



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO - CAMPUS I**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE - PPGEDUC**

**FERNANDA KARLA DE SANTANA REIS ARGOLO**

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA (2005-2014):  
Uma análise sobre a participação dos sujeitos.**

**SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BAHIA**

**2014**

**FERNANDA KARLA DE SANTANA REIS ARGOLO**

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA (2005-2014):**

**Uma análise sobre a participação dos sujeitos.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia, na linha 3, intitulada “Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável” para apreciação da banca formada pelos professores doutores Ivan Luiz Novaes, Kátia Siqueira de Freitas e Avelar Luiz Bastos Mutim, com a finalidade de atribuir valores e conceder à mestranda o título de Mestre em Educação e Contemporaneidade, visando a conclusão do referido curso.

**Orientador:** Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes

**SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BAHIA**

**2014**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Sistema de Bibliotecas da UNEB

Argolo, Fernanda Karla de Santana Reis

O Processo de elaboração do plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus - BA (2005-2014): uma análise sobre a participação dos sujeitos / Fernanda Karla de Santana Reis Argolo . – Santo Antonio de Jesus, 2014.  
103f.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade-PPGEduc. Campus I. 2014.

Contém referências.

1. Educação. 2. Educação Municipal. 3. Planejamento Municipal. 4. Participação.  
I. Novaes, Ivan Luiz. II. Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação.

CDD: 372.10421

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

FERNANDA KARLA DE SANTANA REIS ARGOLO

### **O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA (2005-2014):**

**Uma análise sobre a participação dos sujeitos.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia para a seguinte banca examinadora.

---

Prof.. Dr. Ivan Luiz Novaes  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB).  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Kátia Siqueira de Freitas  
Universidade Católica de Salvador (UCSal)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA).

---

Prof.. Dr. Avelar Luiz Bastos Mutim  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

**A** Luiz Argolo, esposo amado, exímio companheiro, parceiro ímpar, que ao longo dos momentos tumultuados e serenos, criativos e improdutivos sempre foi meu apoio e referência, meu porto seguro.

**M**inhas Marias, filhas amadas. Maria Fernanda, pela paciência, compreensão, amizade e amor manifestos em todos os momentos dessa minha caminhada. Maria Luiza, que chegando ao processo da caminhada e mesmo sem compreender bem o que estava acontecendo foi a todo instante luz pra o meu caminho.

## AGRADECIMENTOS

O trabalho que ora se apresenta não é, obviamente, apenas o resultado do meu esforço. Sem o contributo de muitas e variadas pessoas, ele não teria sido possível. Por isso, considero da mais elementar justiça manifestar aqui o meu público reconhecimento:

A Deus, nosso Senhor pela força que me concedeu, ao longo desta caminhada, mantendo sempre acesa a minha fé;

Aos meus pais, pelas constantes orações, incentivo e confiança na minha caminhada;

As minhas irmãs parceiras e que tanto amo, Fabrícia pela determinação e apoio no momento em que cogitei abrir mão desse sonho e por incentivar-me durante a caminhada; e Fabiana, que sempre estava disponível em assumir a nobre missão materna de amamentar minha pequenina para que eu pudesse continuar caminhando;

A família Soares, pela calorosa acolhida em seu lar, onde pude me aconchegar sempre que precisei ficar em Salvador. Muito grata pelo carinho e zelo dispensados por Paulina e Luiz Paulo;

Aos meus familiares da linda “*Raça de Fiôlo*”, pelo carinho, apoio e incentivo aos meus estudos;

Aos compadres Wilma e Tonhe, pela paciência e compreensão nas minhas oscilações de humores, e pelo constante apoio e força em toda essa trajetória.

Ao Padre Nelson Franca, meu Diretor Espiritual, pelo acolhimento, disponibilidade de escuta e orientações, sempre primando pela Família.

Aos amigos, Núbia e Lucas pelo apoio e pelas horas de descontração nos momentos mais difíceis;

À instituição que mantenho vínculo de trabalho: Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-BA, pela liberação de minhas atividades profissionais, que me permitiu realizar o mestrado, e por disponibilizar o acervo dos arquivos para esta pesquisa;

Aos meus colegas de mestrado, em especial a Ana Margarete, Mísia e Marilene, que de modo mais próximo dividiram comigo a caminhada do Mestrado, compartilhando momentos de descontração e de reflexão;

Em fim, Meus agradecimentos especiais, ao meu orientador prof. Dr. Ivan Luiz Novaes pela ajuda segura e notável paciência e sabedoria que conduziu a orientação nesta pesquisa; aos professores Dr. Avelar Mutim e Dr<sup>a</sup> Kátia Siqueira Freitas por fazer parte da banca examinadora e oferecer preciosas contribuições, para a condução da pesquisa.

*“Apesar de a participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa [...]”*

*(JUAN BORDENAVE)*

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus/BA. O estudo se insere na discussão sobre Planos de Educação no Brasil e foi realizado na perspectiva do planejamento educacional local. Para fundamentar a materialização do PME, enquanto planejamento educacional local abordou-se sobre os pilares da organização da educação municipal de Santo Antônio de Jesus-BA que antecederam a elaboração do PME, a exemplo da institucionalização do sistema municipal de ensino e do Conselho Municipal de Educação, o que exigiu análise das leis e documentos estruturantes da educação municipal tendo como ponto de partida a Lei Orgânica do Município. Buscando elucidar como ocorreu a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do Município de Santo Antônio de Jesus (2005-2014), enquanto estudo de caso, emergiu a discussão conceitual sobre participação e planejamento educacional. A análise qualitativa dos documentos possibilitou identificar as estratégias e mecanismos de participação utilizados no processo de elaboração do PME, bem como, os obstáculos e as potencialidades da participação dos sujeitos nesse processo. A análise dos documentos possibilitou a compreensão de como tal política foi construída, no âmbito educacional do município, fornecendo subsídios para outros processos dessa natureza e para auxiliar na construção democrática e participativa da educação.

**Palavras-chave:** Educação Municipal, Planejamento Municipal de Educação, Participação.



## **ABSTRACT**

The aim of this essay is to analyze the participation of people that are involved in the process of elaborating the Educational Municipal Planning – EMP. The study discusses about Educational Planning in Brazil, simultaneously it approaches Educational Planning in a local view. This way, it was shown the supports of the organization of the Municipal Education. To reach such goal, lots of reading around laws related to municipal education were done; in this context, the start was Municipal Organic Law. After those studies, it was cogitated how the participation of subject people happened in the process of elaborating the EMP as well as the odds and potencialities brought by the participation of subject people in that process. From this study, it is perceptible that analyzing documents can support how such policy was built about municipal education, in the same time, it allows to give resources to other process whose nature is similar to help in democratical and participative educational building.

**Key Words:** Educational Municipal, Educational Municipal Planning, Participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS:

<b>FIGURA 1</b>	Mapa de localização de Santo Antônio de Jesus – Recôncavo Sul da Bahia.	<b>29</b>
<b>FIGURA 2</b>	Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-BA.	<b>34</b>
<b>FIGURA 3</b>	Síntese dos registros do processo de elaboração PME nas atas de reuniões do CME.	<b>98</b>

### GRÁFICOS:

<b>GRÁFICO 1</b>	Número de participantes do processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus por agrupamento de segmentos – 2004.	<b>82</b>
<b>GRÁFICO 2</b>	Número de sujeitos partícipes do processo de elaboração do PME por zona de localização – 2004.	<b>83</b>
<b>GRÁFICO 3</b>	Número de representantes por segmentos que constituem a comissão representativa.	<b>91</b>

### TABELAS:

<b>TABELA 1</b>	Agrupamento dos segmentos envolvidos no processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus (2005-2014).	<b>81</b>
<b>TABELA 2</b>	Número de servidores da rede municipal por segmento e número destes que participaram do processo de elaboração do PME – 2004.	<b>83</b>

## LISTA DE SIGLAS

APLB – Associação dos Professores Licenciados da Bahia  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CEB – Comissão da Educação Básica  
CEE – Conselho Estadual de Educação  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CF – Constituição Federal  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
COPLAN – Comissão Nacional de Planejamento  
DIREC – Diretoria Regional de Educação  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
ISP – Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
LOM – Lei Orgânica Municipal  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MEC – Ministério de Educação  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEE – Plano Estadual de Educação  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei

PME – Plano Municipal de Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PTA – Planos de Trabalhos Anuais

SEC – Secretaria de Educação

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E A PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS</b>	<b>18</b>
<b>1.1 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL NO CONTEXTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO</b>	<b>18</b>
1.1.1 Dos Pioneiros da Educação à Constituição Cidadã: caminhos e (des) caminhos	18
1.1.2 Pós Constituição de 1988: responsabilização e participação	22
<b>1.2 MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.</b>	<b>28</b>
1.2.1 Historiando o Município de Santo Antônio de Jesus.	28
1.2.2 A organização da educação municipal.	31
<b>1.3 OS PILARES DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS QUE ANTECEDEM A ELABORAÇÃO DO PME</b>	<b>35</b>
1.3.1 Institucionalização do Sistema Municipal de Ensino: situando o município como espaço de relação de poder.	35
1.3.2 O Conselho Municipal de Educação: órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino.	42
<b>1.4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS NO CONTEXTO DAS IDEIAS</b>	<b>49</b>
1.4.1 O Plano Municipal de Educação.	49
1.4.2 A participação dos atores no processo de elaboração do PME	54
<b>2 PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: MÚLTIPLOS SENTIDOS</b>	<b>57</b>
<b>2.1 PARTICIPAÇÃO: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL</b>	<b>57</b>
2.1.1 Formas de operacionalização	60
<b>2.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: AMPLIANDO A DISCUSSÃO CONCEITUAL</b>	<b>62</b>
2.2.1 Linhas do Planejamento	67
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>70</b>
<b>3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>71</b>

<b>4 O PME DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS (2005-2014) NO CONTEXTO DA PRÁTICA..</b>	<b>74</b>
<b>4.1 OS SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DO PME</b>	<b>74</b>
<b>4.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS</b>	<b>80</b>
4.2.1 Os sujeitos do processo de elaboração	80
4.2.2 A participação dos sujeitos nas diferentes etapas do processo	83
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>103</b>

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas educacionais, a partir da década de 1990, foram influenciadas pela ampla reforma que ocorreu no Estado brasileiro, tendo em vista os princípios da descentralização e da responsabilidade, princípios estes que se constituem no binômio democratização e participação. Esses princípios têm ganhado centralidade na gestão dos sistemas de ensino e têm assumido diversos contornos nos municípios, seja mediante órgãos colegiados, com a garantia da representação dos diversos segmentos da sociedade nas diversas áreas de atuação social, com poder de decisão sobre a gestão dos sistemas, seja como ações efetivas de políticas que indiquem mudanças na educação municipal.

É neste cenário que surge a exigência de um conjunto de instrumentos de planejamento para a gestão dos sistemas de ensino, a exemplo do Plano Nacional de Educação (PNE) e as respectivas versões nos Estados e Municípios, conforme, assinalava a Lei nº 10.172/2001 que aprova que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, em seu Art. 2º, ao determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar, em consonância com o PNE, seus planos decenais correspondentes - Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME). Atualmente essa exigência é assinalada pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, em seu artigo 8º.

Os Municípios encontram-se, portanto, diante de uma nova prescrição legal que os possibilitam colocar em prática seus planos de educação, com projeção para dez anos. Cria-se, assim, uma nova oportunidade para que o planejamento passe a integrar o cotidiano do setor educacional do Município como instrumento definidor de políticas públicas, orientador das ações educativas e, conseqüentemente, propulsor do desenvolvimento local.

A partir da Lei nº 10.172/2001<sup>1</sup>, o Plano Municipal de Educação (PME) constitui-se uma política obrigatória, fato que corrobora para marcar o processo de descentralização da educação no âmbito dos Municípios e sistematizar a execução de políticas públicas educacionais que atendam às demandas da população e promovam o direito à educação de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, essa pesquisa propõe investigar a seguinte questão: como ocorreu a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (2005-2014) do Município de Santo Antônio de Jesus?

---

<sup>1</sup> Atualmente a Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, aprovou o novo PNE e continua assegurando essa obrigatoriedade da elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação no prazo de um ano a partir da sua aprovação (art. 9º).

No intuito de responder a questão levantada, essa pesquisa buscou analisar a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus (2005-2014). Para nortear essa pesquisa definiu-se como objetivos específicos analisar o contexto legal/documental que fundamenta a elaboração do PME no município de Santo Antônio de Jesus; identificar as estratégias e mecanismos de participação utilizados no processo de elaboração do PME; e, identificar os obstáculos e as potencialidades da participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME.

A inquietação em realizar um estudo voltado para a área de planejamento educacional, tendo como objeto o Plano Municipal de Educação (PME) de Santo Antônio de Jesus/BA, mas especificamente, a participação dos sujeitos no seu processo de elaboração, situa-se no quadro atual de debates sobre planejamento educacional no contexto da reforma do Estado brasileiro, cujas diretrizes têm norteadas as políticas públicas principalmente aquelas voltadas para o setor educacional. Destaca-se, ainda, que a motivação deve-se ainda à experiência de trabalho vivenciada junto a alguns municípios baianos, no processo de elaboração do plano municipal de educação, e ao envolvimento enquanto professora participante do processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus.

Para uma melhor visualização do trabalho desenvolvido, apresenta-se no primeiro capítulo um panorama das principais mudanças que influenciaram o campo educacional, mais precisamente o planejamento educacional no contexto dos planos de educação. Neste capítulo também é destacado o campo temático que engloba a problematização e os objetivos da pesquisa.

O segundo capítulo traz os referenciais teóricos que embasaram os estudos e as reflexões acerca dos conceitos abordados, como participação e planejamento educacional, assim como de outros conceitos que reforçam a relação entre eles, utilizando-se de autores consagrados, a exemplo de Bobbio (1992), Bordenave (1983, 1994) Ammannn (1977), Gonh (2007), Demo (2001), Vasconcellos (2002), Gandin (2001), Padilha (2007), Kuenzer (1999), dentre outros que contribuíram para explicitar conceitos, tipologias e concepções de participação e planejamento educacional.

No terceiro capítulo, descrevem-se os aspectos metodológicos adotados para o desenvolvimento desta pesquisa qualitativa, que tem como estratégia o estudo de caso e como procedimento adotado para coleta de dados a análise documental.

O quarto capítulo discute o processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus no contexto da prática à luz da análise documental, dando ênfase à participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME.



