

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ALTO ARAGUAIA/MT (2015/2025)**

***PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN DE ALTO ARAGUAIA/MT (2015/2025)***

***PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL IN THE CONTEXT OF PREPARATION AND APPROVAL OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN OF ALTO ARAGUAIA/MT (2015/2025)***

Elizabeth Gottschalg RAIMANN<sup>1</sup>  
Sandra Rosimere Hermes dos SANTOS<sup>2</sup>

**RESUMO:** Objetivando compreender os possíveis mecanismos democráticos utilizados na elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação de Alto Araguaia-MT (2015/2025), tendo como pressuposto a qualidade social e politicamente referenciada de educação, o artigo traz resultados parciais de pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Educação, da UFG/Regional Jataí. O corpus metodológico constituiu-se por análise documental e pesquisa empírica. Dos documentos analisados, teve-se acesso àqueles produzidos pela comissão representativa dos segmentos da sociedade civil incumbida da elaboração do documento base do PME. A pesquisa empírica fez uso de questionário mediante a plataforma *Google Forms*, com questões encaminhadas a 20 representantes daqueles segmentos participantes da reformulação e aprovação do PME. A análise das categorias participação e controle social teve como pressuposto o referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético. Como resultados parciais, pode-se afirmar que a participação e o controle social se fizeram presentes de alguma forma durante o processo de (re)formulação e aprovação do PME, considerando inclusive as três audiências públicas promovidas; quanto à representatividade, essa se configurou por uma pseudoparticipação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Municipal de Educação. Participação. Controle social. Política pública educacional.

**RESUMEN:** *Con el objetivo de comprender los posibles mecanismos democráticos utilizados en la elaboración y aprobación del Plan Municipal de Educación del Alto Araguaia-MT (2015/2025), teniendo como supuesto la calidad social y politicamente referenciada de la educación, el artículo trae resultados parciales de la investigación desarrollada en el Programa de Posgrado, Maestría en Educación, UFG/Regional Jataí. El corpus metodológico*

<sup>1</sup> Universidade Federal de Jataí (UFJ), Jataí – GO – Brasil. Docente nos Cursos de graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutora em Educação (UFU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4359-5828>. E-mail: [elizabeth\\_raimann@ufj.edu.br](mailto:elizabeth_raimann@ufj.edu.br)

<sup>2</sup> Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT), Araguaia – MT – Brasil. Docente Efetiva da rede Estadual de Educação de Alto. Mestrado em Educação (UFG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4631-4094>. E-mail: [ksandrahermes@gmail.com](mailto:ksandrahermes@gmail.com)

*estuvo constituido por el análisis documental y la investigación empírica. De los documentos analizados, hemos tenido acceso a los elaborados por la comisión representativa de los segmentos de la sociedad civil encargada de preparar el documento base del PME. La investigación empírica hizo uso de un cuestionario utilizando la plataforma Google Forms, con preguntas enviadas a 20 representantes de los segmentos que participan en la reformulación y aprobación del PME. El análisis de las categorías participación y control social se basó en el marco teórico y metodológico del materialismo histórico y dialéctico. Como resultados parciales, se puede afirmar que la participación y el control social se hicieron presentes de alguna forma durante el proceso de reformulación y aprobación del PME, considerando inclusive las tres audiencias públicas promovidas; en cuanto a la representatividad, ésta se configuró por unaseudoparticipación.*

**PALABRAS CLAVE:** *Plan Municipal de Educación. Participación. Control social. Política pública de educación.*

**ABSTRACT:** *Aiming to understand the possible democratic mechanisms used in the elaboration and approval of the Municipal Education Plan of Alto Araguaia-MT (2015/2025), based on the social and politically referenced quality of education, the article presents partial results of research developed in the Education Program. Graduate, Master in Education, UFG/Regional Jataí. The methodological corpus consisted of document analysis and empirical research. From the documents analyzed, we had access to those produced by the representative commission of the segments of civil society responsible for the elaboration of the MEP base document. The empirical research made use of a questionnaire through the Google Forms platform, with questions sent to 20 representatives of those segments participating in the reformulation and approval of the MEP. The analysis of the categories of participation and social control was based on the theoretical-methodological framework of historical and dialectical materialism. As partial results, it can be said that participation and social control were present in some way during the process of (re)formulation and approval of the MEP, including the three public hearings promoted; as for representativeness, this was configured by a pseudo-participation.*

**KEYWORDS:** *Municipal Education Plan. Participation. Social control. Educational public policy.*

## Introdução

A elaboração dos Planos Municipais de Educação para a década 2015/2025 está em consonância com as exigências do Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014). Nesta lei, estabeleceu-se que cada município deveria elaborar ou revisar o seu Plano Municipal de Educação, doravante PME, estabelecendo metas e estratégias, conforme o PNE (2014-2024). Desse modo, caberia aos municípios, no prazo de um ano, criar comissões ou grupos de trabalho para (re)elaborar seus respectivos planos segundo orientações recebidas do MEC.

