

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

***PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DE ELABORAÇÃO E
APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 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 RAIMANN¹
Sandra Rosimere Hermes de SANTOS²

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 políticamente 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 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 una seudoparticipación.

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

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*

¹ Universidad Federal de Jataí (UFJ), Jataí – IR – Brasil. Profesor en cursos de pregrado y el Programa de Posgrado en Educación. Doctorado en Educación (UFU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4359-5828>. E-mail: elizabeth_raimann@ufj.edu.br

² Secretario de Estado de Educación de Mato Grosso (SEDUC-MT), Araguaia – MT – Brasil. Maestro efectivo de la Red Estatal de Educación de Alto. Mestraboroto Educación (UFG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4631-4094>. E-mail: ksandrahermes@gmail.com

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.

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.

Introducción

La elaboración de los Planes Municipales de Educación para la década 2015/2025 está en línea con los requisitos del Plan Nacional de Educación, Ley N° 13.005, del 25 de junio de 2014 (BRASIL, 2014). En esta ley se estableció que cada municipio debe elaborar o revisar su Plan Municipal de Educación, en adelante PME, estableciendo metas y estrategias, de acuerdo con el PNE (2014-2024). Así, correspondería a los municipios, en el plazo de un año, crear comisiones o grupos de trabajo para (re)elaborar sus respectivos planes de acuerdo a lineamientos recibidos del MEC.

En este sentido, el reto de los municipios sería, dentro del principio de gestión democrática, con la participación y colaboración de los diversos segmentos de la sociedad civil organizada, elaborar o revisar metas educativas para la próxima década. Es decir, contar con la participación de directivos, docentes, empleados, familia y estudiantes, organizaciones sociales e instituciones para este reto de diseñar la educación municipal desde un diagnóstico inicial y proponer acciones, metas y estrategias para la calidad social de la educación municipal.

En este contexto, los Consejos Municipales de Educación (CME) tendrían el potencial de tener un rol saludable, ya que, en la percepción del MEC, se entienden como mecanismos de apertura a la participación social: "una de las atribuciones más importantes de los consejos municipales es encargarse y orientar la elaboración del Plan Municipal de Educación, política que regirá los rumbos de la educación de la ciudad para la próxima década" (AGENCIA, 2014, p. 1).

Según el documento 'PNE em Movimento', "es necesario que el Consejo Municipal de Educación (CME) y el Foro Municipal de Educación (FME) participen en el comité, contribuyendo así a la movilización y participación social en el proceso" (BRASIL, 2016, p. 6).

La Secretaría de Articulación con sistemas educativos (SASE), durante el proceso de elaboración de planes municipales, tuvo la función de orientar a los Grupos de Trabajo para que sea efectiva la participación de diversos sectores de la sociedad, llevando a la PME, desde una mera formalidad burocrática, a ser un documento elaborado por el colectivo comunitario, apuntando al control social, por lo tanto, además de la construcción del plan, habría una necesidad de monitoreo social para su implementación.

Considerando la remisión dada por el MEC, la articulación del SASE con los municipios y la implementación de la PME en forma de ley municipal, fue necesario analizar los posibles mecanismos democráticos utilizados en la (re)elaboración y aprobación de la PME de Alto Araguaia-MT (2015/2025).

Este artículo trae una sección de investigación documental y empírica, realizada con los participantes del grupo de trabajo que elaboró la PME de Alto Araguaia/MT, desarrollada en el Programa de Maestría en Educación de la UFG/Regional Jataí. La cuestión central que llevó a la investigación fue problematizar cómo y en qué medida la participación de representantes de la sociedad civil contribuyó al proceso de formulación y aprobación del documento base para la PME de Alto Araguaia – MT (2015-2025).

El tema de la investigación, El Plan Municipal de Educación, se alinea con la investigación interinstitucional en curso desarrollada por GEP-CMEBr, un Grupo de Estudio e

Investigación sobre Consejos Municipales de Educación en Brasil, bajo el título "Implementación y control social de las PME: el desempeño de las CME en Brasil".

Al principio, se delinear los procedimientos de investigación y, luego, la discusión de los datos recopilados.

