de 2017, período analisado, passou por um árduo e desafiador processo em busca de seu fortalecimento, revelado por meio das atas e de seus relatórios, sobretudo, pelo empenho dos sujeitos plurais que o constituem.

A atuação do CMEB se inaugurou no período em que sua criação/reactivação se deu pela aprovação da Lei do Sistema de Ensino, em 2015, com sua institucionalização e posse em meados do segundo semestre de 2016, último ano de mandato do governo que estava em vigor – portanto, período tenso, incerto e de forte instabilidade política.

A partir da posse, os conselheiros priorizaram sua organização interna e legitimação legal dentro do sistema municipal de ensino, assim como emitir as normatizações relativas às suas competências. Paralelamente, o colegiado deparou-se com inúmeros desafios que limitaram, naquele momento, parte da gigantesca gama de atribuições adquiridas de um sistema recentemente desvinculado e tornado independente do sistema estadual de ensino.

O Conselho é um órgão do sistema, responsável pela mediação entre a sociedade e o poder público, de modo que, como tal, deve garantir a participação de toda a sociedade. Portanto, é um órgão da gestão democrática. Sobre isso, ressalta-se que...

[...] a gestão democrática, respeitadas as orientações mais amplas, deve ser definida e normatizada pelos órgãos dos sistemas. Ora, a normatização bem definida e esclarecida do princípio da gestão democrática é atribuição dos Conselhos de Educação (CURY, 2010, p. 60).

Ao se ocupar da resolução de fatores emergenciais, como a instabilidade de espaço físico, a falta de equipamentos e de expediente, a luta pelo recebimento dos jetons definidos por lei e negligenciados no ano de 2016, assim como a falta de reconhecimento institucional pelo seu próprio sistema, fez-se com que o CMEB só desenvolvesse maiores ações a partir de 2017.

Estabelecido legalmente e procurando se afirmar politicamente, o Conselho procurou continuar trabalhando em torno de sua maior autonomia no sistema e perante o Poder Executivo. Sobre isso, ...

[...] há uma grande disparidade entre os Municípios brasileiros. A maior ou menor força de um CME dependerá do vínculo que seus conselheiros tiverem com a comunidade e o grau de organização dela própria, enfim, dependerá de sua legitimidade e de sua representatividade. A autonomia é uma conquista e não uma doação (GADOTTI, 1993, p. 9).

No sentido de fortalecer suas ações e, de certa maneira, também legitimar-se, foi encontrada, nos documentos e atas analisadas nesta seção, a busca pelo estreitamento das relações institucionais com órgãos e instituições importantes, como a UFPA, o Ministério Público, o CEE, o SINTEPP e a UNCME.

Contudo, ao estabelecer, naquele período, articulações pontuais – ou seja, conforme a necessidade – e descontínuas – acontecendo ao sabor do tempo –, demorou ainda mais a se constituir a sua afirmação perante os estabelecimentos municipais de ensino de educação infantil e ensino fundamental, e de educação infantil da rede privada, alvo de jurisdição de seu sistema.

Enquanto isso, o planejamento educacional concretizado pelo PME (2015-2025), elaborado antes da institucionalização do Conselho, requeria ações efetivas da Secretaria Municipal de Educação, de gestão das escolas, gestão educacional, órgãos colegiados e demais segmentos da sociedade para sua execução.

O enorme número de demandas a serem desempenhadas pelo CMEB fez com que sua articulação com a SEMED e o Fórum, responsáveis pelo monitoramento do PME, fossem relegadas e centralizadas ao Poder Executivo por meio da SEMED.

Percebemos que a maioria das ações realizadas pelo CMEB foi, em parte, direcionada ou provocada pela Secretaria Municipal, tendo aquele respondido segundo suas atribuições, posicionando-se e regulamentando normativas importantes ao funcionamento do sistema. Ao se firmar inicialmente dessa maneira, deixou de caminhar em uma perspectiva lógica e organizada, agindo segundo as necessidades e emergências que ocorriam. A este respeito, Gadotti analisa que...

[...] é preciso ter em mente que os gabinetes das secretarias de educação se sucedem rapidamente, alguns até mais rapidamente do que seria necessário. O permanente são as escolas e algumas estruturas. Nelas eu incluo o Conselho Municipal de Educação. As diretrizes e metas desenvolvidas pelo órgão municipal de Educação visam à intervir no conjunto dos problemas de forma permanente e sistemática. Ações isoladas e parciais não asseguram mudanças significativas e duradouras (GADOTTI, 1993, p. 8).

No que concerne à execução da meta 19 e suas 15 estratégias durante o período analisado, percebeu-se a centralidade das ações desse colegiado sobre suas funções normativas e fiscalizadoras, as quais estiveram engessadas pelas próprias condições encontradas nas escolas, com alta rotatividade de servidores, desmobilização social pela falta de participação, propostas pedagógicas defasadas ou inexistentes e condições precárias quanto à estrutura física.

Todas essas condições tornaram as funções propositivas e mobilizadoras do CMEB tímidas e restritas a ações pontuais e eventuais, dependendo da convocação da Secretaria de Educação para a resolução de problemas, a exemplo do cumprimento dos 200 dias letivos e do credenciamento de escolas.