Nesse sentido, o desafio dos municípios seria, dentro do princípio da gestão democrática, com a participação e colaboração dos vários segmentos da sociedade civil organizada, elaborar ou rever metas educacionais para a próxima década. Ou seja, ter a participação de gestores, professores, funcionários, família e alunos, organizações sociais e instituições para esse desafio de projetar a educação municipal a partir de um diagnóstico inicial e propor ações, metas e estratégias para a qualidade social da educação municipal.

Nesse contexto, os Conselhos Municipais de Educação (CME) teriam o potencial de ter um protagonismo salutar, uma vez que, na percepção do MEC, são compreendidos como mecanismos de abertura à participação social: “uma das atribuições mais importantes dos conselhos municipais é a de cobrar e orientar a elaboração do Plano Municipal de Educação, política que vai reger os rumos da educação da cidade para a década seguinte” (AGÊNCIA, 2014, p. 1).

Segundo o documento ‘PNE em Movimento’, “torna-se necessário que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) sejam partícipes da comissão, contribuindo assim com a mobilização e a participação social no processo” (BRASIL, 2016, p. 6).

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), durante o processo de elaboração dos planos municipais, teve como função orientar os Grupos de Trabalho para que se efetivasse a participação de diversos setores da sociedade, levando o PME, de uma mera formalidade burocrática, a ser um documento elaborado pelo coletivo da comunidade, apontando para o controle social, pois, para além da construção do plano, haveria a necessidade do acompanhamento social para a sua efetivação.

Considerando o encaminhamento dado pelo MEC, a articulação da SASE junto aos municípios e a efetivação do PME em forma de lei municipal, se fez necessário analisar os possíveis mecanismos democráticos utilizados na (re)elaboração e aprovação do PME de Alto Araguaia-MT (2015/2025).

Este artigo traz um recorte da pesquisa documental e empírica, realizada junto aos participantes do grupo de trabalho que elaborou o PME de Alto Araguaia/MT, desenvolvida no Programa de Mestrado em Educação na UFG/Regional Jataí. A questão central que conduziu a pesquisa foi problematizar de que modo e em que medida a participação dos representantes da sociedade civil contribuiu para o processo de formulação e aprovação do documento base para o PME de Alto Araguaia – MT (2015-2025).

A temática da investigação, Plano Municipal de Educação, alinha-se à pesquisa interinstitucional em andamento desenvolvida pelo GEP-CMEBr, Grupo de Estudos e Pesquisa

sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil, sob o título “Implementação e controle social dos PMEs: a atuação dos CMEs no Brasil”.

No primeiro momento, delineiam-se os procedimentos da pesquisa e, na sequência, a discussão dos dados levantados.

### Os caminhos da pesquisa

A pesquisa esteve pautada em procedimentos de coleta de dados documentais, seguidos por entrevista, mediante questionário aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) nº. 25591019.3.0000.8155, Parecer nº. 3.979.092 e emenda Parecer nº. 4.304.003, sendo a análise de dados realizada sob a luz do Materialismo Histórico-Dialético (MHD).

A pesquisa documental consistiu na análise de atas, ofícios, cartas, convocações, decretos, comunicados, convites, produzidos pela Comissão Organizadora e Executora das Medidas Exigidas (COEME). Neles, observou-se a organização, para quem foram destinados e em que momento foram produzidos.

Importante destacar que além de poucos documentos disponibilizados, tanto pelo CME quanto pela Secretaria Municipal de Educação (SME), estes estavam desorganizados, sendo necessária a seleção por ano de produção (2013-2014-2015). Dentre os documentos encontrados, destacamos: composição das Comissões e Grupos de trabalhos (GT), leis (3), decretos (2), atas (2), ofícios (3), *e-mails* (2). Buscou-se igualmente nas mídias, *site* da prefeitura e jornais de notícias locais dados sobre as conferências municipais.

A pesquisa empírica selecionou 20 (vinte) indivíduos entre gestores municipais, representantes do CME, sindicato e sociedade civil. A escolha desses respondentes esteve vinculada à colaboração que tiveram no processo de reformulação do PME e cujos nomes foram identificados na pesquisa documental como participantes dos grupos de trabalho (GT). Participaram aqueles que se dispuseram a responder ao questionário mediante leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Devido ao isolamento social decorrente da COVID-19, o questionário foi submetido de forma remota, utilizando-se o formulário do *Google Forms*, por *e-mail*.