Las rutas de la búsqueda

La investigación se basó en procedimientos de recolección de datos documentales, seguidos de entrevistas, a través de un cuestionario aprobado por el Comité de Ética en Investigación (CEP) no. 25591019.3.0000.8155, Opinión No. 3.979.092 y enmienda Dictamen No. 4,304,003, y el análisis de datos se realiza a la luz del Materialismo Histórico-Dialéctico (MHD).

La investigación documental consistió en el análisis de actas, cartas, citas, decretos, anuncios, invitaciones, producidas por el Comité Organizador y Ejecutor de las Medidas Requeridas (COEME). En ellos se observaba la organización, para quién estaban destinados y a qué hora se producían.

Es importante destacar que además de los pocos documentos puestos a disposición, tanto por el CME como por el Secretaría Municipal de Educación (SME), estos fueron desorganizados, siendo necesaria la selección por año de producción (2013-2014-2015). Entre los documentos encontrados, destacamos: composición de comisiones y grupos de trabajo (GT), leyes (3), decretos (2), actas (2), oficinas (3), *correos electrónicos* (2). También se buscó en los medios de comunicación, el *sitio web de la ciudad* y los periódicos locales datos sobre las conferencias municipales.

La investigación empírica seleccionó a 20 (veinte) personas entre gerentes municipales, representantes de la CME, sindicatos y sociedad civil. La elección de estos encuestados estuvo vinculada a la colaboración que tuvieron en el proceso de reformulación de la PME y cuyos nombres fueron identificados en la investigación documental como participantes de los grupos de trabajo (Wg). Los participantes fueron aquellos que estaban dispuestos a responder el cuestionario leyendo el Formulario de Consentimiento Informado (TCLE). Debido al aislamiento social resultante del COVID-19, el cuestionario se envió de forma remota, utilizando el formulario *de Google Forms, por correo electrónico*.

Del total de 20 personas contactadas, 16 respondieron al cuestionario. Participaron 9 mujeres y 7 hombres, todos con educación superior completa, en su mayoría representantes de segmentos, según el Decreto Municipal N° 104/2013, que estableció la composición de la

Comisión para la evaluación y actualización de la Pyme. Se tabuló y analizó la evolución de las preguntas, y se evidenciaron las categorías participación social, representatividad y control social. Los encuestados fueron identificados por la letra R y numerados, es decir, R1, R2, R3, etc. Las respuestas fueron transcritas manteniendo su formato original.

Los datos recolectados fueron analizados, organizados y comprendidos en el movimiento de la historia y los hechos que generaron las diferentes formas de producción de ideas, desde el inicio hasta la forma actual de la PME actual. Inspirándose en el MHD, se entiende que debido a la historicidad del fenómeno estudiado, debe investigarse desde la perspectiva histórico-dialéctica, método que indica los principios en los que el investigador/crítico debe apoyarse para comprender la realidad, descubre los conflictos, contradicciones, intereses e ideologías presentes al reformular la PME de Alto Araguaia/MT (2015/2025).

Resultados y discusión

El municipio de Alto Araguaia está ubicado en el sureste del estado de Mato Grosso. Actualmente ocupa el cuadragésimo segundo lugar entre los municipios más poblados del estado; en relación al Índice de Desarrollo Humano (IDHM), apunta a un buen resultado, con un alto nivel en comparación con el nivel estatal y nacional, y la escolaridad de los niños de 6 a 14 años es de 96.7% (IBGE, 2019). El escenario educativo en el municipio abarca escuelas públicas (estatales y municipales), instituciones privadas de educación básica, universidades públicas y privadas.

En observación de los datos del Educacenso (INEP, 2019) respecto a las matrículas, el municipio es responsable de la asistencia del 42.45% de los estudiantes matriculados en todos los niveles de la educación básica. Los datos también muestran que el municipio es responsable del 91.5% de la demanda con la etapa de guardería y preescolar; 60.5% de la demanda con la etapa de años iniciales y solo 31% de la demanda con la etapa de los últimos años de la escuela primaria.