Embora não fornecesse maiores subsídios às escolas, o CMEB cumpriu com as incumbências do plano legal quanto às normativas de organização do sistema municipal de ensino e das escolas. Mas, estas não foram suficientes, dadas as condições existentes naquele momento, como a de promover processos formativos ou a de atuar junto às escolas em relações mais estreitas, assim como de tornar-se referência aos seus conselhos escolares.

Assim, concluímos que o Conselho teve mais dificuldades do que possibilidades em contribuir de forma mais planejada para o alcance da meta 19 e as ações que materializassem a gestão democrática.

Na análise das estratégias do Plano Municipal e da atuação dos órgãos do sistema para a execução da meta 19, concluímos que muitas delas se configuram como não iniciadas ou em andamento, em função da ação centralizadora da SEMED e da pouca participação propiciada pelo CMEB e outros órgãos e setores da sociedade. Um outro fator que nos chama muita atenção é que uma série de estratégias que poderiam ter sido desencadeadas para a execução da meta 19 foram prejudicadas devido à sua não priorização.

Por fim, compreendemos também que a falta de planejamento educacional mais articulado entre os órgãos do sistema prejudicou em muito ações mais consequentes na política educacional de Bragança, que se mostrou, em maior parte, direcionada a ações pontuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar de que forma o Plano Municipal de Educação de Bragança (2015-2025) tem sido executado no sentido de garantir a gestão democrática proposta em sua meta 19, utilizando da metodologia da pesquisa qualitativa do tipo documental.

Nossa análise teve como ponto de partida tanto a definição dos procedimentos metodológicos quanto o estudo e a revisão bibliográfica a partir das obras dos principais estudiosos do planejamento e gestão educacional, entre eles, Saviani (2014), Dourado (2011) e Gadotti (2008). Posteriormente, realizamos o estudo documental de leis, decretos, resoluções, relatórios e atas de reunião do município de Bragança, os quais utilizamos como fonte de dados, conforme descrito na primeira seção deste texto.

Na segunda seção, buscamos identificar como se configurou o processo de elaboração e gestão dos planos educacionais no Brasil. Nela, construímos a base teórica, que nos fez entender inicialmente sobre o contratualismo, corrente absolutista sobre a relação de poder entre Estado e sociedade; o liberalismo, concepção individualista centrada nos direitos privados do indivíduo e limitação do Estado; e a abordagem marxista, que identifica a divisão de classes da sociedade com base em critérios econômicos da dominação pelo capital – mais tarde ampliada na visão gramsciana, que discute como o Estado se vale da sociedade para existir, por meio de relações de poder e da hegemonia para a organização dos espaços públicos.

Considerando as discussões sobre a relação entre sociedade civil e Estado, identificamos as diferentes manifestações de poder, as concepções e as dinâmicas políticas que permeiam o cenário político de constante disputa pela dominação entre as classes. A disputa de poderes, interesses e direitos entre as classes sociais no Brasil foi impactada pelos movimentos e concepções privatistas da educação, sujeitando e direcionando as políticas públicas educacionais à economia. Esses postulados, difundidos mundialmente, foram influenciando diretamente na organização e gestão das políticas sociais, consequentemente tendo reflexo na gestão e no planejamento da educação, direcionando-os para o alcance de seus objetivos.

Com os planos educacionais implementados no Brasil, a partir de 1961, encontramos um cenário de centralização, autoritarismo e redução das concepções no campo educacional ao caráter mercantil e privatista da educação pública.

O país passou por inúmeras reformas, introduzindo, a partir da década de 1990, a participação crescente dos movimentos sociais, pós-ditadura, na busca pelo fortalecimento dos direitos sociais e da democracia, fomentados na Constituição Federal de 1988. Difunde-se a concepção liberal de democracia, que consiste em partidos políticos, eleições e a divisão dos três poderes, Legislativo, Judiciário e Executivo. No entanto, a democracia não estanque é debatida por vários autores, sob diferentes olhares, entre eles o de Chauí (2012), no qual é colocada como forma social e política, assim como para Coutinho (2002), para quem é um processo, busca constante, assim, nunca como um estado acabado.

Com a redemocratização do país, o Brasil passaria a viver um novo momento de ampliação dos direitos sociais e da representação colegiada através de várias estratégias, entre elas, os conselhos, em novas bases políticas e com nova configuração legal.

Os conselhos, por sua vez, tiveram papel muito importante na construção da política pública, na execução de agendas e na definição de políticas de Estado para a educação. O âmbito legal também viria a reforçar essa construção a partir do princípio da gestão democrática e da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, constantes na Constituição Federal de 1988 e reforçadas e complementadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1966.

Com extensão continental, o país passou por uma lógica descentralizadora, que vários autores, como Souza e Faria (2003), analisam como formas de (des)responsabilidade do Estado sobre a educação pública. Com objetivos de atender a demandas oriundas dos acordos internacionais, o país passaria a receber auxílio financeiro em troca da submissão de seu planejamento educacional à lógica gerencialista mantida pelo capital.

A elaboração dos planos nacionais e subnacionais preconizava a participação de todos em sua elaboração, de modo que os movimentos, fóruns, conferências e conselhos tiveram fundamental importância na mobilização social.