Do total de 20 indivíduos contactados, 16 responderam ao questionário. Participaram 9 mulheres e 7 homens, todos com ensino superior completo, em sua maioria representantes de segmentos, segundo o Decreto Municipal nº 104/2013, que estabeleceu a composição da Comissão de apreciação e atualização do PME. A devolutiva das questões foi tabulada e analisada, sendo que as categorias participação social, representatividade e controle social

ficaram evidenciadas. Os respondentes foram identificados pela letra R e numerados, ou seja, R1, R2, R3 e assim sucessivamente. As respostas foram transcritas mantendo-se o seu formato original.

Os dados coletados foram analisados, organizados e compreendidos no movimento da história e dos fatos que geraram as diferentes formas de produção das ideias, desde o início até a forma atual do PME vigente. Sob inspiração do MHD compreende-se que pela historicidade do fenômeno estudado deve-se investigá-lo sob a perspectiva histórico-dialética, método que indica os princípios no quais o/a pesquisador/a crítico/a deve se apoiar para compreender a realidade, desvelando os conflitos, as contradições, os interesses e as ideologias presentes quando da reformulação do PME de Alto Araguaia/MT (2015/2025).

## **Resultados e discussão**

O município de Alto Araguaia situa-se no Sudeste do estado de Mato Grosso. Atualmente ocupa o quadragésimo segundo lugar dentre os municípios mais populosos do estado; em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), aponta para um bom resultado, com nível alto comparado ao estadual e nacional, e a escolarização de crianças dos 6 aos 14 anos é de 96,7% (IBGE, 2019). O cenário educacional no município abrange escolas públicas (estaduais e municipais), instituições privadas de ensino básico, universidades públicas e privadas.

Em observação aos dados do Educacenso (INEP, 2019) referente às matrículas, o município é responsável pelo atendimento de 42,45% dos alunos matriculados em todos os níveis da educação básica. Os dados demonstram também que o município é responsável por 91,5% da demanda com a etapa da creche e pré-escola; 60,5% da demanda com a etapa dos anos iniciais e apenas 31% da demanda com a etapa dos anos finais do ensino fundamental.

Em termos de Educação Superior, o município conta com a Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT) na oferta de cursos de Letras, Jornalismo e Ciências da Computação e, na modalidade parceladas, cursos de Pedagogia e Direito. Atuam igualmente o polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB), Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR) e Universidade Paulista (UNIP), além do Serviço de Aprendizagem Industrial (SENAI).

O município de Alto Araguaia tem em sua história a construção de dois Planos Municipais de Educação, o primeiro aprovado no ano de 2006, pela Lei nº 2.116, e o segundo, após reformulação, aprovado pela Lei Municipal nº 3.636/2015. Ambos os planos tiveram como

documentos norteadores os Planos Nacionais de Educação aprovados respectivamente em 2001 e 2014.

O município tem o Conselho Municipal de Educação aprovado pela Lei nº 1.478/2003, porém não exerce a função normativa, uma vez que o município não tem um sistema de ensino próprio e integra o Sistema Estadual de Educação, estando assim submetido ao Conselho Estadual de Educação (CEE).

O processo de reformulação do PME teve seu início a partir do Decreto Municipal que instituiu e designou os membros pertinentes da Comissão Organizadora e Executora das Medidas Exigidas (COEME). Essa comissão desenvolveu os trabalhos de organização das comissões divididas por eixos de estudo, bem como das conferências que foram realizadas no município.

O Decreto Municipal nº 104, de 01 outubro de 2013, instituído pelo executivo e designando os membros pertinentes da COEME para apreciação e atualização do PME a partir do Plano vigente, estabeleceu objetivos, atribuições, recursos e prazos para seus trabalhos, incluindo as Conferências Municipais de Educação (CONFESME) (ALTO ARAGUAIA, 2013, p. 1).

Este decreto, em cinco páginas e seis artigos, indica a consultoria de um professor da UNEMAT. Nomeia e esclarece quais as obrigações da comissão organizadora e executora dos trâmites legais, ressalta o Ministério Público como convidado de honra para todas as conferências. Além da Secretária Municipal como presidente da comissão, designa um membro da Secretaria Municipal de Educação para secretariar e responder pelas questões pertinentes. Consta a descrição da obrigatoriedade das atas de cada reunião da comissão e no artigo 5º a determinação, conforme cronograma, de prazos para a condução e finalização do processo, considerando a convocação, as três audiências públicas, a versão final do documento base para apreciação e o acompanhamento, controle e avaliação da execução do PME (ALTO ARAGUAIA, 2013).