En materia de Educación Superior, el municipio cuenta con la Universidad Estatal de Mato Grosso (UNEMAT) en la oferta de cursos de Letras, Periodismo e Informática y, en la modalidad de modalidad por entregas, cursos de pedagogía y derecho. También operan el centro de la Universidad Abierta de Brasil (UAB), la Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR) y la Universidade Paulista (UNIP), además del Servicio de Aprendizaje Industrial (SENAI).

El municipio de Alto Araguaia tiene en su historia la construcción de dos Planes Municipales de Educación, el primero aprobado en 2006, por la Ley N° 2.116, y el segundo, luego de su reformulación, aprobado por la Ley Municipal N° 3.636/2015. Ambos planes se basaron en los Planes Nacionales de Educación aprobados en 2001 y 2014, respectivamente.

El municipio cuenta con el Consejo Municipal de Educación aprobado por la Ley N° 1.478/2003, pero no cumple la función normativa, ya que el municipio no cuenta con un sistema educativo propio y forma parte del Sistema Educativo Estatal, por lo que se somete al Consejo Estatal de Educación (CEE).

El proceso de reformulación de la PME se inició a partir del Decreto Municipal que instituyó y designó a los miembros pertinentes del Comité Organizador y Ejecutor de las Medidas Requeridas (COEME). Este comité desarrolló la labor de organización de los comités divididos por ejes de estudio, así como las conferencias que se celebraban en el municipio.

Decreto Municipal N° 104, de 1 de octubre de 2013, establecido por el ejecutivo y designando a los miembros relevantes del COEME para la evaluación y actualización de la PME a partir del Plan vigente, estableció objetivos, atribuciones, recursos y plazos para su trabajo, incluyendo las Jornadas Municipales de Educación (CONFESME) (ALTO ARAGUAIA, 2013, p. 1).

Este decreto, en cinco páginas y seis artículos, indica el asesoramiento de un profesor de la UNEMAT. Nombra y aclara las obligaciones del comité organizador y ejecutor de los procedimientos judiciales, señala el Ministerio Público como invitado de honor para todas las conferencias. Además del Secretario Municipal como presidente del comité, nombra a un miembro del Departamento Municipal de Educación para la secretaría y responde a las preguntas pertinentes. Es una descripción de las actas obligatorias de cada reunión de comité y en el artículo 5 la determinación, de acuerdo con el cronograma, de los plazos para la realización y finalización del proceso, considerando la convocatoria, las tres audiencias públicas, la versión final del documento base para evaluación y monitoreo, control y evaluación de la implementación del SM (ALTO ARAGUAIA, 2013).

También en este decreto, artículo 2, se describen los cuatro miembros que representan al Poder Ejecutivo: los secretarios municipales de Administración, Hacienda y Educación, como presidente y vicepresidente del CME, y el Procurador o Asesor Jurídico; como miembros de otros Organismos Públicos y Sociedad Civil Organizada están representados el Asesor Pedagógico del Departamento Estatal de Educación de Mato Grosso (SEDUC-MT), el presidente del Sindicato de Trabajadores de la Educación Pública de Mato Grosso (SINTEP-MT), representantes de los Consejos Deliberantes de la Comunidad Escolar (CDCE), tres de

las escuelas municipales y tres de las escuelas estatales; de los otros segmentos de cada nivel (municipal y estatal), son: Padres (uno) Maestros (uno), Educadores (uno), en total de seis miembros, además del Presidente del Consejo Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ALTO ARAGUAIA, 2013)

A partir del decreto en la pantalla, con las representaciones designadas, se puede instar que hubo una preocupación, al menos en el plan ideal, por establecer una gestión democrática en el proceso de reelaboración y aprobación de la PME. Por otro lado, es necesario analizar el contexto político y económico en el que se incluye este proceso para percibir y verificar las elecciones de los miembros de este comité COEME.

En cuanto a la representatividad, hay dos cuestiones en el decreto en la pantalla que necesitan reflexión. El primero se refiere al nombramiento de un consultor y/o asesor para el proceso de reformulación de las PMEs, es decir, ¿cómo se llevó a cabo el trabajo de este consultor y/o asesor?