Com diversas estratégias a serem implementadas, constaram nos planos nacionais o estímulo à criação de conselhos de educação em estados e municípios, assim como a criação dos conselhos escolares. Os conselhos de educação se tornaram espaços fundamentais de diálogo e participação dos diversos segmentos sociais. Antes, com caráter de assessoramento dos governos, ao longo dos anos passaram a ter outro sentido dentro da gestão pública, sendo agora importantes para a implementação de políticas de Estado – ou seja, permanentes e estáveis.

Os conselhos de educação se tornaram indispensáveis para o controle social dentro de estados e municípios, orientando e normatizando ações para o fortalecimento da participação social na construção da política educacional dentro dos sistemas de ensino.

Com isso, a terceira sessão buscou analisar os fundamentos da gestão da educação presentes nos marcos normativos do município de Bragança, sendo estes elencados a partir da institucionalização do seu sistema de ensino, do seu Plano Municipal de Educação e da constituição do seu Conselho Municipal de Educação, desenvolvendo a discussão dentro das categorias: participação, gestão democrática e planejamento educacional.

A organização das normativas implementadas no município não seguiu uma dada ordem lógica comumente esperada, sendo primeiramente criado o Plano Municipal de Educação, que foi elaborado de forma a atender a uma exigência legal, este aprovado em 2015. Quase que paralelamente, esse também foi o ano de aprovação da Lei do Sistema, que, por sua vez, institucionalizou o Conselho Municipal de Educação, que passaria a funcionar em 2016, já que havia sido criado por lei no ano de 2010, mas, nunca havia de fato funcionado.

Em nossa análise, percebemos que o Plano Municipal se coaduna ao Plano Nacional, já que possuem semelhanças em suas estratégias, assim como em suas metas, com diferenças nas particularidades do município. A partir de um conjunto de segmentos importantes da sociedade, foi constituída no município uma comissão organizadora para a elaboração do Plano e uma equipe sistematizadora, que acompanharia e fomentaria os representantes quanto à sua elaboração.

Criado, o Plano Municipal de Educação, a rigor, deveria ser um importante norteador para o planejamento da educação de 2015 a 2025. No que tange à gestão democrática, é possível visualizar no Plano a importância dispensada a dois principais fatores – a eleição de diretores de escola e a criação de conselhos escolares – constantes na diagnose do município. Sendo assim, encontramos no Plano a centralidade em questões ligadas à participação intraescolar, em detrimento de ações em prol da democratização do sistema de ensino e sua articulação entre todos os órgãos que o compõem, de certa forma, tornando-os elementos distintos e apartados dentro de um mesmo sistema.

Criado por lei após aprovação do Plano Municipal, o sistema de ensino carrega consigo a normatização de número considerável de elementos que contribuem, se articulados, para o processo de democratização da gestão da educação, sendo estes o próprio Plano Municipal, o Conselho Municipal de Educação, o conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, os conselhos escolares e a eleição de diretores, assim como demais

normas regidas no sentido de promover a gestão democrática. Percebemos na normatização do sistema de ensino importantes avanços, no âmbito legal, no estabelecimento da participação social por meio dos órgãos de representação, no controle social das políticas públicas, mas, que dependem sumariamente de outros aspectos para que realmente sejam executados.

Durante o período analisado, compreendemos que foi priorizada, por meio das leis acima citadas, na maioria das vezes, uma participação não paritária, em comparação da sociedade civil com o Poder Executivo, havendo maioria de representantes do Poder Executivo tanto na composição da comissão organizadora do Plano Municipal de Educação quanto na constituição do Fórum Municipal de Educação. Também foi identificado um incentivo à participação centrada nas escolas e em seus mecanismos internos em detrimento à participação na política educacional do município.

Quanto à categoria gestão democrática, os documentos revelam a busca de uma qualidade e de uma eficiência pautada em modelos de gerenciamento e administração de recursos, em conformidade com o modelo capitalista vigente e com uma concepção liberal de democracia, que entende o povo como mero legitimador das ações, e que a existência de mecanismos de participação, como os conselhos, por exemplo, por si só, já bastaria para o processo democrático, desconsiderando elementos mais profundos e necessários, como a liberdade e a igualdade, dentre outros.

Quanto à categoria planejamento educacional, percebemos que, no município de Bragança, a partir das normativas analisadas, o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, é o grande responsável pela execução da política educacional, contudo, as ações desencadeadas por esta Secretaria durante o período investigado não tiveram o Plano como direcionador, detendo-se a ações pontuais e desarticuladas dos componentes do sistema de ensino.

Entre os elementos institucionalizados a partir da Lei do Sistema, o processo de reativação e o efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Bragança foi um importante avanço para a possibilidade da consolidação da participação da sociedade civil organizada no processo decisório quanto à educação municipal. Nesse colegiado, foram realizadas ações, emitidas resoluções e proferidos debates e conferências que estabeleceram o caminho percorrido junto ao Poder Executivo em torno da concretização do Plano.

Assim, na quarta seção, analisamos de que forma o Conselho Municipal de Educação de Bragança tem exercido suas ações com base nas estratégias da meta 19 do PME, a partir do processo de execução das 15 estratégias referentes à gestão democrática.