Ainda neste decreto, no artigo 2º, descreve-se os quatro membros representantes do poder executivo, sendo eles: secretários municipais da Administração, de Finanças e da Educação, como presidente e vice membro do CME, e o Procurador ou Assessor Jurídico; como membros de outros Órgão Públicos e da Sociedade Civil Organizada estão representados o Assessor Pedagógico da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT), o presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública de Mato Grosso (SINTEP-MT), representantes dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar (CDCE), sendo três das escolas municipais e três das escolas estaduais; dos outros segmentos de cada nível



(municipal e estadual), são eles: Pais (um) Professores (um), Educando (um), no total de seis membros, além do Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ALTO ARAGUAIA, 2013)

A partir do decreto em tela, com as representações designadas, pode-se depreender que houve uma preocupação, ao menos no plano ideal, em se estabelecer uma gestão democrática no processo de reelaboração e aprovação do PME. Por outro lado, é preciso analisar o contexto político e econômico em que se insere esse processo para se perceber e averiguar as escolhas dos integrantes desta comissão COEME.

Quanto à representatividade, há no decreto em tela duas questões que precisam de reflexão. A primeira diz respeito à indicação de um consultor e/ou assessor para o processo de reformulação do PME, ou seja, de que forma foi realizado o trabalho desse consultor e/ou assessor?

Não foram encontrados registros que pudessem esclarecer se foi apenas uma assessoria técnica para a construção metodológica e sistematização na reformulação do PME ou se foi estabelecida uma assessoria de controle por parte do executivo, como característica alheia a uma construção democrática.

Segunda questão: a comissão foi designada por decreto instituído pelo Executivo. Nesse caso, considerando que são os partidos políticos que elaboram e implementam as políticas públicas, isso envolve a concepção política de cada governante e de seus apoiadores, delineando assim a racionalidade presente nos documentos. Ressalta-se que, tanto na elaboração do primeiro PME, em 2006, quanto no processo de reformulação, em 2014, estava à frente do executivo o mesmo prefeito municipal, ligado ao então Partido Republicano (PR), hoje Partido Liberal (PL).

Desse modo, observa-se que no cenário político não houve mudanças. A manutenção ou as mudanças no cenário municipal situam-se na questão financeira, ou seja, na racionalidade financeira. Verifica-se que a elaboração dos planos e atos jurídico-normativos não são neutros, pois o contexto político não é separado do contexto socioeconômico.

Apesar de haver orientação por parte do MEC que prefeitos e secretários de educação tivessem papel de destaque no processo de elaboração e/ou reformulação dos planos municipais, o fato de o executivo instituir o processo de reformulação configura-se como um papel hierarquizado, uma vez que não partiu de uma ação democrática e não foi estabelecido pelo Conselho Municipal de Educação que deveria ser protagonista nesse processo.

A representatividade presente no decreto precisa ser tensionada, uma vez que a escolha dos representantes para compor a comissão nem sempre é feita de forma democrática, ou seja,

escolha mediante a aprovação de seus pares ou dos grupos que representam. Segundo os respondentes desta pesquisa, estes afirmaram que a sua participação nessa comissão se deu a partir de convite, indicação e mesmo por convocação.

Desse modo, estabelece-se um embate entre o Estado e a sociedade na reformulação do PME, evidenciando os limites e as possibilidades de construção de um processo democrático frente às condições desfavoráveis apresentadas pela hegemonia política presente no município.

Definir o processo de construção de um plano como democrático depende de como o município faz o encaminhamento para tal. As limitações pela falta de documentos que descrevessem o processo inviabilizaram um conhecimento mais amplo para se verificar se o princípio democrático ocorreu, bem como se aconteceram debates e embates nesse percurso. Recorreu-se aos entrevistados para que esclarecessem, na sua percepção, se houve uma participação da comunidade, ou seja, da sociedade civil na elaboração do documento base do PME.

