

## Plano Municipal de Educação: o planejamento local ausente nas agendas dos governos

---

*Luciene Amaral da Silva<sup>I</sup>  
Inalda Maria dos Santos<sup>II</sup>*

**Resumo:** O artigo faz parte de uma pesquisa que buscou analisar o distanciamento das vozes dos sujeitos entre a elaboração e a execução de políticas educacionais no Brasil a partir da atuação dos membros do fórum municipal de educação. A pesquisa foi realizada em um município do sertão alagoano e utilizou de entrevistas e observação participante para coleta de dados. A pesquisa buscou verificar como a sociedade participou da elaboração do planejamento educacional decenal materializado no Plano Municipal de Educação, e como se deu a efetivação da participação nesse processo. O resultado apontou que a atuação dos sujeitos restringiu-se apenas à presença no espaço de debates com o mínimo de intervenção, sendo assim, não houve registro significativo das falas nos documentos finais.

**Palavras-chave:** Fórum Municipal. Plano Municipal de Educação. Política Educacional.

### **Municipal Education Plan: local planning missing from government agendas**

**Abstract:** The article is part of a research that sought to analyze the distance between the voices of the subjects between the elaboration and implementation of educational policies in Brazil based on the performance of members of the municipal education forum. The research was conducted in a municipality in the interior of Alagoas and used interviews and participant observation for data collection. The research sought to verify how society participated in the elaboration of the ten-year educational planning materialized in the Municipal Education Plan, and how the participation in this process took place. The result showed that the subjects' performance was restricted only to their presence in the debate space with minimal intervention, thus, there was no significant record of the speeches in the final documents.

**Keywords:** Municipal Forum. Municipal Education Plan. Educational Policy.

Artigo recebido em 22/04/2021 e aprovado em 30/11/2021.

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**  
LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

## INTRODUÇÃO

O cerceamento à presença da sociedade é evidente no texto e no contexto atual de conjuntura do Brasil. A visibilidade dessa premissa fica cada vez mais clara diante da exclusão da sociedade da organização do projeto de sociedade implantada por quem está à frente do poder.

A expressiva redução do termo no texto final sinaliza para um distanciamento entre quem planeja política educacional no Brasil e quem executa, ou seja, as vozes dos sujeitos se distanciam dos documentos finais, legítima a abordagem de convocação da sociedade para participar do planejamento de política pública, mas que na verdade esse conceito de participação defendido por quem detém o poder, materializa-se apenas na presença da sociedade sem lhe permitir intervenção social.

Assim, o presente artigo é parte de uma pesquisa realizada em 2019 que buscou refletir sobre a atuação do Fórum Municipal de Educação - FME em um expressivo município do sertão de Alagoas, que, incumbido de elaborar o Plano Municipal de Educação – PME como exigência do Plano Nacional de Educação – PNE para a década de 2014-2024, em que para alinhar metas e estratégias, convocou estados e municípios para elaboração dos planos, não mais feito por consultorias encomendadas, mas pela sociedade representada no FME, revelou o distanciamento entre planejadores e executores de políticas educacionais.

### A participação da sociedade na elaboração do Plano Municipal de Educação

O fato de a sociedade ainda ter sido convocada para tomar conhecimento de que tinha que elaborar um plano que organizasse a educação para a próxima década, faz da participação um instrumento de tomada de consciência da realidade vigente, mas que conhecer a necessidade de participar e de fato atuar são caminhos distantes de serem efetivados. Ou seja, muitos dos representantes convocados para representar sua instituição no FME não sabiam o motivo pela qual tinham sido convocados e o que iria fazer nas reuniões, isso foi percebido nas reuniões que o FME realizava e na fala dos entrevistados.

É necessário que a sociedade sempre seja convocada, pois mesmo que sua fala não esteja contemplada nos textos finais, mas ela é sabedora desse processo de tramitação da política educacional do país. E afastar a sociedade desse processo é negar a democracia, o direito de escolha de uma sociedade.

Efetivando a premissa da ausência da sociedade civil na participação do planejamento educacional como apresenta os planos de 2010 e 2024, o governo introduz a modalidade de consulta pública como mecanismo de controle de participação da sociedade, ou seja, existe uma categoria bem reduzida que pode participar dessa modalidade, pessoas com acesso a tecnologia e internet, e pessoas interessadas em fazer parte das consultas públicas, em que estima ser um número reduzido.

## PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS AGENDAS DOS GOVERNOS

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

A substituição da presença da sociedade no debate vem em formato sob o nome de consultas deliberativas. O que se tem visto é a existência de consultas públicas, de caráter decisório em que prevalece o ordenamento oficial do Estado, ou seja, quando o governo abre a consulta pública para a sociedade, o grupo interessado e que tem acesso é muito restrito, isso significa a aprovação em massa das propostas do governo justificada pela participação, mesmo que ínfima, da sociedade.

As consultas públicas através da internet estão cada vez mais tomando espaço na justificação da participação da sociedade pelo poder público. Contudo, essa forma de participação se restringe a um público específico, selecionado por segmento disponível para fazer parte dessas consultas públicas. Esse segmento acaba sendo formado de um público com acesso a computador com internet, um público que tem interesse em participar, porque nem todos estão dispostos a interagir dessa forma em assuntos que exigem muito debate. Resumindo, restringe-se a um grupo seletivo, que serve de justificação na legitimação da aprovação das políticas educacionais. Ainda existe um abismo entre o que foi planejado para a educação no Brasil para uma década e a efetivação desse planejamento. O PNE 2014-2024 tem muitos pontos a serem debatidos no tocante à execução das metas.

A primeira questão a ser refletida é que no cenário econômico de 2014, em que o plano foi aprovado, não estava ainda mergulhado na crise econômico-financeira que despontou no país e se agravou a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC sob nº 241, ou PEC 55, a depender da casa legislativa, apesar da Emenda Constitucional – EC nº 59 de 2009, sinalizar para a redução do percentual de desvinculação das receitas da União destinadas ao ensino.

Como reforço a EC 59, a PEC 241 cria um teto para os gastos públicos, congelando os gastos do Governo Federal durante 20 anos, com o objetivo de garantir o crescimento econômico do país, começando a valer para o setor de saúde e educação a partir de 2018. A partir da PEC, houve um impacto no PNE, com metas de universalização da educação, consolidação de planos de carreira, ou seja, ações que dependem de financiamento para sua execução. Nessa direção,

[...] a tramitação conflituosa do PNE se deu no estágio da globalização econômica, e acabou envolta num caráter mercantilista, que se expressa numa política que não rompe com o atual ordenamento social, mas o atenua, a fim de assegurar a divisão de classes sociais, mantendo o trabalhador vivo e produtivo. Implementam-se políticas pontuais, como marcas de governo, num processo de descontinuidades de uma gestão a outra, sem romper com a lógica de acumulação do capital.<sup>III</sup>

Mesmo com esse cenário desolador em que se encontra o país, diante de tantas dificuldades, o PNE para vigência até 2024 incorporou algumas reivindicações dos educadores, mesmo afirmando que o plano continua como mera carta de intenção para os políticos, mas que a participação da sociedade civil ainda é um grande elemento na luta pela melhoria da educação no país. Essa participação “[...] aumente a pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação das medidas de política educacional”.<sup>IV</sup>

## PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS AGENDAS DOS GOVERNOS

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

Nessa direção, a recomendação do Ministério da Educação, através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, é que os Planos Estaduais de Educação e os Planos Municipais de Educação, para serem elaborados, deveriam seguir as orientações e diretrizes do Plano Nacional de Educação, de forma hierárquica.

As diretrizes elaboradas pela SASE apontam para a constituição de um Fórum Permanente com representação de toda a sociedade para garantir a participação social na fase de elaboração. E o diagnóstico se torna a parte basilar dessa elaboração porque é o espaço em que o estado ou município revela sua realidade e vislumbra as reais necessidades para a elaboração das metas e estratégias de melhoria da educação.