Cientificamente, esta pesquisa contribuirá no processo de reflexão sobre a emergência da prática do planejamento como instrumento norteador das políticas públicas, e também desdobrará novas pesquisas, constituindo-se em uma oportunidade de construção de novos conhecimentos que deverão ser socializados e utilizados na melhoria das condições de vida do ser humano, nos seus aspectos sociais, políticos, econômicos e educacionais.

Espera-se também que a pesquisa possibilite a outros municípios, com realidades semelhantes à do Município estudado, a terem conhecimento dos resultados e dos efeitos da participação dos sujeitos na elaboração do PME, com oportunidades de aprendizagens e correção de desvios de forma a fortalecer a educação municipal e os atores locais.

# **1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E A PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS.**

A análise da educação municipal não pode desconsiderar a compreensão do contexto mais amplo em que se produzem as macropolíticas e do contexto local, onde a significação, interpretação e a recriação de tais políticas se materializam e resultam em novas políticas, portanto, realiza-se neste capítulo uma breve retomada histórica do Planejamento Educacional no Brasil no contexto dos Planos de Educação, de forma a elucidar o desdobramento desse contexto na educação municipal, tanto na necessidade de elaboração do plano, quanto na necessidade/possibilidade de assegurar no processo de elaboração do mesmo a participação dos sujeitos.

Na perspectiva de fundamentar a materialização do PME, enquanto planejamento educacional local, aborda-se a configuração dos pilares da organização da educação no município de Santo Antônio de Jesus-BA que antecedem a elaboração do PME e que com ele tem relação: Sistema de Ensino e Conselho Municipal de Educação. É dada ênfase, no contexto das ideias, ao significado do PME no panorama da educação municipal, estabelecendo uma correlação a partir das leis e documentos estruturantes da educação municipal. Essa correlação também é estabelecida no tocante à participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME. O capítulo se encerra com a apresentação da questão de investigação desta pesquisa e dos objetivos propostos.

## **1.1 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL NO CONTEXTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO**

### **1.1.1 Dos Pioneiros da Educação à Constituição Cidadã: caminhos e (des)caminhos.**

É na década de 1930 que surge a ideia de plano no âmbito educacional brasileiro, que segundo Saviani (2002, p.72), “provavelmente a sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932”<sup>2</sup>. Tal Manifesto

---

<sup>2</sup> O referido documento foi elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, tendo por objetivo estabelecer uma relação dialética entre educação - vista pelos reformadores como um problema social - e desenvolvimento. Para maiores detalhes sobre este período ver o livro de Otaíza Romanelli (2003, p.p. 142-153).

definiu um amplo programa educacional que norteou os princípios gerais sobre a educação, e propunha uma educação nacional renovada, com unidade nos planos e programas educacionais e visão global do problema educativo. Segundo Azanha (1995),

O “Manifesto” era ao mesmo tempo uma denúncia, a formulação de uma política educacional e a exigência de um “plano científico” para executá-la, livrando a ação educativa do empirismo e da descontinuidade. O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que repercutiu na Assembleia Constituinte de 1934 (...) Os propósitos do “Manifesto” foram alcançados no que diz respeito à incorporação ao texto constitucional de 34 de suas mais importantes reivindicações. Aliás, como veremos, todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de Educação (AZANHA, 1995 p. 76).

A Constituição Brasileira de 1934 recebeu influência desses primeiros movimentos, ligada ao conceito de *Plano*, interpretada como um mero método de introdução no campo da educação e da racionalidade científica. No artigo 150 estabeleceu-se como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (BRASIL, CF 1934, art. 150, alínea “a”).

Nesta mesma Constituição também se previa um Conselho Nacional de Educação - CNE, tendo como principal função elaborar o Plano Nacional de Educação, cujo documento foi formulado pelos conselheiros em 1937. Entretanto, com o *Estado Novo*, nesse mesmo ano, esse documento acabou por ser deixado de lado. Ressalta-se que o documento elaborado pelo CNE não foi um plano, nem uma lei de diretrizes e bases, no sentido que lhe atribuímos atualmente, mas um código rígido, com 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e toda a rotina da gestão escolar.

Dermeval Saviani (2008, p.179), destaca que “do ponto de vista da forma, o referido *Plano* correspondia ao espírito da Constituição de 1934, já que aí, como se assinalou, a ideia de plano coincidia com as próprias diretrizes e bases da educação nacional”. O conteúdo desse plano afastava-se da ideia dos pioneiros, aproximando-se da orientação que irá predominar no *Estado Novo* (1937 – 1945). Para Saviani (2008),

O Plano de Educação era entendido pelos educadores alinhados com o movimento renovador como um instrumento de introdução do racionalismo científico na política educacional, enquanto que para Getúlio Vargas, significava converter um instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-pedagógico exercido

através da política educacional. O sistema educacional tinha a finalidade de manipular as forças subalternas, pois a classe trabalhadora passava a ter acesso à escola, mas o tipo de oferta não possibilitava a mobilidade social. (SAVIANI, 2008, p. 179).

Excluído da Constituição de 1937, o tema voltou ao texto da constituição de 1946. Os ideais dos pioneiros renasceriam, parcialmente, na retomada do período democrático em 1945. A nova Constituição de 1946 em seu art. 5º, letra d, inciso XV, estabelecia “que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946). Corrigiu, assim, o equívoco de 1934 que dava ao plano um caráter de lei de diretrizes e bases.

Na área do planejamento, o novo período democrático seria marcado pelo Plano SALTE (das iniciais: Saúde, Alimentos, Transporte e Energia) do Governo Dutra, apresentado em 1948, aprovado pelo parlamento dois anos depois e logo abandonado. A educação não era contemplada nesse plano.

O planejamento no Brasil ganharia força, com o Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como Plano de Metas, com o Governo Juscelino Kubitschek, elaborado a partir de diagnósticos<sup>3</sup> que apontavam os pontos de estrangulamento da economia brasileira, e as metas, em número de 30 (trinta), eram voltadas para a superação desses obstáculos estruturais. Posteriormente foi acrescida a meta 31 (trinta e um), conhecida como meta-síntese: a construção de Brasília. A educação constituía a meta 30 (trinta), situada como demanda derivada, com o objetivo de intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento, ou seja: a educação no planejamento, é vinculada ao desenvolvimento.

Nessa época, o debate sobre a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional agitava o Congresso Nacional com o confronto entre liberais e conservadores, entre privatistas e publicistas, entre ensino laico e religioso. O planejamento educacional constituía um dos focos das divergências. A relação Lei e Plano volta a ser associada na câmara, considerando que o planejamento da educação seria condição fundamental para o alcance dos objetivos educacionais previstos na lei, que apontavam, segundo o foco da época, para o desenvolvimento econômico e a democratização do país.

No entanto, em nome das teses de liberdade de ensino e do temor da intervenção estatal via planejamento e por razões econômicas, o plenário se opôs à ideia de um Plano Nacional de Educação predominando a definição de diretrizes sobre a aplicação dos recursos

---

<sup>3</sup> Os diagnósticos foram da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), ainda no segundo Governo Vargas.

federais destinados à educação, originando depois, a criação dos Fundos Nacionais dos recursos da educação.

Com o Decreto nº 51.152 de 05/08/61, Jânio Quadros abandonaria o Plano de Metas para criar a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) para elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Mas, em virtude do Decreto de nº 154 de 17/11/61, que alterou o anterior, estabeleceu a criação de órgãos e programas setoriais de planejamento.

Em 20 de dezembro de 1961 foi aprovada a Lei nº 4.024, conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, referindo-se ao Planejamento da Educação, reduzia-se à instrumentação de distribuição de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino em seus diferentes níveis de ensino conforme artigo 169 da Constituição de 1946. A Lei, em seu artigo 92, atribuía ao Conselho Federal de Educação a competência de elaborar o plano de aplicação de cada fundo.

O Conselho Federal de Educação, criado pela LDB em substituição ao Conselho Nacional de Educação e instalado em 12 de fevereiro de 1962, tratou logo de cumprir a tarefa a ele atribuída. Em 1962, sob a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB: Lei nº 4024/61), foi elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura e aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro Plano Nacional de Educação, que estabelecia objetivos e metas para serem cumpridos dentro de um prazo de oito anos e teve como relator um dos Pioneiros da Escola Nova: Anísio Teixeira. Esse PNE teve como destaque a questão do financiamento da educação ficando a ideia de Plano de Educação na nossa primeira LDB reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino.

Ainda em 1962, com a nomeação de Celso Furtado, Ministro Extraordinário do Planejamento através do Decreto nº 1.422 de 22/09/62, e elaboração pela equipe de Furtado de um Plano Trienal de Desenvolvimento 1963-1965, o Plano do CFE foi abandonado e o Ministério passou a elaborar, por orientação do novo Ministério do Planejamento, seu Plano Trienal de Educação 1963-1965. Diante das resistências às reformas de base, o Plano Trienal de Celso Furtado seria abandonado ainda em meados de 1963, e com ele o Ministério da Educação.

Em 1964, devido à polarização entre as forças populares/populistas e os interesses das classes hegemônicas nacionais e internacionais, resultou o golpe militar, com a instalação dos governos militares que revezaram de 1964 a 1985. Nessa época, a escola é utilizada como veículo de inculcação dos ideais da “revolução” e também nesse mesmo período transfere-se o protagonismo do Planejamento Educacional dos educadores para os tecnocratas, isso, em

termos organizacionais, visto que o Ministério da Educação é subordinado ao Ministério do Planejamento, cujos corpos técnico e dirigente, eram oriundos da área de Ciências Econômicas. Dessa forma, os Planos para a educação estavam diretamente ligados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) do país, ganhando a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura. Isto mostra que o Planejamento Setorial da Educação estava relacionado por lei às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo. No âmbito da lei foi rompido o princípio de uma lei sistêmica de diretrizes e bases da educação nacional, com a edição das leis nº 5.540/68 para a educação superior e nº 5.692/71 para o ensino de 1º e 2º graus<sup>4</sup>.

Para Bordignon (2011), a situação pós-64 que decidiu por um planejamento centralizado na burocracia estatal determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE, e os Planos de Desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas postas pelo CFE. Os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar não deram melhor sorte a um plano de educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e cortou a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar.

Neste percurso histórico, segundo Saviani (1999) inicialmente tem-se uma ideia de plano de educação como um instrumento de introdução da racionalidade científica (Manifesto dos Pioneiros, 1932); em seguida a ideia de plano como instrumento de controle ideológico (Estado Novo); o plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e para a distribuição de recursos (1946-1964); e no pós-64, de acordo com o comando militar e o tipo de desenvolvimento da época, os planos têm caráter de instrumento da racionalidade tecnocrática, sem qualquer interferência ou participação da sociedade no processo ou sistema de educação.

A organização da educação indubitavelmente encontra razões históricas para ser o que é. A mudança da realidade requer a mudança da lógica que elucidamos até aqui. Desvelar a lógica histórica dos caminhos e (des)caminhos da organização da educação, especificamente, nesse contexto, os planos de educação, é essencial para a proposição de novos caminhos.

### **1.1.2 Pós Constituição de 1988: responsabilização e participação.**

A Constituição Federal de 1988, considerada por muitos como constituição cidadã devido à ampla participação de diversos setores da sociedade em seu processo de elaboração,

---

<sup>4</sup> Atualmente utiliza-se Educação Básica, em substituição a antiga nomenclatura de 1º e 2º graus. A expressão Educação Básica consta na LDB nº 9.394/96.

marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agentes governamentais, como nos encontros e congressos dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade de vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado.

Para Gadotti (2012),

A Constituição de 1988 consagrou a **participação social** e o **controle público** sobre a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para os estados e os municípios receberem repasses de recursos. Contudo, a sua implementação vem sendo ameaçada não só porque, para muitos, ela é considerada como acessória, mas também por conjunturas hostis à participação, por distorções próprias da nossa sociedade hierarquizada e por falta de um marco regulatório adequado. (GADOTTI, 2012, p.p. 6-7)

No que se refere à educação, a Constituição de 1988 manteve o princípio da organização da educação em sistemas de ensino, acrescentando o ente federado município, todos com liberdade de organização em regime de colaboração, obedecida as diretrizes nacionais, de competência da União e trouxe dentre outros avanços, a previsão da construção de um novo Plano Nacional de Educação. Ao longo dos seus 25 anos, a Constituição sofreu diversas mudanças. Atualmente assim dispõe em relação ao Plano Nacional de Educação.

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I-erradicação do analfabetismo; II-universalização do atendimento escolar; III- melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, CF, 1988, art. 214).

Entre 1993 e 1994, após a Conferência Mundial de Educação em Jontiem, Tailândia, e, por exigência dos compromissos assumidos pelo País internacionalmente, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos. A partir dessa Conferência, o Brasil assume compromissos que vão influenciar diretamente a definição de diretrizes e metas vinculadas a políticas para o Ensino Fundamental.

No que refere ao Plano Nacional de Educação, a lei 9.394/96 trata do assunto em seus artigos 9º e 87:

Art. 9º - A União incumbir-se á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o distrito Federal e os Municípios; [...] Art. 87 - É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei: § 1º - A União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, LDB/1996, art. 9º e 87).

A Lei 9.394/96 contribuiu, de certa forma, com um novo clamor à sociedade educacional, com novas intenções atreladas ao movimento de planejamento, como força de lei, dando legitimidade ao planejamento. Ressalta-se ainda que a referida Lei chama a atenção ao determinar a cada ente federado, em regime de colaboração, elaborar o PNE. Tarefa esta não sendo mais atribuição do Conselho Federal ou Nacional de Educação, como também do próprio MEC.

Na visão de Monlevade (2002, p. 41), “[...] sem a LDB, era praticamente impossível se elaborar o PNE sob forma de lei”, pois a própria CF/88, em seu art. 22 e inciso XXIV, declarara ser competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Mesmo com os prazos estabelecidos nos artigos 9º e 87 da LDB, somente após dois anos, em fevereiro de 1998, foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei vindo do Poder Executivo estabelecendo o Plano Nacional de Educação – PNE.

A LDB/96 foi um marco importante em termos de políticas públicas educacionais. Isso porque a educação passava por um período de (re)configuração diante de um contexto centralizador vivido durante o período de ditadura militar. Para Mutim (2007), a CF e a LDB criam os mecanismos necessários para a implantação da descentralização dos processos educacionais nos municípios e também no interior das escolas públicas.

Mesmo com a previsão para a construção de um Plano Nacional de Educação, existente desde 1988 com a Constituição Federal e reforçado em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação que determinou que fosse elaborado um PNE um ano após a publicação



dessa lei, foi somente em 2001, ou seja, treze anos após a promulgação da Constituição e cinco anos após a previsão da LDB, que foi aprovado o PNE que passou a vigorar entre os anos 2001 a 2010.