Nesse sentido, os respondentes destacaram que: “Houve discussão nas escolas, estudos com o grupo de trabalho, apresentação do documento para todos os profissionais da educação na Câmara dos Vereadores, onde foi feita a apresentação e a votação para que o documento foi encaminhado para o prefeito. Depois para a Câmara Municipal para votação. O documento foi votado na íntegra e tornou-se lei” (R 13). “Através de reuniões e discussões dos participantes” (R 3). “A elaboração do documento base do Plano Municipal de Educação de Alto Araguaia - MT aconteceu através de muitas reuniões com a comissão de coordenadores e diretores das escolas municipal, estadual e particulares. Para que pudesse realizar esse processo com a participação de toda comunidade, as escolas não tiveram aulas no dia da audiência pública, houve ampla divulgação em rádio e televisão. Foram enviados ofícios para todas as escolas, UNEMAT e autoridades do poder executivo e legislativo” (R 15). “A elaboração do Plano Municipal de Educação ocorreu conforme o princípio constitucional de “gestão democrática do ensino público” (C.F. art. 206, inciso VI), gestão democrática de ensino e da educação, garantindo os princípios como a transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Em consonância com as normas definidas no Plano Nacional de Educação estabelecidas na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001” (R 14).

As respostas evidenciaram que ocorreram, de fato, várias reuniões, debates nas escolas, participação nas audiências. Percebe-se um movimento nas discussões e pode ser entendido que, pelo fato de o PME ser um documento da educação municipal, foi debatido pela fração da comunidade que participou do processo de reformulação.



Assim como previsto no decreto, foram realizadas as três conferências para apresentação e aprovação das propostas apresentadas pelos GTs, além da estimulação da participação da sociedade.

O Respondente 8 afirma que a reformulação aconteceu “de acordo com todas as orientações, o Plano Municipal baseia-se no Plano Nacional e Estadual, respeitando todas as especificidades locais, sociais e econômicas”, fato que demonstraria acordo com o “Caderno de Orientações” do MEC, que considerava, entre diferentes procedimentos, ter o conhecimento do cenário local e estar alinhado ao PNE e PEE como fatores indispensáveis a serem observados para a elaboração do PME. Por outro lado, ao se analisar o PME (2015/2025) nas metas relativas à valorização docente, isso não se efetivou. A pesquisa revelou que o PME apresentou falta de metas e estratégias, especialmente as metas 15, 16, 17 e 18 que se referem à valorização docente, fato que se opõe a esse pareamento com o PNE (2014/2024) e o PEE (2006/2016) (SANTOS, 2021).

No município de Alto Araguaia, dentre as etapas de reformulação do PME, foram organizadas três conferências. A 1ª conferência aconteceu na data de 26 de fevereiro de 2014, no prédio da Câmara Municipal de Vereadores, durante os períodos matutino e vespertino. Foram enviados convites para as escolas, instituições, imprensa, vereadores e membros do judiciário, sendo suspensas as aulas municipais.

Segundo dados dessa conferência, ata nº 07/2014, a única que foi disponibilizada para a pesquisa, na parte da manhã consta como convidado o presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso (SINTEP-MT), e no período da tarde houve o debate das comissões, sendo que, segundo a ata, “todas as proposições foram apresentadas e aprovadas por unanimidade”. Esta participação é ressaltada na página de notícias da prefeitura, *online*, como se lê,

O encontro foi marcado por uma série de discussões visando à atualização e melhoria da política pública educacional por um período de 10 anos. Além das discussões, palestras e apresentações culturais também marcaram a conferência. Professores e educadores de todas as escolas da zona urbana e rural participaram do encontro (ALTO ARAGUAIA, 2014a).

A segunda conferência aconteceu um mês e meio depois da primeira, no dia 11 de abril de 2014, e seguiu a mesma metodologia de convites enviados para os diferentes segmentos da sociedade: escolas, instituições, imprensa, vereadores, membros do judiciário; as aulas também foram suspensas naquele dia. Da mesma forma, a prefeitura noticia, de forma online:

Pela segunda vez consecutiva, em menos de 45 dias, os educadores do município de Alto Araguaia (Sudeste de Mato Grosso) voltaram a se reunir. O objetivo foi abrir novas vias de discussões para reformulação do Plano Municipal de Educação (PME) visando à atualização e melhoria da política pública educacional por um período de 10 anos. O encontro aconteceu durante praticamente toda esta sexta-feira (11/04) na Câmara Municipal de Vereadores. Por conta do evento, não houve aula na rede municipal de ensino nesta sexta-feira, visto que todos os profissionais da educação estiveram envolvidos nas discussões, que foram iniciadas ainda nas unidades de ensino com a realização de estudos e apresentação de propostas ao documento base. As proposições, ao longo dos debates, poderão ser aditivas, supressivas ou substitutivas (ALTO ARAGUAIA, 2014b).

A terceira e última conferência só foi acontecer no ano seguinte, na data de 29 de abril de 2015, tendo em vista a aprovação e a sanção do novo Plano Nacional (Lei 13.005/2014). A versão final do plano foi entregue no dia 03/06/2015 para aprovação na Câmara Municipal e para votação, sendo homologada em 17 de julho de 2015 e sancionada pela Lei Municipal nº 3.636/2015 (ALTO ARAGUAIA, 2015).