No se encontraron registros que pudieran aclarar si se trataba sólo de una asesoría técnica para la construcción metodológica y sistematización en la reformulación del PME o si se estableció una asesoría de control por parte del ejecutivo, como una característica ajena a una construcción democrática.

Segunda pregunta: el comité fue designado por decreto establecido por el Ejecutivo. En este caso, considerando que son los partidos políticos los que elaboran e implementan las políticas públicas, esto implica la concepción política de cada gobernante y sus partidarios, delineando así la racionalidad presente en los documentos. Está claro que, tanto en la preparación del primero PME, en 2006, como en el proceso de reformulación, en 2014, se adelantó al ejecutivo el mismo alcalde municipal, vinculado al entonces Partido Republicano (PR), hoy Partido Liberal (PL).

Así, se observa que en el escenario político no hubo cambios. El mantenimiento o los cambios en el escenario municipal se sitúan en la cuestión financiera, es decir, en la racionalidad financiera. Se verifica que la elaboración de planes y actos jurídico-normativos no son neutrales, porque el contexto político no está separado del contexto socioeconómico.

Si bien existe orientación por parte del MEC de que los alcaldes y secretarios de educación tuvieron un rol destacado en el proceso de elaboración y/o reformulación de planes municipales, el hecho de que el ejecutivo instituya el proceso de reformulación es un rol jerárquico, ya que no partió de una acción democrática y no fue establecido por el Consejo Municipal de Educación que debería ser el protagonista en este proceso.

La representatividad presente en el decreto necesita ser tensada, ya que la elección de los representantes para conformar la comisión no siempre se hace democráticamente, es decir, elegir por la aprobación de sus pares o de los grupos que representan. Según los encuestados de esta encuesta, declararon que su participación en este comité se basó en la invitación, la indicación e incluso por convocatoria.

Así, se establece un choque entre el Estado y la sociedad en la reformulación del PME, evidenciando los límites y posibilidades de construir un proceso democrático frente a las condiciones desfavorables que presenta la hegemonía política presente en el municipio.

Definir el proceso de construcción de un plan como democrático depende de cómo el municipio haga la referencia para hacerlo. Las limitaciones debidas a la falta de documentos que describieran el proceso hicieron imposible tener un conocimiento más amplio para verificar si el principio democrático se produjo, así como si hubo debates y enfrentamientos a lo largo de esta ruta. Los entrevistados fueron utilizados para aclarar, en su percepción, si hubo una participación de la comunidad, es decir, de la sociedad civil en la elaboración del documento base del PME.

En este sentido, los encuestados señalaron que: "Hubo discusión en colegios, estudios con el grupo de trabajo, presentación del documento a todos los profesionales de la educación en el Ayuntamiento, donde se hizo la presentación y votación para que el documento fuera remitido al alcalde. Luego al ayuntamiento para una votación. El documento fue votado en su totalidad y se convirtió en ley" (R 13). "A través de reuniones y discusiones de los participantes" (R 3). "La elaboración del documento básico del Plan Municipal de Educación de Alto Araguaia - MT se dio a través de muchas reuniones con el comité de coordinadores y directores de colegios municipales, estatales y privados. Para realizar este proceso con la participación de toda la comunidad, las escuelas no tuvieron clases el día de la audiencia pública, hubo amplia difusión en radio y televisión. Se enviaron cartas a todas las escuelas, a la UNEMAT y a las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo" (R 15). "La elaboración del Plan Municipal de Educación se produjo de acuerdo con el principio constitucional de "gestión democrática de la educación pública" (C.F. art. 206, inciso VI), gestión democrática de la enseñanza y la educación, asegurando principios como la transparencia y la impersonalidad, la autonomía y la participación, el liderazgo y el trabajo colectivo, la representatividad y la competencia. En línea con las normas definidas en el Plan Nacional de Educación establecido en la Ley N° 10.172 de 9 de enero de 2001" (R 14).

Las respuestas mostraron que hubo, de hecho, varias reuniones, debates en las escuelas, participación en las audiencias. Se percibe un movimiento en las discusiones y se puede

entender que, debido a que el SME es un documento de educación municipal, fue debatido por la fracción de la comunidad que participó en el proceso de reformulación.