O processo de discussão do PNE que antecedeu seu texto final foi de grande tensão. Duas propostas de Plano Nacional de Educação chegaram ao Congresso em fevereiro de 1988: a primeira, “da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/98) elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e apresentado ao plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em 10-02-1998, e a outra, “do Executivo ao Congresso Nacional” (Mensagem 180/98, de 11-02-1998) de iniciativa do MEC.

Na análise de Bordignon (2009), o PNE – “Proposta da Sociedade Brasileira” foi elaborado com visão sistêmica, partindo da organização da educação nacional como um todo, enquanto o PNE - “Proposta do Executivo” procurou caracterizar-se como de caráter técnico, de definição de objetivos e metas segmentados por temas, sem a visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nele estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava. As duas propostas apresentam uma tensão entre dois blocos de poder: um do governo e outro da sociedade civil organizada, que anuncia a necessidade de uma mudança, dentro da ordem democrática e contra ordem socioeconômica.

Ao final de um longo processo de discussões, conforme relatam Romano e Valente (2002, p. 98), o relator da Comissão de Educação opta por redigir um substitutivo, incorporando as contribuições dos dois projetos. Em 09 de janeiro de 2001, a partir da promulgação da Lei 10.172, no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, depois de três anos de tramitação<sup>5</sup> no congresso fica instituído o Plano Nacional de Educação – PNE –, o qual fixou diretrizes, objetivos e metas para a educação nacional para um período de dez anos (2001-2010), estabelecendo também a obrigatoriedade dos estados e municípios de elaborarem e submeterem à apreciação e aprovação do Poder Legislativo correspondente à proposta de um Plano Decenal próprio, de maneira a dar suporte às metas constantes no Plano Nacional de Educação.

Didonet (2005, p. 17), elencando seis qualificações que distinguem o PNE 2001-2010 dos planos anteriores, delega a esse plano a importância de materializar “um desejo histórico dos educadores”. As seis qualificações apresentadas pelo autor são:

---

<sup>5</sup> Para Monlevade (2002, p. 21), “A tramitação da LDB na Câmara e Senado refletiu as mudanças de correlação de forças no país de 1986 a 1996: de um momento que aglutinou as esquerdas pela derrubada da ditadura para o atual estágio de hegemonia do neoliberalismo, passando pela recomposição das forças da direita”.

a) É o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art.214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art.87, 1º); c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão e financiamento e da avaliação; e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução; f) e chama a sociedade para acompanhar e controlar sua execução (DIDONET, 2005, p.11).

Para Didonet (2005), a instituição do Plano Nacional da Educação (2001-2010) foi um avanço para a educação no sentido de que esse mecanismo permitiria maior articulação no planejamento, tendo em vista que as prioridades para uma década já estariam definidas. Outra característica seria o fato de que a educação teria, em um único documento, “a visão diagnóstica da educação, do nascimento à pós-graduação”, o que “permitiria uma análise compreensiva da problemática educacional brasileira” (2005, p.14).

Com caráter global, o Plano Nacional de Educação apresenta metas que abrangem todos os aspectos relativos à organização da educação nacional. O PNE marcou um avanço significativo na busca por uma unidade das políticas educacionais do país por apresentar um panorama geral da educação nacional e isso, sem dúvida, possibilitou um avanço substancial na forma de pensar as novas políticas públicas para educação a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – (PDE) foi apresentado ao país em 15 de março de 2007 e foi lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, simultaneamente à publicação do Decreto Federal nº 6.094, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso “Todos Pela Educação” – carro chefe do PDE.

De acordo com o livro *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, distribuído pelo Ministério da Educação a todas as Secretarias Municipais de Educação do país, em 2007, o PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. O PDE sustenta-se em seis pilares:

i) Visão sistêmica da educação, ii) Territorialidade, iii) Desenvolvimento, iv) Regime de colaboração, v) Responsabilização e vi) Mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um

lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. (BRASIL, 2007, p.14).

Para Saviani (2007), o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Desta forma, visando neutralizar as disparidades regionais nas últimas décadas, o Ministério de Educação (MEC) tem intensificado as ações redistributivas e supletivas entre os governos subnacionais no setor da educação, conforme prevê a lei nº. 9.394/96, em seu art. 75<sup>6</sup>. Até a década de 90, o acesso às políticas era restrito aos Municípios que as pleiteassem em Planos de Trabalhos Anuais (PTA), a serem regulamentados por Resoluções anuais específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Atualmente, a estratégia da redistribuição e da suplementação das políticas educacionais tem se dado, principalmente, através de convênios mediante adesão a programas e projetos. Estes projetos são definidos pelo próprio Ministério da Educação, para serem executados pelos Municípios, e preveem tanto a assistência técnica quanto a financeira.

O PDE corresponde a um conjunto de ações, que visam o alcance dos objetivos e das metas estabelecidos no PNE (2001), configurando-se como um plano executivo. Destaca-se ainda pela perspectiva sistêmica e pela proposição de ações, que oportunizam a concreção do regime de colaboração, tornando os sistemas públicos de ensino menos concorrentes e mais articulados, na garantia do direito à educação.

No que corresponde à estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº10 172, de 2001, e à do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Saviani (2007) constata que o PDE não se constitui em um plano, em sentido próprio, mas é definido, como um conjunto de ações que, teoricamente, se organiza em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Nota-se que o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Quanto ao Plano de Metas Compromisso “Todos Pela Educação”, nasce a partir da necessidade da conjugação de esforços das Unidades da Federação, atuando em regime de colaboração. Tem como finalidade, a melhoria da qualidade da educação por meio dos indicadores nacionais da Educação Básica. A partir do Decreto Federal nº 6.094, Prefeitos e Governadores foram conclamados a efetivarem adesão ao Compromisso Todos pela Educação

---

<sup>6</sup> BRASIL, LDB 9394/96, art. 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

e, conseqüentemente, a elaborarem o Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios. O PAR determina uma nova lógica na formulação de políticas públicas em educação, e como ferramenta de execução orçamentária e financeira, com enfoque na elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Quanto ao Plano Nacional de Educação (PNE), 2011-2020, iniciou-se através de Comissão de Educação e Cultura com um projeto intitulado “Mais Dez: o Legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação”, com encontros regionais em seis capitais brasileiras, ao longo do ano de 2009. Os debates articularam-se com a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), em vistas ao fortalecimento de um importante processo para as propositivas do novo PNE.

A tramitação do PNE foi palco de uma acirrada disputa, principalmente devido ao desacordo do que a CONAE propôs, que era 10% do PIB. O CNE defende 7% do PIB, até 2014, e, no mínimo, 10% do PIB, até 2020.

O novo PNE foi aprovado pela Lei nº 13.005 em 25 de junho de 2014 e se consolida com quatorze artigos, dez diretrizes e vinte metas. Na sua estrutura o artigo 8º apresenta a exigência aos municípios e estados de elaborarem seus respectivos planos de educação.

## **1.2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

### **1.2.1 Historiando o município de Santo Antônio de Jesus**

Situado na região econômica denominada Recôncavo Sul Baiano, Santo Antônio de Jesus é, hoje, um dos maiores e mais prósperos municípios do Estado da Bahia. Sua distância da capital é de 185 Km via terrestre através da BR 101, e 90 Km e mais a travessia marítima Bom Despacho-Salvador. Abrange uma área de 252 Km<sup>2</sup>, tem a 17ª maior população entre os municípios da Bahia, aproximadamente 99.407 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE realizada em 2013.

Limita-se com os municípios de Aratuípe, Dom Macedo Costa, Muniz Ferreira, São Miguel das Matas, Conceição do Almeida, São Felipe, Varzedo e Laje. Na área de influência

da cidade, incluindo a Região Metropolitana de Salvador, localiza-se uma população em 6,5 milhões de habitantes (num raio de 200 Km) que é o principal sustentáculo da economia regional.



**Figura 1: Mapa de localização de Santo Antônio de Jesus – Recôncavo Sul da Bahia.**

Fonte: SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – 2013.

Na história do desenvolvimento do município de Santo Antônio de Jesus, sua área de localização foi ocupada, inicialmente, pelos índios da Pedra Branca, que viviam da caça, da pesca e de pequenas roças, e durante o período colonial, pelos portugueses. Estes foram atraídos para a região porque, além da pequena distância da Baía de Todos os Santos, suas terras eram férteis e os cursos d'água abundantes (pela proximidade das bacias hidrográficas dos rios Paraguaçu, Jaguaripe e Jiquiriçá), condições apropriadas para expansão das culturas da cana-de-açúcar e da mandioca.

Durante o período colonial, destacou-se a figura do Padre Matheus Vieira de Azevedo, na história do município, cuja residência deu origem ao primeiro povoado. Em suas terras deu-se a construção de um oratório consagrado a Santo Antônio, em torno do qual surgiram as casas dos colonos. Na segunda metade do século XVIII, o Oratório foi transformado em

Capela Curada, onde passaram a ser sepultados os moradores da região. Em torno dessa capela surgiu um arruamento dando origem a Vila de Santo Antônio de Jesus.

Em 19 de junho de 1852, pela Lei Provincial nº 448, sancionada pelo Vice-Presidente da Província, Álvaro Tibério de Moncorvo Lima, a Capela de Santo Antônio de Jesus foi elevada à categoria de Igreja, desmembrando da freguesia de Nossa Senhora de Nazaré.

O município de Santo Antônio de Jesus foi emancipado em 29 de maio de 1880, através da Lei provincial de nº 1.952, a partir da Vila de Santo Antônio, e desmembrado do município de Nazaré, que anteriormente pertencia à vila de Jaguaripe.

Entre os séculos XVII e XVIII, as lavouras da cana-de-açúcar e da mandioca foram o principal fator de povoamento e fixação nas terras do atual município de Santo Antônio de Jesus. Com a decadência da cana-de-açúcar, o município mostrou-se vocacionado para o cultivo do fumo e da mandioca e para o comércio. O fumo se consolidou no século XIX e seu cultivo se manteve até a primeira metade do século XX, em face de instalação de indústrias de beneficiamento em municípios vizinhos. O ciclo do fumo impulsionou o crescimento do núcleo urbano. Nos anos 60/70, com a decadência da cultura e processamento do fumo, a citricultura foi ocupando as terras disponíveis e tornando-se uma nova especialização regional.

Face à chegada, em 1889 da linha férrea de Nazaré, Santo Antônio de Jesus, viveu um período de grande prosperidade econômica. Por muito tempo sua economia se apoiou no transporte ferroviário até o início de um pequeno ciclo de exploração mineral. Durante a Segunda Guerra Mundial, a exploração de manganês atingiu o auge.

Como parte do Recôncavo baiano, tradicionalmente denominada *periferia da capital*, há algumas décadas encontram-se em declínio as atividades produtivas agrícolas do Município, provavelmente em razão do atraso tecnológico, dos baixos preços dos produtos no mercado internacional e da concorrência em outros países e regiões do Brasil. Por outro lado, a expansão do sistema rodoviário do Estado, construção das rodovias BR 324 e BR 101, e a ligação ao eixo BR 101-*Ferry Boat*, contribuíram para consolidar uma tendência ao crescimento de Santo Antônio de Jesus, que passou a configurar-se como polo regional, sendo hoje classificado como o centro sub-regional do Recôncavo Sul. Este reconhecido dinamismo deve-se, provavelmente em grande parte, à sua localização estratégica e ao fato de se constituir em eixo rodoviário entre Oeste e Leste da Bahia (via BR 001, BA 245 e BA 026) e entre Sudeste e o Nordeste brasileiro. Dispondo de amplas possibilidades de comunicação terrestre, o município é distribuidor de bens gerados na própria região e em outras regiões e é prestador de serviços urbanos e rodoviários.

Santo Antônio de Jesus, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, vem apresentando nas últimas décadas, um aumento populacional não constatado em outros municípios da região, com uma taxa média de crescimento de 1,69%, a segunda maior taxa dentre os municípios do Recôncavo Sul. A dinâmica populacional de Santo Antônio de Jesus, já referendada nesse texto, foi influenciada pelos ciclos econômicos registrados na sua história, que criaram novas áreas urbanas e recriaram ou desestruturaram outras. E mais recentemente, outro fator que tem contribuído para esta dinâmica tem sido a polarização do comércio regional/local o que tem marcado mais decisivamente a urbanização do município, cuja taxa é de 87,2.

Quanto à distribuição etária o município de Santo Antônio de Jesus nas últimas décadas vem sustentando a maior concentração da população no grupo etário de 15 a 59 anos, cujo percentual atualmente é de 67,6% da população. Esses dados expressam demandas de políticas públicas que precisam ser consideradas no planejamento municipal.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Santo Antônio de Jesus é 0,700, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,221), seguida por Renda e por Longevidade. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,142), seguida por Longevidade e por Renda.

Embora possua um forte e crescente desenvolvimento econômico o município ainda não conseguiu traduzir essa força e esse crescimento em melhores indicadores sociais. Tem, pois, diante de si, dois grandes desafios. O primeiro é incrementar o desenvolvimento econômico já em curso nas últimas décadas. O segundo e maior desafio é implementar políticas sociais públicas capazes de fazer com que os resultados gerados por esse desenvolvimento se traduzam em melhoria das condições de vida da população. Nesse processo, a educação, tem, certamente, um papel fundamental, pois é, comprovadamente, o fator que, de forma isolada tem uma repercussão mais decisiva no desenvolvimento socioeconômico.

### **1.2.2 A organização da educação municipal**

A educação no município de Santo Antônio de Jesus passa a ter sua organização formal/documental de forma mais sistematizada a partir da Lei Orgânica Municipal - LOM

(1990) que confere em um dos seus capítulos seção específica que trata da Política Educacional, Cultural e Desportiva, apontando, dentre outros aspectos, à necessidade de planejamento educacional, bem como, princípios que devem balizar tal ação, dentre eles o princípio da participação.

Na perspectiva de melhor organizar a educação municipal e tendo em vista a indisponibilidade de dados sistematizados que fossem simultaneamente precisos e atualizados sobre a Educação de Santo Antônio de Jesus e que pudessem constituir-se de base para sua (re)organização na perspectiva de atender as preconizações da LOM, em consonância com a Constituição Federal de 1988, foi realizado, em 1997, por solicitação da secretária municipal de educação<sup>7</sup> da época, um diagnóstico da educação no município de Santo Antônio de Jesus o qual compreendeu o período de 1991-1997, sendo considerado um dos marcos iniciais do planejamento da educação municipal, conforme consta nos arquivos da Secretaria.