O caderno de orientações para estados e municípios utilizarem na formação dos sujeitos que seriam responsáveis, junto com a sociedade, da elaboração dos planos nos estados e municípios, era um manual contendo sugestões elaboradas em “[...] acordos colaborativos entre o MEC, as secretarias municipais e estaduais, conselhos e fóruns de educação, de forma a contribuir para a efetivação do PNE”.<sup>V</sup>

Mais uma vez, a presença do controle do governo sobre as políticas educacionais é visível nos textos dos documentos oficiais. Mesmo delegando a estados e municípios a tarefa de elaboração dos planos de educação, realiza o controle a partir das instruções e dos orientadores que foram enviados pela UNDIME para preparar os técnicos estaduais e municipais na condução dos trabalhos referentes à elaboração dos planos de educação. Como os planos de educação para vigência 2001-2010 foram elaborados com base em consultorias, que em muitos casos, ofereciam documentos prontos, a SASE designou a UNDIME a tarefa de orientar e fiscalizar a elaboração dos planos de educação.

No entanto, o distanciamento entre quem pensa e quem executam as políticas educacionais no Brasil, ocasiona fragilidade na efetivação das metas do PNE/PEE/PME, pelo fato do conceito de participação do governo não ser o mesmo conceito de participação alavancado pelas lutas sociais.

O planejamento educacional local torna-se o espaço de maior aproximação da sociedade por fazer parte da realidade para a qual será planejada a educação de todo o município, independente de rede, mas envolve toda a educação da básica a superior em suas diversas modalidades de ensino.

Quando o planejamento local é vivenciado por todos, a visibilidade da gestão democrática do processo educacional busca tornar concreta a existência da democracia. No planejamento participativo a sociedade escolhe e decide sobre que tipo de educação será destinado a todos a partir das necessidades e objetivos que contribuam com a diminuição da desigualdade.

Dessa forma, os atores desse tipo de planejamento são os próprios pilares na elaboração do Plano Municipal de Educação. O FME passou a ser o espaço de materialização do diálogo com toda a comunidade a partir da apresentação das propostas e anseios sociais para pensar uma educação que, conhecendo sua realidade, possa contribuir para a modificação social a partir de sua participação.

## PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS AGENDAS DOS GOVERNOS

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

Para que o planejamento participativo de fato seja garantido, é necessário que a sociedade tenha condições para poder atuar de forma a contribuir para a mudança social e os planos de educação se apresentam com configurações de ausência de oferta de condições de participação da sociedade.

A análise do planejamento local requer um olhar diferenciado para perceber quais as limitações e impedimentos presentes em sua execução. Entende-se que, como em todo planejamento, no planejamento micro, ou seja, local, a participação não pode se restringir apenas à presença da sociedade para cumprimento burocrático, ela deve ir além das limitações e de fato interferir na política educacional do município e do país.

Nessa configuração de participação, o que se observa é que as tomadas de decisões expressas nos documentos oficiais deixam a desejar a atuação da sociedade civil como afirmou o representante do legislativo municipal:

[...] o fórum tem força de cobrar muitas coisas, mas no momento eu o vejo parado [...] O fórum está um pouco tímido, ele precisa ser mais ágil, ter mais reuniões e ter alguém a frente que leia todo o plano e repasse para os demais meios para seguirem [...], para isso deveriam ser feitas discussões internas e depois ações para realizar as metas (representante do poder legislativo).

Sem condições de atuação, a sociedade se fragiliza e fica desprovida de participação com a finalidade de modificação social, mas seu papel continua sendo fundamental para atender aos apelos atuais da presença da sociedade no momento da elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais.

Para que a sociedade tenha condições de participar ela necessita de preparação para o enfrentamento, pois o fato é que é uma luta contra quem está no poder.

[...] na luta pela igualdade, a sociedade deve se organizar politicamente para acabar com as distorções do mercado (e não apenas corrigir suas iniquidades), lutar para coibir os desmandos dos políticos e administradores inescrupulosos.<sup>VI</sup>

A luta pela igualdade deve encontrar espaço de materialização nas políticas públicas educacionais, no entanto o que pode ser visto na finalização dos documentos oficiais é a ausência desse debate, dessas lutas, que simplesmente são abafadas pelos órgãos oficiais que comandam e controlam a elaboração e execução das políticas públicas. Até porque é visível o jogo de interesses presente nesse espaço de organização do projeto de sociedade e vence aquele que detém o poder e os instrumentos de controle. Enquanto a sociedade estiver fragilizada por conta do despreparo e da ausência de condições de enfrentamento social, fica impedida de estruturalmente orquestrar qualquer forma de mudança social. Isso ficou evidente na atuação do FME na elaboração do Plano Municipal de Educação em um município alagoano.