O Conselho Municipal de Educação, apesar de sua criação por lei em 2010, demorou seis anos até sua reativação e pleno funcionamento, ocorrendo em maio de 2016, após sua institucionalização na Lei do sistema municipal de ensino. Inicialmente, ao analisar o processo de reativação e organização do Conselho, no seu primeiro semestre de funcionamento, percebemos que este procurou estabelecer legalmente sua organização e trâmites internos, como a criação do seu regimento interno, solicitação de transferência de todos os processos do Conselho Estadual referentes à educação municipal e da dedicação dos conselheiros ao estudo e aprofundamento do ordenamento jurídico que orientaria as ações normativas e fiscalizadoras.

Entre as ações do primeiro semestre de 2017, o CMEB teve como um de seus focos a busca pela emergencial condição do ambiente físico para o funcionamento de suas atividades, assim como equipamentos e materiais de expediente. Também foram dedicados esforços às orientações das escolas a respeito da autorização e renovação de autorização, agora sob sua responsabilidade, e sobre o cumprimento do calendário letivo de 200 dias, compromisso assumido desde a institucionalização do Conselho.

Quanto à análise a respeito do desenvolvimento do Conselho no monitoramento do Plano e quanto à execução das estratégias da meta 19, encontramos muitos desafios a serem enfrentados pelo CMEB junto à gestão municipal e poucas possibilidades de serem alcançadas no período analisado. Esse fato se refletiu no documento elaborado pelo Fórum Municipal de Educação em 2017 sobre o monitoramento do Plano, que revelou que, das 15 estratégias, apenas 1 tinha sido alcançada, a qual corresponde ao cumprimento da lei de eleição direta para diretores e vice-diretores das escolas.

Como já citado, em seu primeiro ano, o CMEB demonstrou preocupação em firmar-se legalmente. Já no seu segundo ano, procurou se estabelecer politicamente em relação ao Poder Executivo e à sociedade bragantina. Após algumas situações promovidos pela Secretaria sem o aval do Conselho, este publicou que suas recomendações não estariam sendo consideradas, demonstrando publicamente sua desaprovação para a opinião pública e os órgãos competentes. Procurando sua legitimação, também iniciou articulação com importantes instituições e órgãos, como a UFPA, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Com o PME tendo maioria de estratégias em *status* de “em andamento”, o Conselho demonstrou no período analisado tímida atuação a respeito de operações mais amplas, agindo de forma pontual, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, devido à falta de condições materiais e de apoio institucional, alguns de seus maiores desafios.

Entre os muitos obstáculos enfrentados pelo Conselho nos anos de 2016 e 2017, também está a pouca e retraída articulação com os estabelecimentos de ensino, assim como a falta de uma maior proximidade com as diferentes comunidades escolares para o fomento da participação e do controle social, como, por exemplo, por meio de processos formativos. Também a esse respeito, destacamos que outros conselhos, como o do FUNDEB e CAE, por exemplo, embora tivessem cadeiras de representação no Conselho Municipal de Educação, a relação entre estes como órgãos de controle social, fundamentais na gestão de finanças destinadas à educação, não fornecia subsídios ao debate e à contestação junto à Secretaria de Educação sobre a lógica de redução de recursos em detrimento do incentivo e investimento para com as estratégias previstas para a gestão democrática.

A relevância de um Conselho Municipal de Educação é inegável, já que sua importância junto ao planejamento e gestão da educação municipal possibilita uma maior abertura ao processo de democratização da educação, não só por meio da representação social mas, do estímulo à formação da cidadania da sociedade e do fortalecimento e incentivo à criação de instâncias colegiadas.

Ao tentar se firmar politicamente, o CMEB iniciou um processo de ações mais propositivas e mobilizadoras, no fim de 2017, com atuações crescentes junto à sociedade, objetivando responder às necessidades encontradas. Quanto às funções de sua responsabilidade, percebemos que as funções realizadas foram menores na dimensão da proposição e mobilização, onde se deteve, em maior parte, em funções normativas e fiscalizadoras.

A análise também evidenciou que o Plano Municipal de Educação, no período analisado, não foi objeto norteador das ações do CMEB no que tange à meta 19, demonstrando a falta de centralidade de ações em prol das estratégias, relegadas ao domínio da Secretaria Municipal, tal como sua avaliação e monitoramento, o que reforça o caráter pontual das ações e a falta de articulação entre os órgãos do sistema.

Os planos de educação e a existência dos conselhos são importantes bandeiras de luta, travadas nos núcleos dos movimentos sociais, que levaram anos para ser traçadas. Em Bragança, a criação desses elementos, embora não totalmente articulada, iniciou processos de promoção da gestão democrática, considerada nas legislações do município centradas na eleição direta para diretores e vice-diretores e na criação de conselhos escolares, ambas as propostas voltadas à escola e não à democratização do sistema de ensino e à política educacional municipal como um todo.

A ação centralizadora da Secretaria Municipal de Educação e a desarticulação com o Conselho Municipal de Educação e outros órgãos de representação social tem sido uma das principais razões para que as estratégias da meta 19 do PME, referente à gestão democrática, não tenham sido executadas.