O referido diagnóstico, coordenado por uma equipe de consultores<sup>8</sup> e que contou também com o apoio dos assessores e técnicos da secretaria municipal de Educação e envolvimento na pesquisa de campo dos profissionais da educação das escolas<sup>9</sup>, visou fornecer um quadro da situação da educação no período já sinalizado considerando as redes estadual, municipal e particular, como também, possibilitar um maior conhecimento da rede municipal e de sua posição dentro do quadro da educação no município.

Os dados apresentados na pesquisa, sistematizados em forma de relatórios, embasaram a elaboração de um plano de ação. Dentre as ações do referido plano estava a realização de concurso público para os mais variados cargos que compõem a gestão municipal, contemplando também o magistério. Realizado no segundo semestre de 1997, o primeiro concurso público apontou à educação municipal um caminho importante para a sua organização no tocante aos recursos humanos, além de atender os preceitos da LOM.

É nesse contexto, de profissionais do magistério que passaram a integrar a rede pública municipal de Santo Antônio de Jesus, que em março de 1998, a pesquisadora passa a ser parte dessa rede. E enquanto parte experiência, inicialmente, lecionar nas séries iniciais do Ensino Fundamental, depois, nas séries finais, embora, sem formação específica na área de atuação, e, concomitantemente acompanhando a evolução da educação municipal.

---

<sup>7</sup> A Secretária Municipal de Educação, professora Carmelita Nery Rodrigues, foi gestora em períodos consecutivos do governo municipal 1997-2000 e 2000-2004.

<sup>8</sup> Os consultores foram: Elizabete Conceição Santana, Lúcia França Cunegundes e Rachel Alexandrina Pimenta.

<sup>9</sup> Conforme os arquivos da Secretaria Municipal de Educação, o envolvimento dos profissionais que atuavam nas escolas nas entrevistas semiestruturadas e em questionários iria permitir, na medida do possível, “iluminar” o diagnóstico.



A educação municipal ia sendo delineada com novas políticas a exemplo da criação e efetividade de organismos de controle social (conselhos municipais) e o Plano de Carreira do Magistério e nesse delineamento, enquanto parte dessa rede, sempre procurava acompanhar as políticas que direta ou indiretamente impactariam no seu ofício de profissional da educação.

No ano de 1999, frente às demandas apontadas no diagnóstico (1991-1997), às oriundas da LOM, e, às novas demandas que emergiam, sobretudo, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, a educação pública municipal de Santo Antônio de Jesus, cujo crescimento era destaque frente à evolução quantitativa da matrícula e também funcional, engajou-se na construção de um Plano Municipal de Educação para o triênio 2000-2003.

O engajamento na construção do planejamento para a educação municipal para um triênio, ainda que a proposição tivesse partido da gestão, marcou muito o início da caminhada profissional da pesquisadora na rede, uma vez que atuava em outra rede municipal e o planejamento da educação sempre era colocado como atribuição das unidades escolares. À Secretaria de Educação apenas competia acompanhar e subsidiar, às vezes.

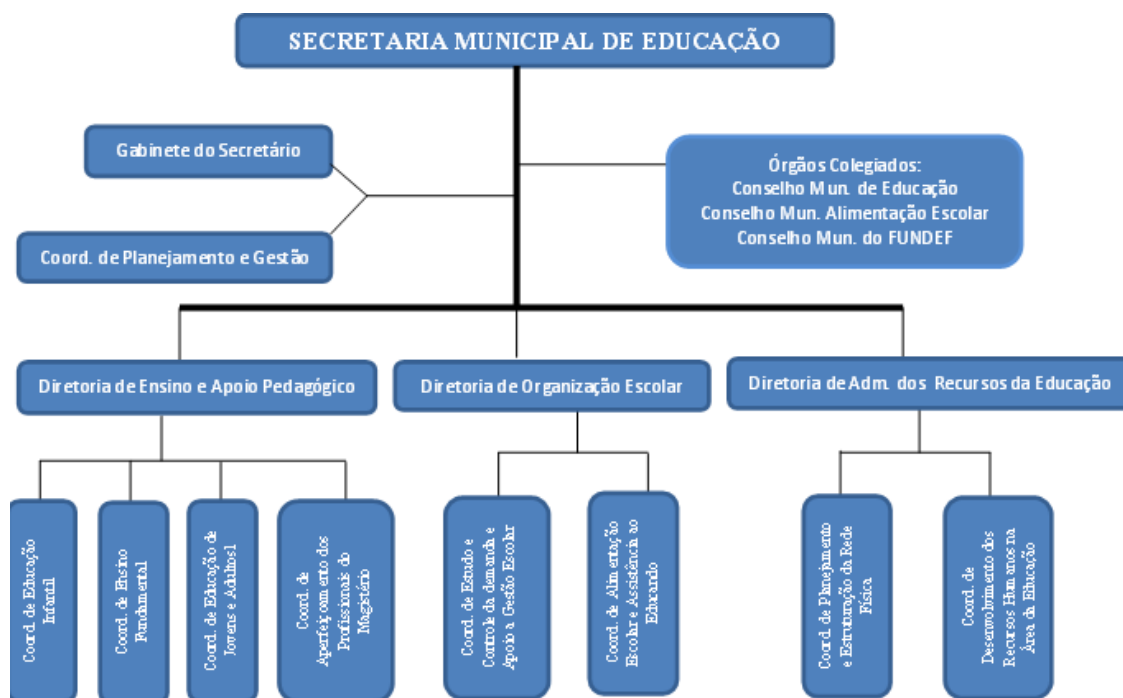
Para além da experiência vivenciada, os registros apontam que a elaboração do Plano Trienal, que se tratava de um Plano de Governo, foi um produto de construção coletiva, em que estiveram participando, mais diretamente, embora nem todos com a mesma frequência e intensidade, integrantes de segmentos da educação no Município (professor, aluno, coordenador pedagógico, funcionários da secretaria de educação), além de representantes da APLB-Sindicato, da 4ª Diretoria Regional de Educação – DIREC, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, do Conselho Tutelar e da Associação Comercial. Esta participação, conforme os arquivos da secretaria, foi bem mais ampla considerando que toda a construção do Plano Municipal de Educação foi realizada a partir de consulta direta a integrantes de vinte e quatro diferentes setores da comunidade santoantoniense.

Em 2001, resultante da reforma administrativa contida na Lei nº 704/01<sup>10</sup> de 01 de março de 2001 que dispõe sobre a estrutura administrativa do município – Seção III – da Secretaria de Educação, em paralelo a efetividade do Plano de Educação Trienal, a Secretaria Municipal de Educação, ainda que vinculada à rede estadual, começou a estruturar-se de forma mais sistêmica, conforme ilustra a figura 02. Essa estrutura não apenas redimensionou a organização da educação municipal no órgão central, mas extrapolou o âmbito da gestão central, à medida que os servidores da rede foram se apropriando dessa estrutura resultando

---

<sup>10</sup> Ver art. 13, inciso II e § 1º que define a nova estrutura básica da Secretaria de Educação e define a área de atuação.

num melhor dinamismo das relações profissionais e em maior efetividade das ações desenvolvidas nas unidades escolares.



**Figura 2: Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-BA.**

Fonte: Regimento da Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus, outubro de 2001.

Era perceptível o quanto essa estrutura contribuía na efetividade do Plano de Educação Trienal. Ainda em 2001, o município de Santo Antônio de Jesus, com base na Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010) tem a necessidade de adequar/elaborar um Plano Decenal de Educação, um plano não mais de Governo, mas um Plano de Estado<sup>11</sup>.

Se antes de qualquer obrigação legal frente à elaboração de um plano o município já havia despertado e se mobilizado na construção de um planejamento coletivo, possivelmente, a postura seria a mesma, evidentemente, que fortalecida com os dispositivos legais.

<sup>11</sup> Políticas de Estado são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolvendo estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Paralelas a esta nova necessidade de um plano decenal, outras tantas políticas, oriundas do Plano Trienal, foram sendo implementadas, de forma a amenizar os problemas apontados e a criar uma melhor estrutura para a organização da educação municipal, a exemplo da Lei nº 730/2002 que cria o Fundo Municipal de Educação, da Lei nº 736/02 que dá nova redação a Lei nº 639/98 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação - CME, e da Lei nº 758/2003, a qual disciplina a organização<sup>12</sup> do Sistema Municipal de Ensino.

No contexto da organização da educação municipal frente ao desafio da elaboração de Planos de Educação Decenal para o município de Santo Antônio de Jesus, duas políticas implementadas foram imprescindíveis: a institucionalização do Sistema de Ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação, as quais, são classificadas nessa pesquisa como os dois pilares da organização da educação que antecederam a elaboração do PME, dado a especificidade que cada uma tem no tocante ao Plano Municipal de Educação, e para tanto, aprofunda-se a discussão acerca desses pilares na sequência do texto, para melhor compreensão da materialização do PME no município de Santo Antônio de Jesus. Quanto ao PME, que é considerado o terceiro pilar da organização da educação municipal e que é objeto desta pesquisa será abordado em capítulo específico.

### **1.3 OS PILARES DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS QUE ANTECEDERAM A ELABORAÇÃO DO PME.**

#### **1.3.1 Institucionalização do Sistema Municipal de Ensino: situando o município como espaço de relação de poder.**

Do ponto de vista legal/constitucional, entre 1970-1984, ainda sob as disposições da Emenda Constitucional nº 01/69 (BRASIL, 1969), os Municípios continuam dependentes da tecnocracia dos gabinetes da União. No entanto, segundo Pires (1999), entre 1984-1988 abriram-se novas perspectivas para a autonomia municipal, tendo em vista as campanhas municipalistas.

Em um contexto marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e pela defesa da capacidade da instância local, a CF de 1988 muda profundamente o pacto federalista brasileiro.

---

<sup>12</sup> Essa organização, que se estendeu até o ano de 2010, sofreu alterações com ampliação de seus departamentos e respectivas coordenações após reforma administrativa do Executivo.

A descentralização do poder apresenta-se como traço marcante na CF de 1988, reafirmando o princípio federativo e redistribuindo as competências e responsabilidades até então concentradas na União e nos Estados, estendendo-as aos Municípios. Adota a tripartição de competências e acena para soluções mediante cooperação entre as três esferas estatais.

De acordo com Abranches (2003), a descentralização está intimamente ligada a um princípio de reforma do Estado, ou seja, de elaboração de novas formas de relação deste com a coisa pública e com a sociedade civil.

Segundo estudos recentes desenvolvidos por Novaes e Fialho (2010, p. 589), a descentralização constitui-se num processo complexo de transferência de poder para a tomada de decisão e envolve uma série de relações de poder.

Vitor Paro (2001) adverte que é preciso estar atento com relação à autonomia administrativa para não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas, já que a desconcentração se dá por meio da distribuição de tarefas para os órgãos locais, mantendo ainda concentrado o poder de decisão. “A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisões” (PARO, 2001, p. 84).

Com a descentralização, estabelece-se uma nova configuração aos Municípios brasileiros, integrando-os à federação como entidade político-administrativa dotada de autonomia com efetivos poderes, pelo menos no plano normativo, e importante papel como agente de políticas públicas. Segundo Castro (1998, p. 179), “a autonomia não é poder originário, é prerrogativa política concedida e limitada pela CF”. Em consequência, há limites para o exercício da autonomia municipal, como o há para os Estados-membros.

Em consonância para com o contexto nacional e no exercício dos poderes conferidos pela CF, no município de Santo Antonio de Jesus-Ba em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica Municipal tornando o município pessoa jurídica de direito público interno (LOM, art. 1º, Título I, 1990).

No aparato construído pela CF a fim de dotar o município de autonomia e de elevá-lo à condição de ente federado, tal como os estados, percebe-se a finalidade que cumpre a LOM. Ao se estruturar, assim o faz sob o princípio da cooperação de acordo também com os princípios constitucionais que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição; que trata da competência comum da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e; que trata que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado<sup>13</sup>.

Frente às prerrogativas que a legislação brasileira atribui ao município, criou-se a possibilidade de profundas modificações nos encaminhamentos político-administrativos nas diferentes esferas em que atua, delegando-lhe autonomia fundamentada em regime de colaboração<sup>14</sup>.

Em se tratando da atuação/situação dos Municípios no campo educacional, no Brasil desde os anos 1980, houve profundas alterações, sobretudo com a promulgação da CF de 1988 e implementação de planos, programas, projetos e ações no início dos anos 1990, como consequência de um movimento mais amplo e global, o da reforma e da descentralização do Estado e da ressignificação do poder local<sup>15</sup>.

No contexto de redemocratização do país, nos anos 1980, a CF de 1988, ao associar princípios de democratização e descentralização, estabelece responsabilidades com a organização da educação nas três instâncias do poder público, centralizando na União o poder para a definição das diretrizes e bases da educação brasileira, e dividindo a responsabilidade entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no tocante à legislação complementar da educação, cultura, ensino e desporto, à manutenção da educação e à garantia dos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (BRASIL, 1988, art. 22 e 23).

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem a competência legislativa plena, visando atender suas peculiaridades. A superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, art. 24, § 1º ao 4º).

---

<sup>13</sup> CF de 1988 artigos 18, 23 e 60§ 4º, I.

<sup>14</sup> O regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, projeto nacional de educação (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

<sup>15</sup> Em 1961, a LDB nº 4.024 (BRASIL, 1961), a despeito de várias críticas, representa um avanço na tentativa de institucionalização da unificação do sistema escolar nacional e de sua descentralização. Os Municípios, trabalhando em consonância com os Estados, passam a ter mais responsabilidades administrativas e financeiras com a educação, especialmente, a responsabilidade sobre as matrículas na escola primária, para crianças com sete anos de idade (atualmente denominado Ensino Fundamental a partir dos seis anos); com o ensino primário na área rural e com a manutenção financeira (arts. 29 e 92). Do ponto de vista da legislação, a atuação do Município ganhou destaque na Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), em seus arts. 58 e 71. O art. 58 dispõe sobre o poder do Estado para estabelecer as responsabilidades dos Municípios no campo da educação. Embora somente a CF de 1988 e a LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) estabeleçam a legalidade dos Sistemas Municipais de Ensino, o art. 71 da Lei nº 5.692/71 (nas Disposições Transitórias) trata de CMEs, atribuindo-lhes funções a serem delegadas pelos CEEs.

A CF de 1988 reconhece legalmente a participação dos Municípios na organização e na gestão da educação nacional ao permitir a organização de sistemas municipais de ensino. Instituiu-se, assim, a organização plurissistêmica da educação, com atribuições não-concorrentes e trabalho de forma cooperada. A estrutura do sistema educacional passa a integrar os sistemas de ensino federal, dos territórios, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, art. 211).