O Plano Municipal de Educação, principalmente em municípios em que a população tem menos acesso ao conhecimento para poder visualizar as intenções dos legisladores das políticas educacionais, acaba por deixar a população distante de uma

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

participação efetiva em que a intervenção na realidade ocasione mudança social. Dessa forma, quanto mais distante a população estiver da igualdade social, econômica e cultural mais frágil será e poderá ser manipulada e induzida por quem detém o poder.

A dependência econômica da população acaba por gerar forte dependência dos governos locais. Uma sociedade sofrida é passível de manipulação. Por isso que governos corruptíveis precisam conservar uma população subserviente, oferecendo educação de baixa qualidade e péssimas condições de subsistência deixando a sociedade à mercê de venda de votos e assim gerando um sentimento de omissão nas lutas coletivas e afastamento dos interesses das classes trabalhadoras.

Então, cabe acrescentar na análise sobre o planejamento local, a questão da interferência das forças políticas na decisão presente na elaboração das políticas públicas educacionais, configurando jogo de interesses por meio de troca de favores<sup>VII</sup>. No tocante ao planejamento local de políticas educacionais, para o processo de elaboração dos PME, cada município foi orientado pela SASE, através do FNE a constituírem os Fóruns Municipais de Educação. Espaço este em que a sociedade civil estaria representada e teria a oportunidade de debater as necessidades da própria sociedade em relação à educação ao discutir estratégias locais para cumprimento das metas nacionais e, por conseguinte, melhorar a educação do município.

O objetivo central da elaboração jurídica do Plano Municipal de Educação, em todos os municípios brasileiros, foi cumprir a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 que firmava a necessidade de estados e municípios elaborarem seus planos de educação até 2016.

A dependência do PNE dos planos de educação de estados e municípios obrigou os municípios a convocarem a sociedade para a elaboração dos planos de educação para o prazo de dez anos. Isso advém do fato de que no formato anterior em que os planos foram apresentados pelas consultorias aos municípios para cumprimento das normativas preconizadas pelo PNE 2001-2011, não foi aceito pelo governo federal como proposta construída pela sociedade.

A exigência de que até 2016 estados e municípios adequassem ou elaborassem seus planos de educação, fez com que a mobilização se tornasse aligeirada; atitude contraditória, pois até o próprio PNE teve seus trabalhos iniciados em 2010 e aprovado tardiamente em 2014. Contudo, esse aligeiramento temporal imposto a estados e municípios, não acarretou na conclusão dos planos em tempo hábil pelos municípios conforme mostra o quadro abaixo.

**Quadro 7 – Situação dos municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014**

Total de municípios brasileiro	5.570
Planos sancionados	44

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

Leis aprovadas	17
Enviaram projeto de lei à câmara de vereadores	45
Elaboraram projeto de lei	48
Realizaram consulta pública	122
Fizeram documento base	385
Fizeram o diagnóstico	1.083
Instituíram comissão coordenadora	2.906
Ainda não iniciaram os trabalhos	914

Fonte: MEC, 2014.

O quadro mostra como a realidade da elaboração dos planos de educação se distanciava do esperado, exigido pelo PNE. O que pode ser visto é o fato do planejamento ter sido uma exigência hierárquica, em que o PNE, a partir do diagnóstico realizado sobre a educação brasileira, elencou um conjunto de metas e estratégias que, a princípio, foi tido como instrumento de resolução dos problemas educacionais do país, mas que, por ter sido concluído sob a vigilância e a observação dos órgãos oficiais, imprimiu no planejamento o caráter de efetivação das políticas do Estado, levando a sociedade a acreditar está representada no próprio Estado.<sup>VIII</sup>

Na última fase de elaboração dos planos municipais, o distanciamento, em nível de dados, diminuiu a partir da realização do trabalho das coordenações da UNDIME no decorrer do processo para alcançar o final do prazo estipulado aos municípios para elaboração de seus respectivos planos de educação.