Según lo previsto en el decreto, las tres conferencias se realizaron para la presentación y aprobación de las propuestas presentadas por los TGs, además de estimular la participación de la sociedad.

El encuestado 8 afirma que la reformulación ocurrió "de acuerdo a todos los lineamientos, el Plan Municipal se basa en el Plan Nacional y Estatal, respetando todas las especificidades locales, sociales y económicas", hecho que demostraría de acuerdo al "Libro de Orientación" del MEC, que consideró, entre diferentes procedimientos, tener conocimiento del escenario local y estar alineado con el PNE y PEE como factores indispensables a observar para la elaboración del PME. Por otro lado, al analizar el PME (2015/2025) en las metas relacionadas con la valorización docente, esto no fue efectivo. La investigación reveló que la pyme carecía de metas y estrategias, especialmente las metas 15, 16, 17 y 18 que se refieren a la apreciación docente, hecho que se opone a este binomio con el PNE (2014/2024) y el pis (2006/2016) (SANTOS, 2021).

En el municipio de Alto Araguaia, entre las etapas de reformulación del PME, se organizaron tres conferencias. La primera conferencia tuvo lugar el 26 de febrero de 2014, en el edificio del Ayuntamiento de Concejales, durante los periodos de mañana y tarde. Se enviaron invitaciones a escuelas, instituciones, prensa, concejales y miembros del Poder Judicial, y se suspendieron las clases municipales.

Según datos de esta conferencia, acta n° 07/2014, la única que se puso a disposición para la investigación, por la mañana se invita al presidente del Sindicato de Trabajadores de la Educación Pública de Mato Grosso (SINTEP-MT), y por la tarde se produjo el debate de las comisiones, y, según el acta, "todas las propuestas fueron presentadas y aprobadas por unanimidad". Esta participación se destaca en la página de noticias de la ciudad, *en línea*, como se lee,

La reunión estuvo marcada por una serie de discusiones destinadas a actualizar y mejorar la política de educación pública por un período de 10 años. Además de las discusiones, conferencias y presentaciones culturales también marcaron la conferencia. En el encuentro participaron docentes y educadores de todas las escuelas de las zonas urbanas y rurales (ALTO ARAGUAIA, 2014a).

La segunda conferencia tuvo lugar un mes y medio después de la primera, el 11 de abril de 2014, y siguió la misma metodología de invitaciones enviadas a los diferentes segmentos de

la sociedad: escuelas, instituciones, prensa, concejales, miembros del poder judicial; las clases también se suspendieron ese día. Del mismo modo, la ciudad informa, en línea:

Por segunda vez consecutiva, en menos de 45 días, los educadores del municipio de Alto Araguaia (Sudeste de Mato Grosso) se reunieron nuevamente. El objetivo fue abrir nuevas vías de discusión para la reformulación del Plan Municipal de Educación (PME) con el objetivo de actualizar y mejorar la política educativa pública por un período de 10 años. La reunión tuvo lugar durante casi todo este viernes (11/04) en el Ayuntamiento de Regidores. Debido al evento, no hubo clase en el sistema escolar municipal el viernes, ya que todos los profesionales de la educación participaron en las discusiones, que también se iniciaron en las unidades docentes con estudios y propuestas al documento base. Las proposiciones, a lo largo de los debates, pueden ser aditivas, supresoras o sustitutivas (ALTO ARAGUAIA, 2014b).

La tercera y última conferencia se celebró hasta el año siguiente, el 29 de abril de 2015, con miras a la aprobación y sanción del nuevo Plan Nacional (Ley 13.005/2014). La versión definitiva del plan fue entregada el 03/06/2015 para su aprobación en el Concejo Municipal y para votación, siendo aprobada el 17 de julio de 2015 y sancionada por la Ley Municipal N° 3.636/2015 (ALTO ARAGUAIA, 2015).