A CF de 1988 instituiu o regime de colaboração na organização da educação, em especial, nos níveis infantil e fundamental e seu papel na organização e manutenção da educação, competindo aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Ao assumir estas prerrogativas legais, a LOM de Santo Antônio de Jesus, no âmbito educacional, aponta dispositivos<sup>16</sup> que regulamentam a educação municipal, esses dispositivos por sua vez, compõem o subsídio legal onde se sustenta o Regime de Colaboração, ficando explícitos e regulamentados as especificidades de cada um dos entes nele envolvidos, assim como as competências, os recursos que devem ser utilizados e os prazos que devem ser cumpridos para a consecução dos atos previstos em lei.

Entre os dispositivos da LOM que regulamentam a educação municipal de Santo Antônio de Jesus, constam o Sistema de Ensino<sup>17</sup>, a constituição do Conselho Municipal de Educação enquanto órgão normativo do sistema e o Plano Municipal de Educação como a política educacional a ser elaborada e gerida pelo referido sistema, com a coordenação e o acompanhamento do Conselho Municipal de Educação.

No tocante ao sistema municipal de ensino, é pertinente lembrar que o debate em torno dele não é recente. Anísio Teixeira, na década de 1950, já defendia a “construção de Sistemas Municipais de Educação no Brasil” (ROMÃO, 2010, p. 107). Entretanto, passaram-se mais de trinta anos para que a ideia ganhasse institucionalidade, primeiramente na CF 1988 e que só se concretizou de forma legal com a LDB nº 9.394/96, que marca uma maior valorização do poder local, e se inspira na busca por mais autonomia política nos Municípios.

---

<sup>16</sup> Os dispositivos que regulamentam a educação municipal na LOM de Santo Antônio de Jesus, encontram-se no Capítulo XIII – das Políticas Municipais, Seção II – Da Política Educacional, Cultural e Desportiva compreendendo os artigos 231 a 247.

<sup>17</sup> A noção de sistema é incorporada à Lei Orgânica do Município de Santo Antônio de Jesus quando esta estabelece a coexistência de vários órgãos, a exemplo do Conselho Municipal de Educação e Cultura, bem como, entidades de comunidade na concepção, execução, controle e avaliação dos processos educacionais.

Nesse sentido, falar da institucionalização do sistema municipal de ensino remete, inicialmente, ao entendimento do que seja sistema. *A priori*, a ideia de sistema se fundamenta na articulação entre limites e possibilidades estabelecidas por normas e objetivos sendo o Estado a instância que define e estipula normas comuns que se impõe a toda a coletividade.

Saviani (1999) conceitua sistema como um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada.

Assim, sistema implica a organização, sob normas próprias (tarefa delegada com maior ênfase aos municípios a partir da LDBEN/1996) e comuns (isto é, regras gerais para a educação que o município tem que respeitar e com elas se articular). Corresponde à efetiva concretização da autonomia municipal na área da educação, com as correspondentes liberdades e responsabilidades.

Gadotti (2000) reforça a necessidade dos Sistemas municipais de ensino frente às políticas descentralizadoras e o pluralismo político e dadas as complexidades da sociedade atual que apresenta duas tendências universais e complementares, a globalização da economia e dos meios de comunicação [a interdependência global] e, de outro, o fortalecimento do poder local. Segundo o autor,

(...) [Em um] contexto desalentador [na educação] desponta uma instância educativa com uma força inédita: o poder local. A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilitem aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder. (GADOTTI, 2000, p. 164).

Nesse contexto, provavelmente os sistemas de ensino foram constituídos para dar efetividade à doutrina federativa da autonomia entre os entes federados no âmbito de suas responsabilidades, adotada como estratégia de democratização do exercício de poder pelos cidadãos.

Deve-se ainda atentar para o posicionamento de Foucault (2004) em relação ao sistema de educação, ao considerar todo “sistema de educação como uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo” (Foucault, 2004, p. 44).

Foucault identifica todos os grandes procedimentos de sujeição do discurso no sistema de ensino como um grande edifício que é:

Uma ritualização da palavra; uma qualificação e uma fixação dos papéis para os sujeitos que falam; a constituição de um grupo doutrinário ao menos difuso; uma distribuição e uma apropriação do discurso com seus poderes e seus saberes. (FOUCAULT, 2004, p.44-45).

Treze anos após a aprovação da LOM do município de Santo Antônio de Jesus, o Executivo Municipal e o dirigente da Educação, a partir da apropriação do discurso sobre sistema municipal de ensino, optam pela criação do seu sistema de ensino<sup>18</sup>, embora pudesse “optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica”. Sendo assim, em 16 de junho de 2003 o sistema municipal de ensino de Santo Antônio de Jesus foi instituído através da Lei nº 758/03, “que disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino, com ênfase na educação escolar que se desenvolve, por meio de ensino em instituições próprias”.<sup>19</sup>

A partir do momento em que o Município de Santo Antônio de Jesus opta pela criação do seu sistema próprio de ensino direciona para organizar a educação local, no sentido de constituir o arcabouço legal maior de organização da educação no município.

Quanto à composição, o sistema de ensino do município de Santo Antônio de Jesus compreende as instituições órgãos definido na LDB/96<sup>20</sup>, exceto, as instituições de ensino médio, as quais no referido município estão sob a responsabilidade do ente estadual e atenta nesse processo ao que a CF de 1988 disciplina em relação aos sistemas municipais de ensino.

Não se sabe ao certo o porquê de tanta morosidade ou se fora apenas uma opção dentro das relações estabelecidas e autonomia concedida. Por outro lado, recorrendo às disposições contidas no Parecer CNE/CEB nº 30/2000, observa-se que toda e qualquer escolha eleita pelo município não se dá “sem a existência prévia do sistema municipal de ensino, o reconhecimento da autonomia do município e de um regime de colaboração.” Isto porque se trata da existência constitucional do sistema municipal, cabendo sua organização aos municípios. Esta organização e o modo de funcionamento dos sistemas ficam sob a esfera da autonomia destes entes federativos, “obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional”. (BRASIL, 2000, p. 60)

A criação de sistema próprio de ensino no Município de Santo Antônio de Jesus, em 2003, é subseqüente à instituição de órgãos que constituem o sistema de ensino a exemplo das

---

<sup>18</sup> De acordo com o parágrafo único do artigo 11º da LDB/96.

<sup>19</sup> Lei nº 758/03, artigo 1º.

<sup>20</sup> Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996, Artigo 18).



Leis<sup>21</sup> que criam o Conselho de Alimentação Escolar; Conselho do FUNDEF; e, o Conselho Municipal de Educação. Por outro lado, não se pode desconsiderar que os órgãos citados constam na Lei nº 704/01 de 01 de janeiro de 2001, que dispõe sobre a estrutura da administração pública do município de Santo Antônio de Jesus, especificamente, na seção III que trata da estrutura básica da Secretaria da Educação, a qual também antecede a Lei que trata do sistema.

Esse arcabouço de Leis municipais passou a representar um momento de transição entre uma forma de organização elementar, cujas atividades restringiam-se a um órgão diretamente vinculado aos interesses políticos administrativos, para formas de organização mais complexas – Sistema Municipal de Ensino.

A CF de 1988 e a LDB nº 9.394/96, ao dar autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais, os situa como espaço real de poder e não como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder.

É pertinente a contribuição de Foucault (1995) sobre poder, afirmando que, “o poder é algo que se exerce, que está diluído, espalhado por toda a estrutura social e está presente nas múltiplas relações sociais na sua dinamicidade e movimento”. (FOUCAULT, 2003, p.130).

Segundo a ótica foucaultiana, as relações de poder se manifestam de múltiplas formas e não possuem localização nem sujeitos específicos.

Quero dizer que em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso (FOUCAULT, 2003, p. 179).

Sendo o poder composto por relações dispersas em toda sociedade, todos são sujeitos e objetos de poder. “O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos só circulam, mas, estão sempre em posição de exercer este poder, são sempre centros de sua transmissão” (FOUCAULT, 2003, p. 183).

O sistema municipal de ensino de Santo Antônio de Jesus constitui espaço real de poder, quer seja pelo seu discurso, quer seja pelos órgãos que engloba, quer seja pelos atores

---

<sup>21</sup>Lei nº 563/96 de 11/03/1996 – Cria o Conselho de Alimentação Escolar e a qual tem seus artigos 2º e 3º alterados pela Lei nº 697/00 de 29/12/2000; Lei nº 639/98 de 15/06/1998 – Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e Cultura, a qual tem nova redação com a Lei nº 736/02 de 21/08/2002 – dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus; Lei nº 640/98 de 15/06/1998 – Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, a qual teve alteração em seu art. 2º através da Lei nº 735/02 de 21/08/2002.

sociais que envolvem, quer seja pela autonomia de elaboração de outros tantos discursos. São espaços de relações de força na perspectiva de buscar o fortalecimento do poder local e a autonomia pedagógica, financeira e administrativa, considerando as peculiaridades do município e a participação dos cidadãos nas soluções de problemas da educação local.

Nesse contexto, os sistemas de ensino, e em particular o sistema de ensino do município de Santo Antônio de Jesus, podem ser considerados “construções sociais que os municípios instituem a partir da confluência de uma multiplicidade de forças incluindo as sociais, as políticas, as institucionais e as culturais, dentre outras.” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2010, p. 378).

### **1.3.2 O Conselho Municipal de Educação: órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino.**

O Brasil da década de 1990 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as formas de organização social em conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, visando a implementação de políticas sociais nas diversas áreas: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, previdência; e de defesa de direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos idosos, dentre outros.

Embora o termo conselho<sup>22</sup> não seja uma expressão nova na história de participação política, os conselhos gestores de políticas públicas surgem a partir da promulgação da CF de 1988 que prevê, no capítulo da Seguridade Social, como um dos objetivos, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Das distribuições e atribuições municipais previstas no texto constitucional de 1988, ao município compete o papel de ampliação das possibilidades de escolhas individuais e

---

<sup>22</sup> A existência dos conselhos não é algo novo, pois, segundo Monlevade (2005), os Conselhos Municipais remontam o período que vai do século XII ao XV em Portugal, pois naquela época, existiam Conselhos Municipais que deram lugar aos Conselhos Urbanos, surgidos a partir das assembleias de moradores e das juntas da freguesia. No Brasil, esta ideia também não é nova, pois os conselhos de educação apareceram no panorama educacional no início do século XX, conforme nos indicam os estudos de Poletto (1982). Somente em 1911 as ideias de Conselho dos anos de 1842, 1846 e 1882 passaram a ser materializadas, com a criação do Conselho Superior de Ensino, através do Decreto n. 8.659, de 05/04/1911. Convertendo-se em Conselho Nacional de Ensino pelo Decreto. n. 16.782-A, de 13/01/1925 e a seguir em Conselho Nacional de Educação, por meio do Decreto. n 19.850, de 11/01/1931, e, por fim, Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), expressos na Lei n. 4.024, de 20/12/1961, surgindo posteriormente com a Lei n. 5.692/1971, os Conselhos Municipais de Educação – (CMEs), com funções delegadas pelos CEEs.

coletivas, o que comporta a ideia de potencialização da participação e partição tanto do poder quanto das oportunidades. Atribuições estas, ratificadas com a promulgação da LDB nº. 9.394/96, quando entram em cena nos municípios, e com grande expressividade, os Conselhos Municipais de Educação.

Referendados pela Constituição de 1988 e pela LDB de 96, os CMEs são exemplos concretos do alcance que os órgãos colegiados podem atingir, já que a maioria deles se caracteriza pela presença de usuários e trabalhadores da educação, entretanto também se constitui de outros setores da sociedade civil que, até então, não haviam participado da gestão dos sistemas educacionais.

Os conselhos surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. “Os conselhos gestores são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2007, p. 7).

Ressalta-se que até a promulgação da Constituição Federal em 1988, seria impossível a existência de sistemas municipais de ensino, logo, também não era possível que existissem Conselhos Municipais de Educação com função normativa, essa função até então era realizada pelos Conselhos Nacionais e Estaduais de Educação.

A partir da década de 1990, com a institucionalização de sistemas de ensino, que ganha mais força com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, surge a função normativa para os Conselhos Municipais de Educação. Nesse contexto, “o município, além de oferecer o ensino numa rede própria de escolas, pode coordenar, normatizar e controlar um conjunto de escolas com abrangência limitada pela lei federal, por meio de um órgão gerencial e um órgão normativo” (MONLEVADE, 2005, p. 34). Nesse caso, o órgão normativo é o Conselho Municipal de Educação.

O Conselho Municipal de Educação faz parte de um modelo de gestão pública que vem ganhando espaço em detrimento da reforma do Estado, a qual prevê que “toda área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública” (GOHN, 2008, p.99).

Analisar o Conselho Municipal de Educação (CME) significa tratar dos aspectos políticos que envolvem as ações sociais a partir dos processos de democratização da sociedade e descentralização administrativa do Estado, levada adiante no que se convencionou denominar de Reforma do Estado dos anos de 90.

Os conselhos de educação segundo Bordignon (2005), Paz (2004) e Sales (2005), foram concebidos com função de *Estado Maior* da educação, para atuar estrategicamente na

gestão dos sistemas de ensino, conferido às políticas educacionais, e sua implementação, a continuidade da ação e representatividade da vontade nacional. Assim, a análise dos conselhos de educação se situa no campo da gestão pública, que encontra seu fio condutor no processo de democratização e descentralização, cujo eixo central diz respeito à participação social e política da sociedade, e à construção de uma cultura cidadã.

Os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, ou seja, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre alguma coisa. Eles apareceram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade e existem até hoje, com denominações e formas de organização diversas, em diferentes áreas da atividade humana. Seu sentido pode ser buscado na etimologia greco-latina do vocábulo. Em grego, refere à *ação de deliberar, cuidar, cogitar, refletir, exortar*. Em latim, traz a ideia de *ajuntamento de convocados*, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates.

A estrutura do ensino no Brasil comporta, atualmente, uma variedade de tipos de conselhos, mas, nos centraremos na institucionalização do Conselho de Educação, especificamente, do Conselho do município de Santo Antônio de Jesus a partir do processo de redemocratização dos anos 80/90, constituídos no âmbito dos municípios, dos estados e da União, com competências e atribuições relativas à condução da educação nessas instâncias.

Com a aprovação da LOM de Santo Antônio de Jesus (1990), emerge a necessidade de criação de uma Lei que regule a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação e Cultura, como consta no Capítulo XIII – Das políticas municipais, Seção II – Da Política Educacional, Cultural e Desportiva.