A necessidade de constante fortalecimento dos conselhos e da formação dos conselheiros de educação torna-se imprescindível perante um cenário de profundas mudanças políticas e de ameaças às instâncias de participação democrática no país. O trabalho desses colegiados, desenvolvido com a sociedade na busca pela maior criticidade e envolvimento político na tomada das decisões, principalmente, quanto ao planejamento, tornam maiores as possibilidades do poder ser exercido pelo povo, embora o modelo neoliberal o restrinja ao modelo econômico, apropriando-se do termo e mudando seu sentido para o âmbito privado.

Terminar de escrever esta pesquisa em fevereiro de 2020, após um ano de intensificadas ações de ataque feroz à democracia e à democratização da educação nacionalmente, faz-nos refletir sobre o quão importante é a busca pela gestão democrática, sobretudo da educação, assim como a importância de instâncias democráticas, como os conselhos, cabendo-nos o dever de defendê-los contra o desmonte da administração pública em seus diferentes níveis e da desvalorização do seu sentido, além da apropriação privada de seus colegiados, com atenção, sobretudo, ao desmonte de órgãos de assessoramento aos estados e municípios na execução e monitoramento de seus planos de educação, como a SASE, e ao total desestímulo nacional à proposta de planos decenais de educação, processos que dificultam ainda mais a tão requerida efetivação dos planos e concretização do sistema nacional de ensino.

Ainda há muito trabalho a ser empreendido pelo Executivo e pelos órgãos e instituições de representação da sociedade civil do município de Bragança, sobretudo, no sentido de ações mais efetivas quanto à proposição e mobilização da sociedade, assim como na vinculação e envolvimento destas à execução do planejamento proposto para o decênio 2015-2025, tendo relação direta com a execução da meta da gestão democrática, que, durante o período pesquisado, apresentou maiores dificuldades do que possibilidades de alcance até o fim do decênio em 2025.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.
- ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AZANHA, José Mário. **Uma ideia de pesquisa educacional**. São Paulo: Edusp, 1993.
- AZEVEDO, Fernando de et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. esp., p. 188–204, ago. 2006.
- BALZANO, Sonia; ZANCHET, Vera. Organização dos conselhos municipais de educação. In: BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: guia de consulta. Brasília: MEC; SEB, 2004. p. 14-37.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas Públicas para a gestão democrática da educação básica**: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí, Paco editorial: 2013.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade de ensino na escola pública**. Brasília: Líber Livro, 2005.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A educação nas leis orgânicas dos municípios baianos. In: BOAVENTURA, Edivaldo Machado (Org.). **Políticas municipais de educação**. Salvador: Edufba; Fundação Clemente Mariani. 1996.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.042, de 29 de março de 2010**. Cria o Conselho Municipal de Educação de Bragança e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2010].
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião da Secretaria Municipal de Educação**: 28 nov. 2013. Bragança: Semed, 2013a.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião da Secretaria Municipal de Educação**: 28 nov. 2013. Bragança: Semed, 2013b.
- BRAGANÇA (Pará). Regimento interno do Conselho Municipal de Educação de Bragança. Dispõe sobre o regimento interno do Conselho Municipal de Educação de Bragança. **Prefeitura Municipal de Bragança**, [on-line], 21 out. 2013c. Disponível em: <tinyurl.com/vprdq9>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRAGANÇA (Pará). **Decreto n.º 187, de 7 de maio de 2013**. Institui o Fórum Municipal de Educação de Bragança. Bragança: Câmara Municipal, [2013d].

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.338, de 14 de novembro de 2014.** Dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Bragança e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2014].

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.391, de 22 de junho de 2015.** Institui o Plano Municipal de Educação, , em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Bragança, com a Constituição do Estado do Pará, com a Constituição da República Federativa do Brasil e com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica). Bragança: Câmara Municipal, [2015a]. Disponível em: <tinyurl.com/vxwhopd>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.476, de 18 de dezembro de 2015.** Disciplina a organização do sistema de ensino do município de Bragança, estado do Pará, e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, [2015b]. Disponível em: <tinyurl.com/wohycxo>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRAGANÇA (Pará). **4.374, de 2015.** Dá nova redação a lei 4.338/2014 quanto a formação dos candidatos a diretores e vice-diretores. Bragança: Câmara Municipal, [2015c].

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação:** 23 set. 2015. Bragança: Semed, 2015c.

BRAGANÇA (Pará). **Termo de Adesão à Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos Educacionais/SASE/MEC, de 31 de março de 2016.** Bragança: Semad, [2016a]. Disponível em: <tinyurl.com/wohycxo>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.497, de 2 de maio de 2016.** Dá nova redação ao Art. 25 da Lei nº 4.476/2015 - que dispõe sobre a organização do Sistema de Ensino do Município de Bragança, Estado do Pará e dá outras providências, e acrescenta o § 4º. Bragança: Câmara Municipal, [2016b].

BRAGANÇA (Pará). **Relatório diagnóstico 1 das escolas municipais:** cidade. Bragança: CMEB, 2016c.

BRAGANÇA (Pará). **Relatório diagnóstico 2 das escolas municipais:** campo. Bragança: CMEB, 2016d.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação:** 26 out. 2016. Bragança: Semed, 2016c.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação:** 7 dez. 2016. Bragança: Semed, 2016d.