Así, las tres conferencias se realizaron dentro del proceso de preparación y aprobación del PNE. Preguntaron a los encuestados qué estrategias se utilizaron para estimular la participación de la escuela, la familia y otros segmentos de la sociedad en la discusión del Plan Municipal de Educación, en las conferencias municipales, se destacó: "Se instruyó a todas las escuelas a enviar profesionales de todos los segmentos para participar en la discusión del PME, así como para invitar a los estudiantes, padres y / o tutores a participar también" (R 3). "Convocatoria a todos los miembros de la Comunidad Escolar, orientación sobre la importancia de la participación de todos, distribución de tareas tanto para la organización como para la presentación" (R 4). "La Comisión de Articulación, Movilización e Infraestructura junto con semestricó y remitió invitaciones esclarecedoras sobre la importancia de la presencia de todos los segmentos de la sociedad para la mejora de la Educación" (R 14). "Cada unidad escolar tenía un representante que era responsable de transmitir a su comunidad escolar a la que representaba" (R 12). "Hubo una gran difusión en radio y televisión, invitando a padres de alumnos, maestros, coordinadores, alcalde, concejales y sociedad en general, hablando de la importancia de su participación en la creación del nuevo Plan Municipal de Educación del municipio en esta audiencia" (R 16).

Según los encuestados, hubo una movilización en torno al proceso de reformulación del PME, con la participación de diferentes actores en las conferencias, un espacio que se configura

como una oportunidad para la toma de decisiones colectivas; según el encuestado 11: "El documento base fue enviado a todas las escuelas (municipales, estatales y privadas, universidades) para su lectura y discusión, y los respectivos gerentes deben ampliar la discusión invitando al Concejo Deliberante de la Escuela a participar, ya que este consejo tiene representación de los segmentos de padres, servidores, maestros y estudiantes. El Departamento Municipal de Educación movilizó a la prensa para difundir el trabajo realizado por el grupo de trabajo de preparación del PME. Y el día de la audiencia no hubo clase, todos fueron invitados a participar en la audiencia".

Sin embargo, la materialidad de estos datos no pudo ser probada por la falta de actas, informes y/u otros documentos que describieran cómo se llevó a cabo todo el proceso de reformulación. En este sentido, como dice Dagnino (2004), que a nivel del discurso existen referencias comunes, el mismo vocabulario, los mismos procedimientos y mecanismos institucionales, que oscurecen las distinciones y divergencias entre un proyecto de extensión de la democracia y otro proyecto de la ideología neoliberal.

Otro tema a analizar, desde la perspectiva del control social, es que se tiene que hacer un llamado por su carácter efectivo de asegurar la calidad de la participación como herramienta para el proceso democrático de reformulación del Plan. Sin embargo, al identificar los documentos con la lista de asistencia firmada por los profesionales de la educación en las fechas de la primera y segunda conferencia, fue evidente que los educadores no fueron invitados, sino convocados. Es decir, para que asistieran, porque el hecho de que las clases se publicaran en días de conferencia no les daba la opción de participar o no, ya que tenían que confirmar presencia.

Esta posición va en contra del respeto y del principio de autonomía de estos profesionales y se configura en un movimiento que, en lugar de asegurar la construcción de una participación activa y democrática, termina oprimiendo y limitando. Así, Gohn (2011, p. 356) señala que:

Hay muchos desafíos que enfrentar, necesitamos cambiar la cultura política de nuestra sociedad (civil y política), todavía fuertemente marcada por el clientelismo, el favoritismo y las diversas formas de corrupción; reestructurar la cultura administrativa de nuestros organismos públicos, aún estructurada sobre los pilares de la burocracia y el corporativismo; contribuir al fortalecimiento de una cultura ciudadana que respete los derechos y deberes de los individuos y las colectividades, pues la ciudadanía predominante se restringe al voto y sigue marcada por las herencias coloniales del servilismo y el conformismo.

La participación activa es aquella con poder de decisión, independientemente de lo que ocurra dentro de los espacios de participación y manipulación por parte de los intereses de los gobernantes, que a veces ven las participaciones activas como un obstáculo para sus intereses; es una participación democrática, en la que la organización favorece los mecanismos de toma de decisiones de manera compartida.

La participación social y política debe ser aquella que permita a los diferentes actores sociales (aquellos que no son ocupantes de cargos públicos) elaborar, implementar y evaluar decisiones políticas, implementando una gestión democrática y participativa, en la que la fracción de los individuos involucrados en el proceso pueda manifestar sus aspiraciones de manera intencional y no neutral, así como ejercer el poder.