A lei regulará a composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e Cultura que entre outras atribuições que a lei dispuser, deverá: I – discutir e aprovar o Plano Municipal de Educação, definindo as suas prioridades; II - acompanhar e controlar a execução das ações e serviços do sistema, inclusive estabelecendo critérios para a contratação de serviços de apoio; III – participar da fiscalização de aplicação dos recursos destinados à execução das ações e serviços do sistema; IV – representar ao Ministério Público em defesa do direito à educação, nos termos dispostos em lei. (LOM, 1990, art. 247).

Embora o município ainda não tivesse instituído o sistema municipal de ensino, e nem este fosse contemplado (diretamente) nos artigos da LOM, percebe-se, no que concernem as atribuições do Conselho, o impacto do seu fazer na gestão do sistema, desde a competência de discutir e aprovar a política educacional do município, que se traduz no Plano Municipal de Educação, ao acompanhamento, controle e fiscalização das ações e serviços do sistema.

Notadamente a prescrição institucional estabelece uma nova realidade para a condução da educação local, incluindo o Conselho Municipal de Educação, como órgão corresponsável pelo processo educacional.

Quanto à composição dos conselhos em âmbito municipal, esta é definida ainda pela LOM no Capítulo XIII – Das Políticas Municipais – no Título V - Das Disposições Finais e Transitórias<sup>23</sup>.

Ainda nas Disposições Finais e Transitórias, consta que “o município promoverá a formação e instalação dos Conselhos Municipais previstos nesta Lei Orgânica dentro de 60 (sessenta) dias da sua promulgação”. (LOM, 1990, art. 302). No entanto, essa instalação, só se efetiva, no caso do CME oito anos depois.

Em 15 de junho de 1998 é que foi promulgada a Lei nº 639/98 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e Cultura em conformidade com o art. 247 da LOM e art. de 11 a 18 da LDB/96 destacando em seu art. 1º a natureza do referido conselho.

O Conselho Municipal de Educação e Cultura, órgão representativo da sociedade na Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino, com autonomia técnica e funcional terá funções Deliberativas, Consultivas, Normativas e Fiscalizadoras. (Lei 639/98, art 1º).

Mesmo sem ter sistema de ensino próprio instituído<sup>24</sup>, o Conselho já é posto como órgão representativo do sistema municipal de ensino. Merece destaque a função normativa que a ele é dada, uma vez que, é uma função restrita aos conselhos enquanto órgãos normativos dos sistemas de ensino, de acordo com a LDB, Lei n.9.394 de 1996, em seu artigo 11, inciso III, compete ao Município: “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996). As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema. No caso do Sistema Municipal, abrangem as escolas públicas municipais de

---

<sup>23</sup> Os conselhos municipais, órgãos deliberativos de assessoramento e fiscalização das ações e serviços municipais nos diversos setores, cuja competência, composição e organização, objetivos e funcionamento serão definidos em lei, na sua composição contarão com, no mínimo: I—um representante do Poder Executivo; II—um representante do sindicato de trabalhadores urbanos; III—um representante do sindicato dos trabalhadores rurais; IV—dois representantes dos serviços públicos municipais ligados à área de atuação do Conselho; a) um representante dos ocupantes de cargos de direção; b) um representante de funcionários; V- um representante das associações comunitárias urbanas; VI- um representante das associações comunitárias rurais; VII- um representante dos órgãos de representação empresarial; VIII- um representante da igreja católica; IX- um representante das igrejas evangélicas; X- um representante dos estudantes indicado por suas entidades; XI- um representante da clientela a qual se designam os serviços da área de atuação do conselho; XII- um representante de cada órgão de representação regional oficialmente instalado no Município, com atuação na área pertinente ao Conselho Municipal; XIII- um representante de cada sindicato de categoria profissional com atuação na área pertinente ao Conselho Municipal. (LOM, 1990, art. 298).

<sup>24</sup> O Sistema Municipal de Ensino, conforme vimos anteriormente, foi instituído em 2003, cinco anos após a criação do CME.

educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a Secretaria e o Conselho.

Conforme Balzano e Zanchet (2008), o município não constituindo o seu Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação somente poderá exercer as funções: consultiva, deliberativa, controle social, propositiva e mobilizadora. No entanto, a criação do CME do município de Santo Antônio de Jesus faz um percurso inverso.

Percebe-se no cenário brasileiro que a criação dos Conselhos Municipais de Educação não ocorreu de forma simétrica. Os Conselhos criados antes dos sistemas municipais de ensino tinham meramente a função consultiva e, muitas vezes, a sua implantação esteve ligada à municipalização/descentralização da educação do município. Definidas as competências do sistema e sua área de atuação, os Conselhos, como parte da estrutura administrativa de sistema, surgem como alicerces para sustentar a nova política pública para a educação, garantindo a participação da sociedade em sua fixação.

Quanto à composição do Conselho “será na forma do artigo 298 da LOM”<sup>25</sup> (Lei 639/98, art. 3º). Deve-se levar em consideração, ainda no contexto da composição do conselho, o disposto na Lei do conselho no que se refere a sua presidência, “o conselho será presidido pelo Secretário Municipal de Educação (membro do conselho), o qual será substituído, nos seus impedimentos e ausências, pelo respectivo suplente, Assessor ou Diretor Municipal de Educação e Cultura”<sup>26</sup>.

Se o conselho é uma possibilidade do poder local contribuir para a democratização das relações sociais no Município, pode-se inferir que muito provavelmente isso não irá ocorrer, e sim, possivelmente, caminhe-se em direção contrária, pois se quem fiscaliza as decisões é aquele que as elabora e executa, é improvável verificar se está ocorrendo lisura/transparência nas ações do setor educacional e se de fato as decisões são as que visam o atendimento da real demanda educacional, e não favorecimentos e apadrinhamentos políticos. Sobretudo, pelas competências dadas ao conselho<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> O artigo 298 da LOM já fora citado na íntegra nesse texto.

<sup>26</sup> Lei 639/98, art. 2º, parágrafo único.

<sup>27</sup> I-elaborar regimento interno a ser aprovado por Decreto do Prefeito Municipal; II-discutir e aprovar o Plano Municipal de Educação e as suas alterações subsequentes; III-elaborar ou discutir e votar as diretrizes para o Sistema Municipal de Ensino e sugerir normas e medidas para organização e aperfeiçoamento e o seu funcionamento; IV-indicar, para o Sistema Municipal de Ensino, as disciplinas obrigatórias e as de caráter optativo, fixando a distribuição das mesmas; V-fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à educação nos termos da Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/96 e Lei nº 9.424/96 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério vigentes; VI- autorizar a organização de cursos ou escolas experimentais em estabelecimentos de ensino da Rede Municipal; VI-Fiscalizar o ensino no Município, especialmente nas escolas conveniadas; VIII-Dispor sobre normas para matrícula, transferência e adaptação de estudos nos estabelecimentos de ensino na Rede Municipal; IX-Estabelecer normas para

A Lei que cria o CME após 04 (quatro) anos foi alterada pela Lei nº 736/02 de 21 de agosto de 2002 que “dá nova redação a Lei nº 639/98 de 15/06/1998, que dispõe sobre o Conselho municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus, previsto no art. 247 da LOM e nos art. 11 e 18 da LDB”. A nova Lei difere em seu texto da Lei anterior no que diz respeito a sua composição<sup>28</sup>. “O Conselho Municipal de Educação será composto por 08 (oito) membros, representantes de órgãos públicos e organizações não governamentais com atuação no município”.

Difere também no que se refere à presidência do Conselho, o qual com a nova redação “será presidido por um conselheiro eleito para tal fim, sendo exigido o quórum mínimo de eleição de dois terços de seus representantes”<sup>29</sup>. O Conselho deixa de ser da educação e cultura, e se restringe apenas a educação, em virtude da criação da Secretaria Municipal de Cultura.

No tocante aos outros dispositivos da Lei, permanecem os mesmos da anterior, inclusive, a função normativa do conselho, ainda que, sem sistema de ensino próprio instituído. Apenas um ano depois é que acontece a institucionalização do sistema municipal de ensino, através da Lei nº 758/03, dando legitimidade à função normativa do Conselho.

Pela análise documental não se pode afirmar o porquê desse processo inverso do CME, no tocante a sua função normativa com a inexistência do sistema de ensino. Investigar esse contexto demanda uma pesquisa empírica, onde se possa dar voz aos sujeitos do processo, o que não é objeto desta pesquisa. Aqui compete compreender o CME como órgão normativo do sistema, e que como tal, tem um papel imprescindível a desempenhar na educação do município de Santo Antônio de Jesus, e em particular, na elaboração,

---

verificação do rendimento escolar, utilizando progressão regular continuada a estudos de recuperação, nas unidades do Município; X-Emitir parecer sobre assuntos de natureza pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Prefeito ou Secretário de Educação; XI-Manter intercâmbio com os Conselhos Nacional e Estadual de Educação; XII-Publicar, anualmente, relatórios das suas atividades; XIII-Executar outras funções quando delegadas pelo Conselho Estadual de Educação; XIV-Dar parecer às licenças para aprimoramento profissional no território do Município; (Lei 639/98, art. 9º).

<sup>28</sup> Antes seguia os dispositivos do artigo 298 da LOM. Após a Emenda nº 07/96 de 17 de junho de 1996 passa a ter sua composição a seguinte redação: §1º - A representação dos órgãos públicos será exercida por: a) um representante da DIREC – 04 como órgão de representação regional; b)um representante da UNEB como órgão de representação regional; c) um representante da Secretaria Municipal de Educação; d) um representante da Secretaria de Municipal de Ação Social; §2º - A representação das organizações não governamentais sediadas e com atuação no município será exercida por: a) um representante dos servidores das escolas municipais; b) um representante dos pais de alunos integrantes do corpo discente da rede municipal; c) um representante dos alunos integrantes do corpo discente da rede municipal; d) um representante comum das entidades e associações de classe dos empregadores e dos empregados do setor de educação com base territorial no município. (Lei nº 736/02, art 3º)

<sup>29</sup> Lei nº 736/02, art 4º.

acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, enquanto política educacional macro do sistema, como será discutido nos próximos capítulos.

A criação do CME, sem dúvida, indica uma mudança de paradigma da gestão da educação pública municipal de Santo Antônio de Jesus, para um modelo mais descentralizado participativo, que incide diretamente na divisão do poder.

Cabe destacar, o papel do Conselho Municipal de Educação na descentralização de poder, tendo em vista que o poder não ficará concentrado nas mãos apenas do poder público, caracterizando um excesso de centralização. Foucault (2003) argumenta que o poder não pode ter “dono”:

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou bem. O poder funciona e se exerce em rede. (FOUCAULT, 2003, p. 183).

Destarte, o CME ao constituir-se como espaço público de debate imprime novos paradigmas às políticas do sistema municipal de ensino, uma vez que delas se reapropriam, ressignificando-as, reformulando-as e inserindo-lhes novas interpretações, mas, ao mesmo tempo, na opinião de Teixeira (2001) “[...] é também apropriado, no plano do discurso, pelas elites do poder que o utilizam conforme seus próprios interesses e estratégias” Teixeira (2001, p.138).

Eis, pois, dois dos elementos que constituem o que chamo nesse texto da tríade da organização da política educacional municipal, os quais têm como interseção a elaboração do plano municipal de educação, conforme suas leis de criação. Seja na Lei nº 736/02 que trata das competências do CME, já mencionada; bem como na Lei 758/03 que institui o sistema de ensino “compete ao Conselho Municipal de Educação e ao Sistema Municipal de Ensino o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano Decenal Municipal de Educação”.<sup>30</sup>

Nesse contexto, o CME de Santo Antônio de Jesus, enquanto órgão normativo, juntamente com o Sistema de Ensino passa a tecer novos espaços de relações de poder, através da elaboração da sua política educacional – Plano Municipal de Educação, objeto desta pesquisa, a qual é considerada o terceiro pilar da organização da educação municipal e que será aprofundado no último capítulo.

---

<sup>30</sup> Lei 758/03, capítulo II, seção IV, art. 13º § 3º.



## **1.4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS NO CONTEXTO DAS IDEIAS**

### **1.4.1 Plano Municipal de Educação**

A necessidade de desenvolver ações articuladas por meio do planejamento tem ocupado uma centralidade na organização dos sistemas educacionais. Os instrumentos de planejamento de apoio à gestão da educação, planos, programas, projetos e avaliação são exemplo dessa urgência. As ações têm se proliferado, a partir de uma diversidade de concepções, assim como de operacionalização, o que as faz ganhar contornos diferenciados na percepção dos planejadores locais, em especial os municípios.

Para a melhoria da qualidade em educação, é preciso que a concepção de planejamento e sua implementação sejam consideradas em conjunto com a articulação de ações entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, a fim de que definam diretrizes, metas e objetivos estratégicos em sintonia com as demandas apresentadas pelos respectivos sistemas de ensino. Surge como imperativo, a exigência da construção do Plano Municipal de Educação (PME), e que preze pela consonância com as diretrizes e metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação. O PME deve impactar, decisivamente, sobre os resultados educacionais em todo o Estado, elevar os indicadores educacionais, e contribuir, diretamente, para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino e, conseqüentemente, resultar em uma educação de qualidade.

Nesse sentido, o Plano Municipal de Educação se constitui em instrumento considerado de grande importância para a implantação e gestão dos sistemas municipais de ensino auxiliando na realização das avaliações sobre o curso das ações e no estabelecimento de políticas públicas para a educação municipal. Para Bordignon (2009),

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas ao saber das circunstâncias de cada Governo. (BORDIGNON, 2009, p 92)

Compreende-se que o Plano Municipal de Educação é um documento que estabelece metas para os dez anos. Deve ser um plano de Estado e não um plano de governo. É um plano de educação do município, e não um plano das redes e sistemas municipais de ensino.

Deve dimensionar os recursos financeiros necessários para o cumprimento das metas, e prever formas de colaboração entre União, Estado e Município. Conforme assegura Monlevade (2002):

O PME não é um fim em si mesmo. Ele se faz e é exigido pela construção de uma cidadania democrática nacional que respeita a conquista paulatina do que se convencionou chamar de ‘Desenvolvimento do Município’, célula autônoma de um país soberano. A colaboração é, em última instância, uma exigência da inserção política do Município em um Estado e em uma Nação. (MONLEVADE, 2002, p.41).

O Plano Municipal de Educação deve ser o fulcro do processo e do projeto de Desenvolvimento de todos os cidadãos do Município. É imprescindível que os munícipes tenham conhecimento da situação econômica e social do Município e do seu plano de desenvolvimento. O PME não deve ser um planejamento de gabinete, mas um plano de decisões políticas, transformando o território municipal numa imensa sala de aula de cidadania, pautada pelas marcas e pelas exigências do projeto de desenvolvimento (MONLEVADE, 2002, p.56).