Desse modo, foram realizadas as três conferências dentro do processo de elaboração e aprovação do PNE. Perguntado aos respondentes quais estratégias foram utilizadas para estimular a participação da escola, da família e demais segmentos da sociedade na discussão do Plano Municipal de Educação, nas conferências municipais, destacam-se: “Todas as escolas foram orientadas a enviar profissionais de todos os segmentos para participar da discussão do PME, bem como convidar alunos, pais e/ou responsáveis para também participar” (R 3). “Convocação de todos os membros da Comunidade Escolar, orientações sobre a importância da participação de todos, distribuição de tarefas tanto para a organização como para a apresentação” (R 4). “A Comissão de Articulação, Mobilização e Infraestrutura juntamente com a SEME elaboraram e encaminharam convites esclarecedores sobre a importância da presença de todos os segmentos da sociedade para a melhoria da Educação” (R 14). “Cada unidade escolar teve um representante que foi o responsável em repassar para a sua comunidade escolar a qual estava representando” (R 12). “Houve grande divulgação no rádio e televisão, convidando pais de alunos, professores, coordenadores, prefeito, vereadores e sociedade em geral, falando da importância da participação deles na criação do novo Plano Municipal de Educação do município nesta audiência” (R 16).

Segundo os respondentes, houve uma mobilização em torno do processo de reformulação do PME, com a participação de diferentes atores nas conferências, espaço que se configura como oportunidade para tomada de decisão coletiva; segundo o Respondente 11: “O documento base foi enviado para todas as escolas (municipal, estadual e privadas, universidades) para leitura e discussão, sendo que os respectivos gestores deveriam ampliar a

discussão convidando o Conselho Deliberativo da escola para participar, uma vez que esse conselho tem representação dos segmentos dos pais, servidores, professores e alunos. A Secretaria Municipal de Educação mobilizou a imprensa para divulgar os trabalhos realizados pelo grupo de trabalho de elaboração do PME. E no dia da audiência não houve aula, todos foram convocados para participar da audiência”.

Contudo, a materialidade desses dados não pôde ser comprovada pela falta de atas, relatórios e/ou outros documentos que descrevessem como se deu todo o processo de reformulação. Nesse sentido, atenta-se, conforme coloca Dagnino (2004), que no nível do discurso há referências comuns, um mesmo vocabulário, os mesmos procedimentos e mecanismos institucionais, que obscurecem as distinções e divergências entre um projeto de alargamento da democracia e outro projeto para o ideário neoliberal.

Outra questão a se analisar, na perspectiva do controle social, é que o chamamento tem que se dar por seu caráter efetivo de garantir a qualidade da participação como ferramenta para o processo democrático de reformulação do Plano. Porém, ao se identificar documentos com a lista de frequência assinada pelos profissionais da educação nas datas da primeira e da segunda conferências, ficou evidente que os educadores não foram convidados, mas sim convocados. Ou seja, no sentido de mandá-los comparecer, pois o fato de se ter liberado as aulas nos dias das conferências não deu a eles a escolha de participar ou não, já que tinham que confirmar presença.

Esse posicionamento vai contra o respeito e o princípio da autonomia desses profissionais e se configura em um movimento que, ao invés de garantir a construção de uma participação ativa e democrática, acaba por oprimir e limitar. Dessa maneira, Gohn (2011, p. 356) observa que:

Há muitos desafios a serem enfrentados, é preciso alterar a cultura política de nossa sociedade (civil e política), ainda fortemente marcada pelo clientelismo, fisiologismo e por diversas formas de corrupção; reestruturar a cultura administrativa de nossos órgãos públicos, ainda estruturados sobre os pilares da burocracia e do corporativismo; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cidadã que respeite os direitos e os deveres dos indivíduos e das coletividades, pois a cidadania predominante se restringe ao voto e é ainda marcada pelas heranças coloniais da subserviência e do conformismo.

Participação ativa é aquela com poder de decisão, independentemente do que aconteça dentro dos espaços de participações e manipulação por interesses de governantes, que por vezes veem nas participações ativas um obstáculo aos seus interesses; é uma participação

democrática, na qual a organização favoreça mecanismos de tomada de decisões de forma compartilhada.

A participação social e política deve ser aquela que possibilita que diferentes atores sociais (aqueles que não são ocupantes de cargos públicos) elaborem, implementem e avaliem as decisões políticas, efetivando uma gestão democrática e participativa, na qual a fração dos indivíduos envolvidos no processo possa manifestar suas aspirações de forma intencional e não neutra, como também exercer o poder.