Se concluye, a partir de lo presentado sobre el proceso de reformulación y participación del SME, que se puede cuestionar sobre cuán democráticamente se desarrolló este proceso, ya que partió de una propuesta del Ejecutivo, demostrando que el movimiento puede ser considerado sólo un acto del legislativo instituido por un decreto, con interés y mirada sistémica por parte de la administración, como dice un encuestado: "No se ha modificado en función de que la construcción del plan haya sido un trabajo conjunto de educación con la administración" (R 7).

El hecho de que este decreto proponga la reformulación antes de la aprobación del PME (2015/2025) que comenzó a instituir la obligación de los estados y municipios de elaborar o revisar sus planes corrobora el entendimiento de que el proceso de reformulación se presentó como un proyecto de ley sistémico, que solo debe actualizarse y regularizarse en relación con la legislación anterior, el municipio ya tenía un PME aprobada en 2006.

Considerando esta posición tomada a través del decreto de reformulación del PME, la municipalidad comenzó a actuar como lima describe (2011, p. 09), apoyándose en Saes (2011):

El Estado, por lo tanto, tiene el carácter de clase (dominante) y está lejos de defender los intereses del pueblo, está lejos de ser una organización al servicio de "todo el pueblo" o "todos los individuos"; tiene un carácter de clase, cualquiera que sea la complejidad y seriedad de las formas de realizar ese carácter.

El hecho de que la "convocatoria" de docentes participe en conferencias municipales de reformulación va en contra de la autonomía esperada, que debe ser el diálogo con todo el espacio escolar, en el sentido de la participación colectiva en busca de logros. Las conferencias deben realizarse con la participación activa de todos los involucrados con la educación municipal, para que luego puedan fortalecer la formación política de todos los actores sociales

para influir en las decisiones políticas, en oposición al distanciamiento burocrático y el tecnicismo presente en los espacios públicos y que son característicos de la participación gerencial.

Si bien las conferencias se caracterizan por ser espacios que están impulsando cambios en la gestión pública y la posibilidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el cobro coercitivo de la participación docente se establece como un espacio de correlaciones de fuerzas y limitaciones.

Es evidente que las cuestiones político-partidistas impregnaron el proceso de reformulación de los PME en el municipio, pues al mismo tiempo que se delinearon elementos rectores para la elaboración/reformulación de planes, la autonomía conferida al municipio fue muy relativa, hecho que corrobora el entendimiento de que el proceso de reformulación estaba vinculado a un requerimiento burocrático.

Según los encuestados, hubo puntos que aspiraban a una construcción democrática del plan, se entiende que dentro de las posibilidades hubo una movilización con el fin de llevar a cabo un proceso participativo, en el que se realizaron estudios y debates en diferentes ambientes y en diferentes grupos y se realizaron tres conferencias para la presentación y aprobación del PME.

Sin embargo, las conferencias también pueden configurarse como espacios de disputa entre gobierno y sociedad civil, adquiriendo otros contornos e intenciones en relación a las relaciones establecidas, especialmente para legitimar decisiones parciales como colectivas, colocando de una manera no tan democrática como aparentemente declarada.

Así, el proceso de reformulación del PME se presenta en el horizonte democrático porque el documento base pasó por las etapas de discusión, que aún se iniciaron en las unidades docentes, con la realización de estudios y presentación de propuestas; hubo conferencias y aprobación por parte de la fracción de los segmentos educativos que participaron en el proceso, aseguradas también por las formas de convocatoria y difusión.

Sin embargo, cabe destacar que para que se llevara a cabo la reformulación del PME, como un proceso que debía ser democrático, no bastaba con seguir las reglas propuestas como un proceso legislativo convencional, pues además de crear el PME habría que darle un uso cercano a lo que era una política educativa desarrollada por el colectivo y enfocada en necesidades y transformaciones para la próxima década, constituyendo también un documento estatal y no gubernamental.