**Quadro 8 – Situação dos Municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014 – última fase**

Total de municípios brasileiros	Municípios que cumpriram todas as fases	Municípios que aprovaram as leis	Municípios que enviaram o projeto de lei à câmara	Municípios que elaboraram o projeto de lei	Municípios que não iniciaram a elaboração
5.570	4.639	414	281	80	6

Fonte: MEC, 2014.

A primeira divergência encontrada no processo de elaboração dos planos municipais e estaduais foi a diferença temporal entre a década estabelecida para o Plano Nacional de Educação, 2014 a 2024 e a década estabelecida para os planos estaduais e

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

municipais que não ficou igual, devido ao atraso em alguns planos aprovados em 2015 outros em 2016 e assim por diante.

Um ponto a ser questionado será o período da avaliação do PNE e a distância temporal do ano de aprovação. Isso quer dizer que, quando o PNE estiver em processo de avaliação (2024), os planos municipais e estaduais ainda estarão em vigor. O PNE não terá respaldos de estados e municípios para fundamentar a avaliação das metas e estratégias e verificar o impacto do percentual de execução dessas metas na efetivação das metas nacionais pelo fato dos planos municipais e estaduais terem sido aprovados tardiamente.

Alagoas figura nesse cenário com seu plano estadual aprovado sob a Lei nº 7.795 de 22 de janeiro de 2016, para o período de 2015 a 2025 e, seguindo na mesma direção, surge a Lei nº 956 de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema para o decênio 2015-2025 caracterizando o atraso na avaliação do PNE.

Como os planos de educação se tornaram espaço de conflitos de interesse, é necessário atentar para o risco da prevalência dos interesses particulares de uma classe em detrimento das necessidades da sociedade que, em nome de uma participação figurativa, o sujeito apenas comparece, mas desconhece o que está sendo discutido e nem tem ciência dos motivos que o levaram a fazer parte do planejamento educacional do seu município.<sup>IX</sup>

O autor aponta, de forma categórica, a intencionalidade do Estado em chamar a sociedade para participar do planejamento educacional. É necessário que a sociedade tenha condições de perceber e analisar que toda organização que partir de organismos oficiais sofre interferências de seus legisladores e fica cada vez mais distante de contemplar anseios e necessidades da sociedade desfavorecida.

De acordo com as orientações da SASE/MEC, os municípios deveriam constituir seus fóruns de educação com o objetivo de elaborar os planos de educação, apesar do curto prazo estabelecido pelo PNE, para a realização das assembleias de convocação da sociedade para participação nos debates. Cabe questionar sobre em que condições esses municípios constituíram seus fóruns de educação e se os membros desses fóruns participaram do processo de elaboração do PME e acompanhamento das ações de execução do plano.

Sendo assim, o estudo apresenta a seguir como se deu a participação da sociedade civil representada no Fórum Municipal de Educação na articulação do Plano Municipal de Educação em um município do sertão do estado de Alagoas com o objetivo de perceber se, de fato, houve participação da sociedade na articulação do PME e como se deu essa participação.

Com base no discurso de planejamento participativo elaborado pelos governos, a sociedade é convocada a participar da elaboração, monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), então cabem rever sobre a composição dos Fóruns de Educação no cenário político educacional.

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**  
LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

Fóruns de educação: espaços de aprendizagem e exercício da democracia.

Os fóruns de debates se tornaram um dos mais concretos espaços de participação da sociedade civil no tocante às questões sociais. Cresce a necessidade de preparar a sociedade para participar por meio desses mecanismos em que a luta é cada vez mais forte entre os interesses das classes desfavorecidas.

Para que a sociedade possa participar de fato são necessárias tanto condições econômicas que garantam a não dependência pela necessidade de sobrevivência dos poderes públicos quanto condições culturais envolvendo desde o acesso ao conhecimento como as possibilidades de entender e questionar sobre esse conhecimento.<sup>X</sup>

Sobre as condições necessárias à participação, a autora mostra que, são necessárias certas condições econômicas para a existência de um sistema participativo, como também condições culturais. A sociedade precisa, também, desejar o bem comum e isso se torna o maior desafio da efetivação da participação. O povo precisa ser instruído para querer o bem da coletividade. Essa instrução requer do povo uma mudança de postura cultural e, para isso, deverão ser afastados de seus interesses para que os interesses da classe trabalhadora prevaleçam.