Além do recomendado na legislação educacional, os municípios devem consolidar o PME, por se compreender que um plano legitimado de forma factível para execução reforça o conceito de democracia participativa, sistematiza as ações, visando a garantia do cumprimento das metas e prazos, garante a continuidade das ações, incorpora inovações consistentes e bem projetadas, otimiza os recursos, promove a participação efetiva de professores e cidadãos.

Na percepção de Monlevade (2011), o plano necessita apresentar três características: ser participativo, envolvendo diferentes atores, não só da escola, mas abarcar representantes de entidades, de organizações e também da sociedade civil; ser científico, pois a ciência exige o confronto da teoria com os dados empíricos, numa busca permanente da verdade, assim o plano de educação deve ser articulado com o plano de desenvolvimento do município; e ser identificado com a totalidade, ou seja, ser sistemático, trabalhar com foco e fazendo o entrelaçamento entre os planos (MONLEVADE, 2011, p.p.91-92).

Segundo Monlevade (2002) o PME

“...deve estar integrado ao PEE e ao PNE, porém, deve estar ainda mais integrado à realidade, à vocação e às políticas públicas do município. A história, a geografia, a demografia do município e sua proposta de desenvolvimento deve determinar as metas e as estratégias de suas ações”. (MONLEVADE, 2002, p. 28).

O processo de elaboração de um PME, além de ser complexo, porque pretende a construção de um texto coletivo, é ele próprio dependente de um planejamento. Para efetivar a construção de um plano municipal de educação, é preciso ter em vista o “como” e o “quando” essa atividade será desenvolvida.

No município de Santo Antônio de Jesus-Ba no ano de 2000, antecedendo o PNE (2001) e o PEE (2006), foi sistematizado o primeiro Plano Municipal de Educação para o triênio 2000-2003, mas sem força de Lei, uma vez que, não era obrigatória a apreciação e aprovação pelo poder legislativo local do plano. A construção do referido PME estava fundamentada no artigo 247 da Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05/04/1990, que sugeria a criação do Plano Municipal de Educação de duração plurianual, bem como, a criação do Conselho Municipal de Educação, o qual deveria ter como uma das atribuições “discutir e aprovar o PME, definindo as suas prioridades”. Dentre as questões que ecoam no Plano a Lei Orgânica Municipal ainda aponta:

O Plano visará a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do Município”. (LOM, art 247, parágrafo único).

Salienta-se que a criação do CME na forma prevista no artigo 247 da Lei Orgânica e nos artigos 11 e 18 da LDB/96 foi aprovada e sancionada através da Lei 639/98<sup>31</sup>, em 15 de junho de 1998, antecedendo assim, a construção do primeiro PME. A referida Lei apontava em seu texto, no art. 9º as competências do Conselho, dentre elas a de “discutir e aprovar o Plano Municipal de Educação e as suas alterações subsequentes” (Art. 9º, II).

Em 16 julho de 2003, com o Plano Municipal trienal vigorando, foi sancionada a Lei nº 758/03 que “disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Santo Antônio de Jesus”, e no seu Capítulo II – Da organização Municipal de Ensino – reserva a seção IV para o Plano Decenal Municipal de Educação fazendo referência em seu artigo 13 ao processo de construção do PME, seu conteúdo, e os mecanismos de acompanhamento e avaliação da sua execução. E, em seu artigo 14 acrescenta ao já exposto anteriormente na Lei Orgânica, delegando ao Poder Legislativo a competência de aprovar o PME, após aprovação em primeira instância pelo CME.

---

<sup>31</sup> Em 21 de agosto de 2002, foi dada nova redação a Lei 639/98, através da Lei nº 736/02<sup>31</sup>, mas, resguardando da Lei 639/98 o texto na íntegra no que se referia ao PME.

Art. 13º - A lei municipal estabelecerá o plano Municipal de Educação, com duração de 10 anos. § 1º - o Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da comunidade, sob a coordenação da Secretaria de Educação, em conformidade com o Plano Nacional e Estadual de Educação. § 2º - o Plano Municipal de Educação deve conter a proposta educacional do Município, definindo diretrizes, objetivos e metas. § 3º - compete ao Conselho Municipal de Educação e ao Sistema Municipal de Ensino o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano. Art. 14º - A aprovação do Plano Municipal de Educação dar-se-á em primeira instância pelo Conselho Municipal de Educação e posterior pela Câmara Municipal de Santo Antônio de Jesus. (SAJ, Lei nº 758/03).

Frente a uma nova exigência legal para o município de elaborar o plano de educação, com projeções para dez anos, cria-se uma nova oportunidade para que o planejamento passe a integrar o cotidiano do setor educacional do município, como instrumento definidor das políticas públicas e orientador das ações educativas, o que possibilita à população do município usufruir as vantagens da prática do planejamento. É nesse cenário que surge o PME enquanto política de Estado, que assim como os demais planos consolidam uma conquista histórica. É uma oportunidade instituída legalmente de alinhar as políticas globais e definir para uma década políticas públicas para o desenvolvimento local.

Em conformidade com a Lei 10.172/01, que aprova o PNE e a Lei nº 758/03 que disciplina a Organização do Sistema Municipal de Ensino, onde ambas estabelecem a obrigatoriedade do PME bem como sua apreciação e aprovação pelo Legislativo, o Executivo Municipal, ao findar a vigência do Plano Trienal 2000-2003 – Plano de Governo, sob orientação dos consultores do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal (PRADEM)<sup>32</sup> que prestava apoio técnico à Secretaria de Educação, nomeou uma comissão coordenadora do processo de elaboração do PME, a qual foi instituída através do Decreto nº 15/04 de 20 de fevereiro de 2004 com “o objetivo de organizar a participação da comunidade, coordenar a elaboração do PME, sistematizar as informações, definir a estrutura, diretrizes e metas do PME” (Art. 3º).

Uma vez instituída, a comissão coordenadora<sup>33</sup> conduziu todo o processo de elaboração do PME o qual estava organizado em sete passos conforme orientações do assessoramento dos técnicos do PRADEM, passos estes, que serão retomados posteriormente

---

<sup>32</sup> O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM é uma iniciativa conjunta da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal da Bahia, do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público ISP e da Fundação Clemente Mariani, contando também com o financiamento da Fundação Ford.

<sup>33</sup> A comissão coordenadora da elaboração do PME era composta por quatro membros assegurando a representatividade dos seguintes segmentos: Professores, Departamento Pedagógico da SEC, Departamento Administrativo da Sec e CME.

ao tratar do processo de elaboração do PME no contexto da prática, onde será efetivada a análise de todo o processo articulando cada passo da elaboração do PME e sua interface com a participação dos sujeitos, objeto dessa pesquisa.

O período de elaboração do PME se deu entre fevereiro a novembro de 2004, tempo bem maior ao estipulado pelo art. 4º do Decreto 15/04, “a comissão terá um prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação para conclusão do processo de elaboração do PME, podendo ser prorrogado no máximo por 60 (sessenta) dias”.

Em dezembro do mesmo ano, antes mesmo do PEE ser aprovado e sancionado, o PME foi encaminhado ao CME o qual emitiu parecer favorável ao plano, ainda que, tecendo algumas considerações.

Após anexar o parecer ao documento do PME o mesmo foi encaminhado ao Legislativo Municipal como Projeto de Lei que trata do PME de Santo Antônio de Jesus para o decênio 2005-2014.

Cinco anos após a aprovação do PNE, e dois anos após o Executivo encaminhar ao Legislativo o Projeto de Lei que trata do PME de Santo Antônio de Jesus, no Estado da Bahia é sancionada a Lei nº 10.330 de 15 de setembro de 2006, que aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE, em conformidade com o previsto no artigo 250 da Constituição do Estado e no PNE. O PEE em seu artigo 2º diz ser de competência dos municípios, no âmbito de sua autonomia, examinar a oportunidade de elaboração de seus Planos Municipais de Educação, com base nos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Embora encaminhado ao legislativo dois anos antes da aprovação do PEE, O Projeto de Lei do PME de Santo Antônio de Jesus, tramitou durante três anos, de dezembro de 2004 a julho de 2007. Provavelmente essa morosidade para discussão e aprovação do Projeto na Câmara possa ter sido devido ao encaminhamento do documento ao legislativo em face de transição de mandatos, tanto do legislativo, quanto do executivo, ou pelo não entendimento, do PME enquanto política de Estado, provavelmente possa ter sido por falta de acompanhamento das entidades de classe. Enfim, buscar respostas para essas hipóteses demanda outras investigações que não são foco desta pesquisa. Portanto, centrar-se-á esforços na análise do processo de elaboração do PME, sem adentrar no jogo de forças e nas relações de poder estabelecidas durante sua tramitação no legislativo. Por outro lado, acredita-se que essa pesquisa possa apresentar elementos que favoreçam a compreensão desse contexto.

Em maio de 2007, ainda no processo de tramitação na Câmara, o Projeto de Lei foi submetido a uma nova apreciação do Conselho Municipal de Educação, o qual expediu Portaria nº 01 de 08/05/2007 aprovando a vista do Parecer nº 003/2007 da Relatora

Conselheira e responsabilizando o Executivo pelo envio ao poder legislativo do documento para sanção da Lei que instituiria o PME.

Enfim, em 13 de julho de 2007 foi aprovada e sancionada a Lei nº 880 que instituiu o Plano Decenal Municipal de Educação em conformidade com a Lei nº 10.172/2001, Lei nº 10.330/2006, Lei nº 758/03 e a Lei Orgânica do Município.

#### **1.4.2 A participação dos atores no processo de elaboração do PME.**

A participação dos cidadãos nos mecanismos de proposição e controle das políticas públicas está garantida na CF de 1988. Ela foi precedida por um intenso processo de mobilização da sociedade civil organizada, contribuindo assim, para assegurar, na Lei maior do país, direitos sociais, políticos e econômicos. Essas garantias constitucionais não só asseguram o exercício da participação ativa no poder local, como oferecem ao cidadão instrumental jurídico para o exercício do controle social da gestão pública.

A Constituição Cidadã, traz em seu corpo, de forma positivada, o princípio constitucional da participação popular<sup>34</sup>. No texto constitucional há várias previsões de participação do cidadão na administração pública. Mas o enfoque maior pode ser reconhecido pela disposição contida no art. 1º, parágrafo único que afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Tal participação é aquela que deve ser exercida sem interesse individual imediato. É aquela que visa o interesse comum, é o direito de participação política, de decidir e compartilhar junto à administração, opinando sobre as prioridades e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. No entanto, esse direito de participação na tomada das decisões deve ser entendido apenas como a prática da democracia participativa sem qualquer vínculo jurídico com o poder público. Antes de tudo, é apenas uma questão política que visa à transparência na gestão da coisa pública.

Não obstante da legislação maior, o município de Santo Antônio de Jesus em sua estrutura jurídica também apresenta dispositivos de garantias legais em torno da participação a começar pela Lei Orgânica Municipal (1990) ao assegurar no seu texto o mesmo dispositivo da CF de 1988: “o poder municipal emana do povo, que o exerce por meio de seus

---

<sup>34</sup> CF 1988, art. 29, XII e XIII.

representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica” (LOM, 1990, art. 10º).

No que tange a participação na elaboração de políticas e planos a LOM (1990) assegura:

Art. 114 - É garantida a participação dos cidadãos e de suas organizações representativas na formulação, controle e avaliação de política, planos e decisões administrativas, através de conselhos, colegiados, audiências públicas, além de mecanismos previstos na Constituição Federal e Estadual, nesta Lei Orgânica e nos que a lei determinar. (LOM, 1990: 46).

Em consonância com a LOM, a Lei 758/03 que disciplina a organização do sistema de Ensino do município de Santo Antônio de Jesus, aponta “a gestão democrática enquanto uma das diretrizes da base organizacional do sistema de ensino”<sup>35</sup>. Adiante, ratifica essa diretriz na própria Lei ao assegurar dentre outras questões, o Conselho Municipal de Educação enquanto constitutivo da organização do sistema municipal de ensino<sup>36</sup>, imprimindo-lhe funções de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal<sup>37</sup>. Ainda no contexto da participação, sinaliza que “o Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da comunidade...”<sup>38</sup>.

Nessa perspectiva, o processo de elaboração do PME é um processo social de transformação realizado no bojo da democratização, sendo preciso considerá-lo como “modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia” (AVRITZER; COSTA, 2004, p.704).

O PME constitui-se como planejamento que nasce da correlação de forças entre instâncias do governo e a sociedade civil que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis<sup>39</sup>, tem o intuito de responder às necessidades sociais. Nesse contexto, é salutar elucidar o PME, à luz da concepção de Boneti (2007) sobre políticas públicas “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI: 2007, p. 74).

---

<sup>35</sup> Lei 758/03 art. 2º, inciso I.

<sup>36</sup> Lei 758/03 art. 5º, inciso IV.

<sup>37</sup> Lei 758/03 art. 12. Trata inclusive da participação no processo de elaboração do PME, estudo em questão.

<sup>38</sup> Lei 758/03 art. 13º § 1º.

<sup>39</sup> Orçamento público destinado à educação: FUNDEB, MDE, PNAE, PNATE, percentuais vinculados ao orçamento conforme Lei Orgânica Municipal, etc.

Para Monlevade (2005), o caráter democrático da sociedade e da educação exige que o PME seja elaborado pelos atores que vão viabilizá-lo na prática. Isso também significa que esses atores através da participação darão significado ao PME conforme as suas interpretações.

Gadotti (1993) corrobora com Monlevade ao abordar a questão do PME, não devendo ser apenas um instrumento formal, à medida que afirma que:

A eficiência do PME só terá resultado na medida em que for elaborado, criado e implementado pelos principais agentes de educação municipal sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das realidades e necessidades locais. Sendo assim, o PME poderá se firmar e significar uma ferramenta e uma promessa de melhoria da qualidade dos sistemas locais de ensino. (GADOTTI 1993, p. 11)

Para SILVA (1998), o elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios do governo. (SILVA, 1998, p. 88).

A participação implica na criação de mecanismos legais de abertura do governo para escutar as opiniões sociais e considerá-las no momento das formulações, deliberações e implementações de políticas públicas.

Respaldado na LOM e na Lei 758/03 é possível inferir a intencionalidade de promover a participação dos sujeitos na política educacional municipal. Um arcabouço legal passa a orientar e requerer novas formas de funcionamento da gestão, o que implica a participação dos sujeitos na elaboração, controle e avaliação das políticas/planos. Investigar como se efetivou a participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME é objeto dessa pesquisa o qual será analisado minuciosamente em capítulo posterior.