La práctica jerárquica presente en muchas relaciones es una pseudo-participación, porque reserva la centralización del poder al ejecutivo, limitando la participación democrática,

distanciando a la sociedad de los procesos de toma de decisiones de elaboración, implementación y control social de las políticas educativas municipales.

Lima (2011, p. 34) refuerza que la educación es un territorio de disputa para proyectos sociales donde "la acción social real, en la que las relaciones sociales son vastas, pueden darse experiencias que contribuyan o no a la conservación o emancipación humana".

El mismo autor señala que el Estado tiene un carácter de clase, que descuida defender los intereses de la población. En este sentido, la democracia se ejerce sólo en el aspecto político, volviéndose frágil y "excluyendo la perspectiva de igualdad, soberanía popular y socialización de los medios de producción" (LIMA, 2011, p. 29).

Consideraciones finales

El objetivo aquí fue problematizar la reformulación y aprobación del documento base para el PME de Alto Araguaia - MT (2015/2025), teniendo como principio la participación y control social de los representantes de la sociedad civil y los posibles mecanismos democráticos utilizados en este proceso.

Se verificó que, en el plan ideal, hubo la participación de varios segmentos de la sociedad civil y política en la reformulación y aprobación del PME: las tres conferencias municipales dan evidencia de esta participación y control social. Por otro lado, de acuerdo con la opción teórica que es la guía de esta investigación, también se puede afirmar que el Estado no es una entidad neutral libre de conflictos, sino dividida por las contradicciones entre las clases sociales, al servicio de los intereses de las clases dominantes.

Se enfatiza que la elaboración del PME, basada en principios neoliberales, tiene su implementación como un espacio de regulación social, en el cual, a través de discursos similares, la utiliza como estrategia de dominación burguesa de la educación.

Considerando la participación de representantes de la sociedad civil en el proceso de formulación y aprobación del documento base para el PME de Alto Araguaia - MT, se puede inferir, a partir de los resultados de la investigación, un proceso contradictorio. Significa que si la participación social y política debe ser un proceso democrático, en el que la elección de los representantes del COEME se llevó a cabo por elección, en realidad esto no ocurrió. Por lo tanto, la representación no estaba realmente dada por la base, sino que era una participación dirigida, una pseudo participación. Por lo tanto, quienes supuestamente eran representantes allí carecían de autonomía, presupuesto para la participación social y política, principio fundamental de la gestión democrática educativa.

GRACIAS: Al Consejo Municipal de Educación y a la Dirección Municipal de Educación de Alto Araguaia/MT.

REFERENCIAS

AGÊNCIA Brasil. **Número de conselhos municipais de educação cresce, mas ainda há desafios.** Disponible en: <http://noticias.terra.com.br/educacao/numero-de-conselhos-municipais-de-educacao-cresce-mas-ainda-ha-desafios,47bcda10ff474410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acceso en: 6 jul. 2019.

ALTO ARAGUAIA. **Alto Araguaia conclui mais uma etapa.** Prefeitura de Alto Araguaia, Alto Araguaia, 16 abr. 2014 b. Disponible en: <http://altoaraguaia.mt.gov.br/noticia/pdi-prefeitura-de-alto-araguaia-conclui-mais-uma-etapa/404>. Acceso en: 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. Disponible en: <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> Acceso en: 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. Disponible en: <http://altoaraguaia.mt.gov.br/noticia/fanfarrade-alto-araguaia-abre-inscricoes-para-temporada-2014/441> Acceso en: 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. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acceso en: 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. Disponible en: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acceso en: 28 jun. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **EDUCACENSO.** 2019. Disponible en: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/> Acceso en: 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. Disponible en:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/abstract/?lang=pt> Acceso em: 28 jun. 2021

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponible em: <https://www.ibge.gov.br/> Acceso 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.

Cómo hacer referencia a este artículo

RAIMANN, E. G.; SANTOS, S. R. H. Participación y control social en el contexto de la elaboración y aprobación del Plan Municipal De Educación de Alto Araguaia/MT (2015/2025). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 1, p. 0524-0534, enero/marzo 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v17i1.15537>

Enviado en: 21/09/2021

Revisiones requeridas en: 02/11/2021

Aprobado en: 17/12/2021

Publicado en: 02/01/2022