BRAGANÇA (Pará). **Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação.** Bragança: Semed, 2017a.

BRAGANÇA (Pará). **Portaria nº 115, de 25 de maio de 2017.** Institui a Comissão Coordenadora com a finalidade de orientar e coordenar o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2015-2025. Bragança: Semad, [2017b].

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação:** 12 abr. 2017. Bragança: Semed, 2017c.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação:** 10 maio 2017. Bragança: Semed, 2017d.

BRAGANÇA (Pará). **Material de divulgação da Prefeitura Municipal de Bragança [folder].** Bragança: Prefeitura Municipal, 2017e.

- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 14 jun. 2017. Bragança: Semed, 2017f.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 14 jul. 2017. Bragança: Semed, 2017g.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 25 maio 2017. Bragança: Semed, 2017h.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 31 maio 2017. Bragança: Semed, 2017i.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 27 jun. 2017. Bragança: Semed, 2017j.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 23 ago. 2017. Bragança: Semed, 2017k.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 4 out. 2017. Bragança: Semed, 2017l.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 11 out. 2017. Bragança: Semed, 2017m.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 15 maio 2017. Bragança: Semed, 2017n.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 20 set. 2017. Bragança: Semed, 2017o.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 21 jun. 2017. Bragança: Semed, 2017p.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 22 mar. 2017. Bragança: Semed, 2017q.
- BRAGANÇA (Pará). **Lei nº 4.578, de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA, para o período de 2018/2021 e dá outras providências. Bragança: Câmara Municipal, 2017r.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 4 abr. 2017. Bragança: Semed, 2017s.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 4 jan. 2017. Bragança: Semed, 2017t.
- BRAGANÇA (Pará). **Resolução nº 001 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas municipais, estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Bragança/ Pará. Bragança: CMEB, 2017u.
- BRAGANÇA (Pará). **Resolução nº 006 de 2017**. Bragança: CMEB, 2017v.
- BRAGANÇA (Pará). **Resolução nº 002 de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de Instituições de Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Bragança. Bragança: CMEB, 2017w.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 7 jun. 2017. Bragança: Semed, 2017x.
- BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 23 set. 2017. Bragança: Semed, 2017y.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 22 nov. 2017. Bragança: Semed, 2017z.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 27 nov. 2017. Bragança: Semed, 2017aa.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 13 dez. 2017. Bragança: Semed, 2017ab.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 25 out. 2017. Bragança: Semed, 2017ac.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 8 nov. 2017. Bragança: Semed, 2017ad.

BRAGANÇA (Pará). **Relatório de ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação de Bragança (período 2016-2018)**. Bragança: CMEB, 2018a.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 7 jun. 2018. Bragança: Semed, 2018b.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 1 mar. 2018. Bragança: Semed, 2018c.

BRAGANÇA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reuniões plenárias do Conselho Municipal de Educação**: 5 mar. 2018. Bragança: Semed, 2018d.

BRAGANÇA (Pará). Conselho Municipal de Educação. **Prefeitura Municipal de Bragança**, [on-line], [201-]. Disponível em: <tinyurl.com/u9jepwd>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Brasília: Presidência da República, [1824]. Disponível em: <tinyurl.com/p6zs4lo>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. **Lei Imperial de n. 40 de 3 de outubro de 1834**. Dispõe sobre o poder do presidente de província. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Brasília: Presidência da República, [1934]. Disponível em: <tinyurl.com/y84n6nqd>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, [1961]. Disponível em: <tinyurl.com/y2cb2kvb>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <tinyurl.com/o6esvev>. Acesso em: 16 abr. 2018.

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. Brasília: Presidência da República, [1971]. Disponível em: <tinyurl.com/yyon4q74>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985.** Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1985]. Disponível em: <tinyurl.com/r6bpy62>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <tinyurl.com/sp2ttn6>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <tinyurl.com/y26cabgo>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <tinyurl.com/cqo5d8g>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho:** guia de consulta. Brasília: MEC; SEB, 2004.

BRASIL. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME.** Brasília: MEC; SEB, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <tinyurl.com/yxml6n7a>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Planejamento Educacional no Brasil.** Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <tinyurl.com/ttjuoya>. Acesso em: 15 set. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2012.** Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2012.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação 2014:** orientações para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital. Brasília: FNE, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014a]. Disponível em: <tinyurl.com/z5m2dls>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação:** Caderno de Orientações. Brasília: MEC, 2014b.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** linha de base. Brasília: INEP, 2015.

BRASIL. **PNE em Movimento:** construindo indicadores educacionais nos municípios. Brasília: INEP, 2016.

BRASIL. **Documento referência do PNE:** 3 anos de plano nacional de Educação. Brasília: INEP, 2017.