A fala da representante dos gestores de escola pública ratifica a premissa da necessidade de preparação quando afirma que “[...] cada membro devia se aprofundar mais no plano para que quando chegasse na hora de uma reunião pudesse fazer questionamentos, discutir, opinar”.

Por isso a necessidade de instrumentalizar a sociedade a partir das suas experiências de luta a tomar partido e lutar pela melhoria da dignidade humana, pois como espaço de conflitos de interesses é em seu seio que as lutas se materializam e a força dessa sociedade é fortalecida a cada vitória conquistada. No entanto, o Estado procura dar outro formato a essa sociedade. A partir da sua atuação reduziu a sociedade civil ao âmbito dos interesses privados, apresentando um espaço sem conflitos e sem uma prática político- transformadora. Assim, nessa concepção, “[...] a luta se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais”.<sup>XI</sup>

### Considerações Finais

A ação deve partir dos que acreditam em uma sociedade diferente. A luta não deve ser abafada por nenhum governo, nem situação de repressão camuflada, a sociedade não pode permitir que uma política de governo seja maior que sua força e ela pode dar esse retorno também, através da escolha, do voto, da decisão. E os espaços deliberativos podem conduzir a sociedade neste trajeto, espaços esses que, tornaram-se

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

canais de possível diálogo entre a sociedade e o governo, na tentativa de fortalecer a sociedade na trajetória social de luta.<sup>XII</sup>

Os fóruns de educação, juntamente com as conferências e conselhos, fazem parte das reivindicações das organizações e movimentos sociais como espaço de garantia da participação almejado, na década de 1980 e 1990 durante a luta pela democratização do Brasil. Nos espaços deliberativos para que o sujeito possa participar, faz-se necessário uma preparação técnico-cultural, com ampla discussão, com suporte da crítica colegiada para que a formação passe pelo debate e dê origem ao entendimento.<sup>XIII</sup>

O autor também aponta como estratégia metodológica de formação da sociedade civil para poder atuar nos espaços deliberativos de forma consciente a inserção do sujeito na vida política. O autor afirma que a sociedade deve ter conhecimento sobre a vida política com o objetivo de entender como funciona o jogo de interesses sobre as necessidades coletivas da sociedade.

A avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2010 revelou que o espaço destinado aos Planos Estaduais e Municipais de Educação não registrava a presença da sociedade durante o processo de elaboração dos planos, visto que na primeira versão do PNE foi observado que os planos de educação tinham sido elaborados por consultorias.

O CONSED e a SASE, em parceria com a UNDIME nacional, cedendo a pressões da sociedade civil, levou estados e municípios a convocar os representantes das instituições da sociedade civil para tomar ciência da necessidade de se construir um plano estadual e municipal de educação e a tomar parte da construção dos planos de educação em todas as esferas.

Para isso, foram instituídos os Fóruns de Educação como espaço de debate acerca da realidade educacional do país, com a proposta de que essa realidade fosse contemplada a partir das metas e estratégias presentes no documento final que tinha como base de referência o Plano Nacional de Educação. Os fóruns de educação foram criados com o objetivo de atuarem na formulação e acompanhamento das políticas públicas educacionais tanto nacionais quanto locais. Segundo levantamento do Fórum Nacional de Educação, em maio de 2016, um ano após o prazo estipulado para elaboração dos planos estaduais e municipais, o país contava com 27 fóruns estaduais e 1.762 fóruns municipais de educação.

O Fórum Nacional de Educação, que se auto-intitula espaço de interlocução entre os anseios da sociedade civil e o Estado brasileiro, fruto da CONAE, 2010, foi instituído pela Portaria Ministerial nº 1.407 de 14 de dezembro de 2010. E juntamente com o Ministério da Educação – MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação – CNE, monitora o cumprimento das metas pelos estados e municípios para que na avaliação do PNE em 2020, as metas propostas sejam alcançadas. Isso revela o poder de controle do Estado diante da política de educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394/1996 deixa definido a incumbência dos entes federados na elaboração de um Plano de Educação com o objetivo de organizar os sistemas de ensino. Com essa exigência os municípios

## PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS AGENDAS DOS GOVERNOS

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

também constituíram seus fóruns de educação com a finalidade de conduzir os trabalhos das Conferências Municipais de Educação na elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação. A plataforma *on line* de Olho nos Planos, espaço virtual criado com o objetivo de informar a sociedade sobre o andamento das ações de atuação dos Planos de Educação, organizou um material instrucional de orientação para elaboração do fórum e do plano municipal de educação.