Conclui-se, a partir do apresentado sobre o processo de reformulação e participação do PME, que pode-se questionar sobre o quão democraticamente se deu esse processo, posto que partiu de uma proposta do Executivo, demonstrando que o movimento pode ser considerado apenas um ato do legislativo instituído por um decreto, com interesse e olhar sistêmico por parte da administração, como coloca um respondente: “Não foi alterado em função da construção do plano ter sido trabalho conjunto da educação com a administração” (R 7).

O fato desse decreto propor a reformulação antes da aprovação do PME (2015/2025) que passou a instituir a obrigatoriedade dos estados e municípios de elaborarem ou revisarem seus planos vem corroborar o entendimento de que o processo de reformulação se apresentou como um projeto de lei sistêmico, que deveria ser apenas atualizado e regularizado em relação à legislação anterior, posto que o município já tinha um PME aprovado no ano de 2006.

Considerando esse posicionamento tomado através do decreto de reformulação do PME, o município passou a atuar como descreve Lima (2011, p. 09), apoiando-se em Saes (2011):

O Estado tem, pois, o caráter de classe (dominante) e está longe de defender os interesses do povo, está longe de ser uma organização a serviço de ‘todo o povo’ ou de ‘todos os indivíduos’; ele tem um caráter de classe, quaisquer que sejam a complexidade e a seriedade das vias de concretização desse caráter.

O fato da “convocação” dos professores para participarem das conferências municipais de reformulação se coloca contra a autonomia esperada, que deveria ser de diálogo com todo espaço escolar, no sentido de uma participação coletiva em busca de conquistas. As conferências deveriam acontecer com a participação ativa de todos envolvidos com a educação municipal, para que então pudessem fortalecer a formação política de todos os atores sociais no sentido de influenciarem nas decisões políticas, em oposição ao afastamento burocrático e ao tecnicismo presentes nos espaços públicos e que são características da participação gerencial.

Ao passo que as conferências se caracterizam como espaços impulsionadores de mudanças na gestão pública e de possibilidade de instituição de novas relações entre Estado e

sociedade civil, a cobrança coercitiva da participação dos professores se estabelece como um espaço de correlações de forças e limitações.

Evidencia-se que questões político-partidárias permearam o processo de reformulação do PME no município, pois ao mesmo tempo em que foram delineados elementos orientadores para a elaboração/reformulação dos planos, a autonomia conferida ao município foi bastante relativa, fato que corrobora o entendimento de que o processo de reformulação se vinculou a uma exigência burocrática.

Pelo apontado pelos respondentes, existiram pontos que aspiravam a uma construção democrática do plano, se compreendido que dentro das possibilidades houve uma mobilização a fim de realizar um processo participativo, que foram realizados estudos e debates em diferentes ambientes e em diferentes grupos e foram realizadas três conferências para apresentação e aprovação do PME.

Contudo, também as conferências podem se configurar como espaços de disputa entre governo e sociedade civil, adquirindo outros contornos e intencionalidades frente às relações estabelecidas, especialmente para legitimar decisões parciais como coletivas, colocando de forma não tão democrática como aparentemente declarado.

Assim posto, o processo de reformulação do PME se apresenta no horizonte democrático porque o documento base passou pelas etapas de discussão, que foram iniciadas ainda nas unidades de ensino, com a realização de estudos e apresentação de propostas; houve as conferências e a aprovação pela fração dos segmentos educacionais que participaram do processo, também asseguradas pelas formas de convocação e divulgação.

Todavia, destaca-se que para que acontecesse a reformulação do PME, como processo que deveria ser democrático, não bastava apenas seguir as regras propostas como um processo convencional do legislativo, pois para além de criar o PME seria necessário atentar-se para essa que fosse uma política educacional municipal elaborada pelo coletivo e voltada às necessidades e transformações para o próximo decênio, constituindo-se, ainda, em um documento de Estado e não de governo.

A prática hierarquizada presente em muitas relações se reveste de uma pseudoparticipação, pois reserva a centralização do poder ao executivo, limitando a participação democrática, afastando a sociedade dos processos decisórios de elaboração, implementação e controle social das políticas educacionais municipais.

Lima (2011, p. 34) reforça que a educação é um território de disputa por projetos societários onde a “atuação social real, no qual as relações sociais são vastas, pode ocorrer experiências que contribuam ou não para a conservação ou para a emancipação humana”.