- BRASIL. [homepage]. **PNE em movimento**, [on-line], [2018a]. Disponível em: <tinyurl.com/v34u3hm>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- BRASIL. Programa Dinheiro Direto na Escola – Apresentação. **PDDE**, [on-line], [2018b]. Disponível em: <tinyurl.com/sd798qj>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- BRASIL. Pró-Conselho – Apresentação. **Pró-Conselho**, [on-line], [2018c]. Disponível em: <tinyurl.com/qqtblch>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- CALICCHIO, Vera. Plano Salte [verbete]. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - FGV**, [on-line], [2015]. Disponível em: <tinyurl.com/vnk8t7o>. Acesso em: 12 nov. 2017.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. [homepage]. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, [201-]. Disponível em: <tinyurl.com/s7fznu>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. Editora Brasiliense. 2004.
- CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 23-30.
- CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.
- CHEVALIER. Jean-Jacques. **As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias**. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir. 1999.
- CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.
- CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG. 2010.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 147-162.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (Org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil: vol. III: século XX**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 19-29.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Émina. **Esperança tardia: trajetórias das políticas educacionais e planejamento da educação no Brasil**. Belém: Estudos Amazônicos, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 17-59.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária; ANPAE, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Junior Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.

ELIAS, Lina Gláucia Dantas. **O Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-Pa.** 2008. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.**São Paulo, Cortez. 2000.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal de Educação: estratégias para a sua implantação. **Centro de Referência Paulo Freire**, [on-line], [1993]. Disponível em: <tinyurl.com/vcnryhv>. Acesso em: 12. nov. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Los intelectuales y la organización de la cultura.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

GRESPLAN, Jorge. **Revolução francesa e Iluminismo.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

HORA, Dinair Leal da. Os Sistemas Educacionais Municipais e a Prática da Gestão Democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 43, n. 2, p. 1-11, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [Homepage]. 2017. **IBGE Cidades**, [on-line], [2017]. Disponível em: <tinyurl.com/w5sdrgl>. Acesso em: 16 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. **IBGE**, [2019]. Disponível em: <tinyurl.com/v34u3hm>. Acesso em: 20 dez. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ CAMPUS BRAGANÇA. Cursos. **IFPA Bragança**, [on-line], [20--]. Disponível em: <tinyurl.com/wkpezwy>. Acesso em: 25 jun. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil.** Campinas: Alínea; PUC-Campinas, 2001.

LAGARES, Rosilene. Sistema municipal de educação: idéias quanto a elementos constitutivos para a sua institucionalização. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., 2009, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: Anped, 2009.

- LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.
- LIMA, Francisco Wilams Campos. **O Controle social no sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA: desafios e possibilidades**. 2010. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.
- MARTINEZ, Maria Josefina; LAHORE, Carlos Oliveira. **Planejamento escolar**. São Paulo, Saraiva, 1977.
- MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. [S.l: s.n.], 1999.
- MENDES, Durmeval Trigueiro. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.
- MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? Como planejar?** Currículo, Área, Aula. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 9-30.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Potência, limites e seduções do poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.
- OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro. A relação público privada na educação básica brasileira: as Implicações do neogerencialismo como modelo de gestão. **Revista Margens Interdisciplinar**, Abaetetuba, v. 11, n. 16, p. 57-67, jun. 2017.
- OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro; SOUZA, Orlando Nobre Bezerra de. **A lógica de Programas na política educacional brasileira e paraense: uma agenda de estudos**. Belém: Cromos, 2015.
- PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.
- PARÁ. Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará: Suplemento 3**, Belém, PA, ano 120, n. 31.700, p. 1-16, 2 jul. 2010.
- PARÁ. Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará: Belém, PA, ano 125, n. 32.913**, p. 1-32, 24 jun. 2015.

PARÁ. **Regiões de Integração e Municípios do Estado do Pará.** Belém: Seplan, 2016. Disponível em: <tinyurl.com/vhj529r>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PARÁ. **Resolução nº 95, de 24 de fevereiro de 2017.** Aprova a celebração de Regime de Colaboração com os Municípios que venham a requer delegação de competência para que os Conselhos Municipais de Educação promovam os atos regulatórios relativos aos estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada que contemplem a oferta de educação infantil e os demais níveis de educação básica (ensinos fundamental e médio) e dá outras providências. Belém: Conselho Estadual de Educação do Pará, [2017]. Disponível em: <tinyurl.com/rxg5rnc>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PARÁ. **Contatos dos conselhos municipais de educação [planilha cadastrada em 24 abr. 2018].** Belém: Conselho Estadual de Educação do Pará, 2018. Disponível em: <tinyurl.com/qmypb8h>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PARÁ. **Contatos dos conselhos municipais de educação [planilha cadastrada em 8 jan. 2019].** Belém: Conselho Estadual de Educação do Pará, 2019. Disponível em: <tinyurl.com/qmypb8h>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Cortez, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum de educação.** São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 835-849, set./dez. 2017.

REIS, Marília Freitas de Campos Tozoni. A pesquisa e a produção de conhecimentos. In: PINHO, Sheila Zambello de (Org.). **Cadernos de Formação: Formação de Professores. Educação, Cultura e Desenvolvimento.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 111-148. v. 3.

ROMÃO, José Eustáquio; GADOTTI, Moacir. **Projeto da escola cidadã: a hora da sociedade.** São Paulo, IFP, 1994.

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

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do Mec. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, n. esp., p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Demerval. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 2014.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; LIMA, Simone Estigarribia de. O Planejamento Educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **Revista Educação Temática Digital**, Campinas, v. 20, n. 4, p. 905-923, out./dez. 2018.

SILVA, Luís Gustavo A. Plano Nacional de Educação: uma avaliação das diferentes concepções de gestão educacional em disputa. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 253-270, jul./dez. 2007.