A experiência do estado de Alagoas teve seu Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas - FEPEAL instituído através do Decreto nº lei nº 18.848 de 15 de março de 2012, depois das orientações da CONAE 2010. Constituído por representantes de 51 instituições, cuja estrutura se organizava por meio da plenária, coordenação geral, comissões permanentes e grupos de trabalho, a finalidade do fórum era coordenar as ações da Conferência Estadual de Educação e promover articulação com os fóruns municipais de educação, afirmando que os municípios ao organizarem seus fóruns de educação deveriam seguir as orientações estabelecidas pelo FEPEAL. O caderno de orientação para elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação<sup>XIV</sup> afirma que mesmo depois de aprovado o PNE para 2024, o desafio tinha se tornado maior porque “o Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE”.

Quando o documento utiliza o termo adequação, os dados da pesquisa demonstram que de fato essa hipótese foi efetivada, houve uma adequação às propostas nacionais para efetivação de suas metas por parte dos municípios. De início, o documento sugere que seja feito um mapeamento dos órgãos colegiados, movimentos e organizações sociais existentes no município. Em seguida, sugere que seja feita uma audiência pública com todos os representantes dos órgãos colegiados e movimentos para que depois seja formalizada a criação do fórum a ser consolidado pela aprovação do seu regimento interno.

Mas, nem sempre os municípios conseguiram seguir essa sequência. Em muitos casos a falta de organização, poucas pessoas disponíveis para o trabalho e o curto período que foram dados aos municípios desde a aprovação do PNE em 2014, fizeram com que grande parte dos municípios não iniciasse seus trabalhos com base nesses parâmetros. Nessa direção é necessário analisar se houve participação da sociedade e como essa participação foi desenvolvida no planejamento local. Como os municípios se organizaram para garantir espaço de participação da sociedade na articulação de políticas educacionais e qual a relação existente entre a concepção de participação da sociedade civil representada por meio do Fórum Municipal de Educação e a concepção do governo, questões que percorreram a discussão da seção seguinte.

### Notas

<sup>I</sup>Doutora em Educação, membro do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional - GAE /UFAL

<sup>II</sup>Doutora em Educação, docente do Programa de Pós- graduação em Educação CEDU/UFAL, líder do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional - GAE /UFAL

<sup>III</sup>SALERMO (2007, p. 91)

<sup>IV</sup>SAVIANI (2014, p. 231)

<sup>V</sup>BRASIL (2016, p. 5)

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PLANEJAMENTO LOCAL AUSENTE NAS  
AGENDAS DOS GOVERNOS**

LUCIENE SILVA E INALDA DOS SANTOS

<sup>VI</sup> GOHN (2013, p. 242)

<sup>VII</sup> VILLAR (2011)

<sup>VIII</sup> FERREIRA; FONSECA (2011)

<sup>IX</sup> BORDENAVE (1994)

<sup>X</sup> PATEMAN (1992)

<sup>XI</sup> NOGUEIRA (2003, p. 224)

<sup>XII</sup> LEAL (2008)

<sup>XIII</sup> GRAMSCI (1982)

<sup>XIV</sup> BRASIL (2014, p.6)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **PNE em movimento**: caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: Senado, 2016. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF). Acesso em: 17 ago. 2018.

BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 5 mai. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a construção da cultura**. 4. ed. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1982.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Rádios comunitárias no Brasil e na França**: democracia e esfera pública. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfour. **Administração escolar e educacional**: planejamento, políticas e gestão. Campinas, SP: Alínea, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Entrevista. **Retratos da Escola**. Brasília. v.8. n.15. p. 221-564. Jul/dez. 2014.

VILLAR, Mauro de Salles (ed.). **Dicionário Houaiss Conciso**. São Paulo: Moderna, 2011.