O mesmo autor destaca que o Estado possui caráter de classe, que negligencia defender os interesses da população. Nesse sentido, a democracia é exercida apenas no aspecto político, tornando-se frágil e “excluindo a perspectiva de igualdade, da soberania popular e da socialização dos meios de produção” (LIMA, 2011, p. 29).

### **Considerações finais**

Objetivou-se aqui problematizar a reformulação e aprovação do documento base para o PME de Alto Araguaia – MT (2015/2025), tendo como princípio a participação e o controle social dos representantes da sociedade civil e os possíveis mecanismos democráticos utilizados nesse processo.

Verificou-se que, no plano ideal, houve a participação de vários segmentos da sociedade civil e política na reformulação e aprovação do PME: as três conferências municipais dão indícios para esta participação e controle social. Por outro lado, segundo a opção teórica norteadora desta pesquisa, pode-se também afirmar que o Estado não é uma entidade neutra e isenta de conflitos, mas sim dividido pelas contradições entre as classes sociais, a serviço dos interesses das classes dominantes.

Ressalta-se que a elaboração do PME, baseada nos princípios neoliberais, tem sua implantação como um espaço de regulação social, no qual, por meio de discursos semelhantes, utiliza-o como estratégia para dominação burguesa da educação.

Considerando a participação dos representantes da sociedade civil no processo de formulação e aprovação do documento base para o PME de Alto Araguaia – MT, pode-se inferir, pelos resultados da pesquisa, um processo contraditório. Significa dizer que se a participação social e política deveria ser um processo democrático, em que a escolha dos representantes da COEME fosse realizada por eleição, de fato isso não ocorreu. Sendo assim, a representação não se deu realmente pela base, mas foi uma participação dirigida, uma pseudoparticipação. Diante disso, os que ali estavam supostamente sendo representantes careciam de autonomia, pressuposto para uma participação social e política, princípio fundamental de uma gestão democrática educacional.

**AGRADECIMENTOS:** Ao Conselho Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Educação de Alto Araguaia/MT.



## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA Brasil. **Número de conselhos municipais de educação cresce, mas ainda há desafios**. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/educacao/numero-de-conselhos-municipais-de-educacao-cresce-mas-ainda-ha-desafios,47bcda10ff474410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acesso em: 6 jul. 2019.
- ALTO ARAGUAIA. **Alto Araguaia conclui mais uma etapa**. Prefeitura de Alto Araguaia, Alto Araguaia, 16 abr. 2014 b. Disponível em: <http://altoaraguaia.mt.gov.br/noticia/pdi-prefeitura-de-alto-araguaia-conclui-mais-uma-etapa/404>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- ALTO ARAGUAIA. **DECRETO n. 104/2013**. Institui e designa os membros pertinentes à Comissão Organizadora e Executora das Medidas Exigidas (COEME) para apreciação e atualização do PME a partir do Plano vigente, estabelecendo os objetivos, atribuições, recursos e prazos para seus trabalhos, incluindo as Conferências Municipais de Educação (CONFESME). Alto Araguaia, MT, 2013.
- ALTO ARAGUAIA. **Lei n. 3.636, de 17 de junho de 2015**. Plano Municipal de Educação. Alto Araguaia, MT, 2015. Disponível em: <https://camaraaltoaraguaia.mt.gov.br/uploads/conteudo/1bea6532a541eb4bb6e728fb9499cdb1lei.3636-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-para-o-decenio-2015-2025-e-das-outras-providencias.pdf> Acesso em: 20 nov. 2019.
- ALTO ARAGUAIA. Profissionais da educação de Alto Araguaia durante a realização da Conferência. Prefeitura de Alto Araguaia, Alto Araguaia, MT, 28 fev. 2014a. Disponível em: <http://altoaraguaia.mt.gov.br/noticia/fanfarra-de-alto-araguaia-abre-inscricoes-para-temporada-2014/441> Acesso em: 10 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **EDUCACENSO**. 2019. Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/> Acesso em: 18 jun. 2021.
- GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/abstract/?lang=pt> Acesso em: 28 jun. 2021
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 20 jun. 2020
- LIMA, A. B. **Estado, educação e controle social**. Uberlândia, MG: EDUFU, 2011.

SANTOS, S. R. H. **Processo de elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação de Alto Araguaia-MT e a valorização do magistério**. 2021. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2021.

### Como referenciar este artigo

RAIMANN, E. G.; SANTOS, S. R. H. Participação e controle social no contexto de elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação de Alto Araguaia/MT (2015/2025). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 1, p. 0521-0536, jan./mar. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i1.15537>

**Submetido em:** 21/09/2021

**Revisões requeridas em:** 02/11/2021

**Aprovado em:** 17/12/2021

**Publicado em:** 02/01/2022