SOUSA, Iris Amaral de. **O que fazer do Poder Público Municipal na Amazônia: os caminhos da política educacional em Abaetetuba-PA.** 2009, 206 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. .In: HOCHMAN, Gilbert; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCANTARA, Alzira Batalha. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, jul./set. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas.** São Paulo: Loyola, 2014. p. 209-232.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Org.). **Desafios da Educação Municipal.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - POLO BRAGANÇA-PARÁ. [homepage]. **UAB Polo Bragança-Pará**, [on-line], [20--]. Disponível em: <tinyurl.com/v82f6ks>. Acesso em: 11 jul. 2018.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo – elementos metodológicos para elaboração e realização.** São Paulo, Libertad, 1995.

WEBER, Max. **Três tipos de poder e outros escritos.** Lisboa: Tribuna da História, 2005.

APÊNDICE A - DATAS DAS ATAS COLHIDAS PARA A PESQUISA (2013-2019)

ANO	ATAS						
Ano de 2013	Novembro						
	28/11 Manhã						
	28/11 Tarde						
Ano de 2015	Junho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro		
	09/06/15	17/08/15	16/09/15	13/10/15	12/11/15	DI**	
	16/06/15		23/09/15				
	DI**		24/09/15				
Atas Reuniões Plenárias do ano de 2016	Maio	Junho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
	02/05	21/06	03/08	DI**	05/10	03/11	07/12
	24/05	23/06	10/08	21/09	26/10	09/11	07/12 EX*
		29/06	17/08			23/11	13/12
			24/08			30/11	28/12
		31/08					
Atas Reuniões Plenárias do ano de 2017	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	
	04/01/17	01/02/17	22/03/17	05/04/17	04/05/17	07/06/17	
	11/01/17	08/02/17	29/03/17	12/04/17	10/05/17	14/06/17	
	18/01/17	15/02/17		17/04/17	18/05/17	21/06/17	
	25/01/17	22/02/17			24/05/17	27/06/17	
					31/05/17		
	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
	02/08/17	06/09/17	04/10/17	08/11/17	13/12/17		
	07/08/17 EX*	13/09/17	11/10/17	22/11/17	20/12/17		
	09/08/17	20/09/17	18/10/17	27/11/17			
	16/08/17	27/09/17	25/10/17	29/11/17			
	23/08/17		27/10/17				
	30/08/17						
	Reuniões administrativas do CMEB no ano de 2018, extras às plenárias	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Junho	Agosto
09/01/18		16/02/18	01/03/18	26/04/18	04/06/18	24/08/18	
			05/03/18				
Setembro		Outubro	Novembro	Dezembro			
11/09/18	09/10/18	29/11/18	21/12/18				
	18/10/18						
Reuniões administrativas do CMEB no ano de 2019, extras às plenárias	Fevereiro	Março					
	22/02/19	01/03/19					
Total	91 Atas						

*Reuniões extraordinárias

**Data indefinida na Ata

**APÊNDICE B - DOCUMENTOS REUNIDOS NAS VISITAS EXPLORATÓRIAS E
POR E-MAIL DO PERÍODO DE 2013 A 2019**

DOCUMENTOS	ELEMENTOS INTERNOS DO DOCUMENTO	ANO
FORNECIDOS PELO CMEB		
Relatório das ações desenvolvidas pelo CMEB (2016-2018)	<ul style="list-style-type: none"> -Breve apresentação do CMEB -Resoluções emitidas pelo CMEB em 2017 e 2018 -Nome das escolas que deram entrada no processo de autorização/renovação -Relação de materiais adquiridos para o expediente no CMEB -Fotos -Lei de criação do CMEB de 2010 -Decreto de nomeação dos conselheiros (2016) -Termo de posse e lista de presença -Ofício ao CEE/PA sobre a criação do CMEB -Ofício de pedido de transferência de processos do CEE para o CMEB -Plano de ação biênio 2016-2018 -Quadro de ações realizadas pelo CMEB mensal de agosto de 2016 a junho de 2018 	jun. 2018
Relatório 1 e 2 da CIDE	Diagnoses das escolas do campo e da zona urbana do Sistema Municipal de Bragança Descrição dos principais aspectos observadas pela comissão da CIDE	set./nov. 2016
Relação de escolas polos e suas anexas	Nomes e endereços	-
Proposta preliminar da I conferência Municipal de Educação		18-19 set. 2003
Mensagem de sanção	Comunicado à câmara municipal de Bragança para alteração na redação da LEI de eleição de diretores	23 jan. 2014
Lei 4.374	altera a redação da lei de eleição de diretores	2015
Lei 4.38/2014	que dispõe sobre a eleição direta de diretores	14 nov. 2014
Atas	Atas das reuniões plenárias e reuniões administrativas antes e depois da criação do CMEB	2013- 2019
FORNECIDOS VIA E-MAIL PELA SEMED		
Relatório	BRAGANÇA Relatório de Avaliação do PME 2017	2017
Relatório	RELATÓRIO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
Quadro	Responsável por meta	
Quadro	RELAÇÃO DOS DELEGADOS DO PME	
Proposições das Conferências Municipais	Quadro por eixos e estratégias	