## **2 PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: MÚLTIPLOS SENTIDOS**

As transformações contemporâneas implicam uma reconfiguração social e a assunção de novos papéis por parte dos diversos atores sociais. No bojo desse processo, a participação tornou-se um mote cada vez mais presente. Entretanto, assume uma polissemia de sentidos, conforme o ângulo político, ideológico, social, econômico e cultural em que é adotada, tornando-se de suma importância uma análise mais detida sobre as conformações que pode assumir num projeto global de sociedade.

Em que pese toda a riqueza e complexidade da trajetória histórica da participação nos mais diversos contextos e sem a pretensão de esgotar a discussão, será apresentado neste capítulo alguns dos marcos teóricos que engendram a participação no bojo do processo de elaboração de políticas educacionais, mais especificamente, no processo de elaboração do PME enquanto planejamento educacional em nível local.

Além da análise dos múltiplos sentidos da participação, será ampliada a análise dos múltiplos sentidos do planejamento educacional e suas linhas no intuito de contribuir para o debate sobre o sentido que se quer dar às práticas participativas no processo de elaboração do PME, a ser discutido em capítulo posterior.

### **2.1 PARTICIPAÇÃO: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL.**

A palavra “participação”, no plano conceitual, segundo Aurélio Buarque de Holanda (1988), origina-se do latim *participatio* e significa ato ou efeito de participar. Já o verbo participar, dependendo do seu uso, pode ter vários significados: a) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; b) ter parte em; c) ter ou tomar parte; d) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; e e) ter traço (s) em comum, ponto (s) de contato (s), analogia(s).

Bobbio em Dicionário de política (1992) aponta que o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque. A definição de Bobbio está ligada a visão etimológica da palavra participação, que vem da palavra parte.

Bordenave (1983, p. 22) para melhor compreender o sentido da participação remete-se à sua origem: “De fato, a palavra participação vem de parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. O pensamento de Bordenave (1983) faz referência à reflexão da participação em seu sentido amplo de maneira completa, pois o cidadão que faz parte deve tomar parte, interferindo nas decisões de forma crítica e consciente com efetiva responsabilidade nos produtos resultantes do próprio processo de participação. Contraditoriamente, quando um ator social faz parte sem tomar parte não ocorre, por excelência, a concretude da participação em seu significado pleno. De modo mais amplo, a participação “é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Para Bordenave (1983), a participação está cristalizada nas relações sociais e na internalização do indivíduo bem antes da formulação do seu próprio conceito. O autor explica a participação como algo que se aprende e se aperfeiçoa, para ele, ninguém nasce sabendo participar, a participação é uma necessidade humana universal. Assim, nas práticas cotidianas da sociedade, nos ambientes familiares, esportivos, culturais, religiosos e laborais é possível verificar que o ser humano troca informações e ideias, realiza tarefas coletivas, se comunica e discute para tomar decisões.

Bordenave (1983) alerta que o crucial da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte e distingue entre os processos de microparticipação onde a participação é voltada para interesses pessoais e imediatos; e macroparticipação onde a participação é voltada para intervenção no âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas.

A macroparticipação corresponderia, portanto, à participação social, que nas palavras do autor corresponde ao “processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (BORDENAVE, 1983, p. 25).

Ao traçar conceitualmente a participação, Demo (2001) a concebe enquanto um processo inacabado, em construção permanente e, portanto, como uma conquista. Neste sentido, a participação não pode ser entendida como uma dádiva, como concessão ou como algo preexistente. A definição que propõe, conforme assevera, tem em vista não banalizar o fenômeno, tratando-o como algo tendencial, natural, fácil e corriqueiro. Demo (2001) argumenta que o estudo desse fenômeno implica compreendê-lo no contexto da tendência histórica à dominação e conquista de poder, sendo a própria participação uma forma de poder.

Demo (2001) assinala o sentido metodológico da participação, conquanto um meio e um fim. Dentre objetivos da participação, destaca-se a busca pela autopromoção (ou seja, centra-se em seus próprios interesses, com vistas a superar-se); a realização da cidadania, implicando em se desvelar as injustiças, traçar estratégias de reação e lutar por mudanças; promover o exercício democrático; o controle do poder, não somente por vias institucionalizadas como leis e decretos, mas um controle feito pela base; o controle da burocracia, exigindo-se padrões de eficácia e eficiência no âmbito público; negociar conflitos e divergências; criar uma cultura democrática, que se expressa por processos participativos e transparentes.

Para Demo (2001) a participação, e mais especificamente a participação social, representa um processo de conquista, que está pautada em canais de diálogo, interação e organização, como, por exemplo, a organização sindical partidária, o planejamento participativo, a educação como formação à cidadania, a cultura como processo de identificação comunitária e o processo de conquista de direitos, quaisquer que sejam.

Para Gohn (2007),

O tema da participação tem longa tradição de estudos e análises, particularmente na ciência política. Ele pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos, quer em outras organizações sociais, assim como nos discursos e práticas políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos [...] o tema da participação é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História [...] (2007, p.13).

Segundo Gohn (2007), a participação possui três níveis básicos: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro nível varia conforme o paradigma em que se fundamenta; o segundo está associado ao processo de democratização e integração social dos indivíduos; e o terceiro refere-se ao processo social propriamente dito, como as ações concretas empregadas nas lutas das organizações que buscam viabilizar algum ideal. A autora faz algumas distinções do conceito, que não devem ser analisadas e/ou interpretadas monoliticamente, elas geram, historicamente, interpretações e composições, tais como: liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e de esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.

A participação é um fenômeno de múltiplas perspectivas e interpretações. Mesmo presente no cotidiano das ações humanas e nos movimentos sociais, é difícil mensurar, com exatidão, os limites conceituais desse termo. Portanto, é um conceito em desenvolvimento e

em disputa, vai adquirindo formas determinadas historicamente que servem para justificar ou questionar a ordem social vigente.

As reflexões de Bobbio, Bordenave, Demo e Gonh, permitirão analisar melhor os processos de participação no contexto da elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus, objeto desta pesquisa.

### **2.1.1 Participação: formas de operacionalização.**

Bordenave (1983) apresenta diversos tipos de participação: a participação de fato, a participação espontânea, a participação imposta, a participação voluntária, a participação provocada e a participação concedida. Nessa tipologia, observa-se a tendência ao crescimento de consciência crítica, a capacidade de tomar decisões e de ampliação do poder (no sentido de ampliação do espaço de ação).

Além dos diversos tipos de participação, o autor ainda classifica vários graus para o fenômeno. O menor grau de participação seria o de informação, muitas vezes o indivíduo tem acesso à informação, mas não à tomada de decisões. Posteriormente, o autor apresenta a consulta facultativa como um grau de participação no qual cabe à administração (de uma organização, por exemplo) consultar ou não seus subordinados. Em seguida, apresenta-se a consulta obrigatória, em que os subordinados devem ser consultados em algumas ocasiões, um exemplo citado por Bordenave (1983) é a negociação salarial: o sindicato representando todos os trabalhadores negocia com os empresários as questões salariais.

Avançando no grau de participação, o autor cita a elaboração/recomendação, em que subordinados apresentam propostas e recomendações cabendo à administração a aceitação ou não. Na escala superior à elaboração/recomendação tem-se a co-gestão, um grau de participação no qual a administração compartilha com seus subordinados a tomada de decisões por meio, por exemplo, do colegiado. Em sequência, ressalta-se a delegação, por meio da qual os subordinados têm autonomia em certos campos para tomar decisões sem consultar seus superiores. No grau máximo de participação, apresenta-se a autogestão, que é a auto-administração dos subordinados, ou seja, os subordinados serão os administradores, possuindo liberdade para tomar decisões sem qualquer interferência de superiores (BORDENAVE, 1983).

Por outro lado, Demo (2001) deixa de apresentar tipos e graus de participação e trata o fenômeno como conquista. O autor considera a participação um processo infundável, em

constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Nessa perspectiva, a participação faz parte do passado, do presente e do futuro de uma sociedade, mesmo em menor ou maior grau. O autor ainda apresenta alguns instrumentos que ajudam na reflexão sobre participação, deve-se ressaltar que tais instrumentos não resolvem os problemas, mas formam uma estrutura inicial para sua sistematização.

Um primeiro instrumento apresentado por Demo (2001) é a organização da sociedade civil, que pode ser entendida como a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização. Tais sociedades devem ser organizadas para ter condições de defender seus interesses perante os interesses do Estado. Além disso, apresentam-se as organizações representativas maiores, as mais importantes na visão socioeconômica e política da participação: a organização sindical e a partidária. Outros elementos podem ser considerados como instrumentos de participação, como o planejamento participativo, a educação como parte do processo de formação da cidadania e a questão cultural que é entendida como um processo de identificação comunitária, onde todo grupo precisa de um lastro cultural próprio que o identifique, ou seja, toda comunidade tem sua história, seus valores e símbolos cultivados. Uma mobilização participativa deve considerar, inicialmente, traços de identificação cultural da comunidade (DEMO, 2001).

Ammann (1997), ao defender a participação, afirma que além de mecanismos objetivos e estratégicos para a participação são necessárias condições subjetivas para a participação social do indivíduo, como o nível de conscientização do grupo, de acordo com requisitos psicossociais. As condições subjetivas para a participação são configuradas em três momentos: a informação, a motivação e a educação para participar.

O primeiro momento caracteriza-se pelo nível de esclarecimento das pessoas sobre o porquê participar e quais os objetivos e as funções da área de sua participação. “Somente informada pode uma população fazer um julgamento claro sobre a validade das oportunidades e dos instrumentos postos à sua disposição, utilizá-los, ou, inclusive, rejeitá-los, se os considera ineficientes ou inadequados” (AMMANN, 1977, p. 25). Do contrário, haverá a possibilidade de acomodação e/ou cooptação dos indivíduos, legitimando as decisões e ações de outros que não poderão defender o bem comum da população.

O segundo seria a motivação que ocorre no campo psicológico, o que significa promover a identificação das razões que podem motivar o sujeito a participar. A motivação apresenta-se como requisito básico para “a participação dos indivíduos e a própria ação transformadora da sociedade no contexto das relações sociais” (idem, 1977, p. 26).

O terceiro momento, a educação para participar, indica que a aprendizagem só se confere à medida que, em nome de uma necessidade sentida, o sujeito responda por meio de um novo padrão de comportamento, baseado em ações do meio, ideias e habilidades. Essa aprendizagem será fruto do exercício constante e permanente da práxis participativa. A educação para a participação pode ser percebida, conforme Ammann (1977),

[...] na reivindicação do homem de seus direitos, na assunção de responsabilidades, no aperfeiçoamento de sua profissão, na geração de mais saber, na prática associativista, na elaboração e execução de planos, no desempenho de funções políticas, no posicionamento consciente face às opções no exercício do voto e da representatividade. (AMMANN, 1977, p. 30)

Vale ressaltar, que a existência de diversos canais e mecanismos que permitem a participação dos sujeitos, embora seja um requisito fundamental para uma governança democrática, não necessariamente induz uma maior qualidade na participação.

## **2.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: AMPLIANDO A DISCUSSÃO CONCEITUAL**

Conforme os estudos de Freitas (2003) no que diz respeito ao planejamento educacional, observa-se que o ato de planejar está presente na história da humanidade desde épocas mais remotas. O homem primitivo já refletia sobre os meios e estratégias que teria que utilizar para a caça, a pesca, coleta de frutos como também para se defender das tribos rivais. E que o planejamento também está relacionado à vida cotidiana do ser humano. Ao planejar suas atividades, este procura, no entanto, administrar de forma organizada o seu tempo, os recursos disponíveis, com o intuito de alcançar ações mais eficazes na busca da transformação do pensamento, do desejo, das aspirações em realidade concreta e objetiva.

O ato de planejar é inerente ao pensamento humano e materializa-se na forma de um plano ou planejamento. Planejamento deriva de planejar e, segundo o Dicionário Aurélio (2008, p.635), planejar é “tencionar, projetar, elaborar um plano”. Conforme o Dicionário Eletrônico Houaiss (2009), planejamento é uma palavra relativamente nova, pois data do século XX, é substantivo masculino e significa ato ou efeito de planejar; serviço de preparação de um trabalho, de uma tarefa, com o estabelecimento de métodos convenientes;

planificação; determinação de um conjunto de procedimentos, de ações (por uma empresa, um órgão do governo etc.), visando à realização de determinado projeto.

Planejar é construir meios para alcançar um objetivo. Plano, por sua vez, no sentido que utilizaremos, é a materialização do ato de planejar. É importante ter clareza que planejar é diferente de plano, para que não se confunda o processo de elaboração (planejar) com o registro daquilo que se foi planejado (plano). Segundo Vasconcellos (2002),

Planejamento é o processo, contínuo e dinâmico, de reflexão, tomada de decisão, colocação em prática e acompanhamento. Plano é o produto dessa reflexão e tomada de decisão, que como tal pode ser explicitado em forma de registro, de documento ou não. O planejamento, enquanto processo é permanente. O plano, enquanto produto é provisório.” (VASCONCELLOS, 2002, p. 80)

Para esta pesquisa, por exemplo, o plano ao qual me refiro é o Plano Municipal de Educação, o qual se constitui como produto de várias tomadas de decisões devido à sua elaboração (o ato de planejar) que acontece em diferentes etapas.

O ato de planejar diferencia-se de plano principalmente porque plano corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no seu processo de elaboração. O ato de planejar permite a prévia organização das atividades, possibilita a reflexão sobre melhores caminhos a serem tomados, exercício através do qual ainda é possível antecipar erros e escolher mecanismos que possam evitá-los. Ferreira (2007) ratifica essa discussão ao afirmar que,

[...] plano é a apresentação sistematizada e justificada das decisões tomadas relativamente à ação a realizar. Ou seja, o plano é o documento que diz o que vai ser feito, quando, de que maneira, por quem, para chegar a que resultado. (FERREIRA apud PADILHA, 2007, p. 36).

O ato de planejar está presente na história da humanidade desde as mais remotas épocas. Nas comunidades primitivas, o homem refletia sobre as estratégias que utilizaria para caçar, pescar, coletar frutos e defender-se das tribos rivais. Na modernidade se valorizou a utilização de instrumentos mais sofisticados e sistemáticos para planejar as ações nas esferas macro e micro da sociedade. É possível constatar que mesmo as pessoas desprovidas do conhecimento dessas técnicas científicas "planejam" suas decisões, fazem escolhas, priorizam, pensam o que farão após ter concluído uma atividade, calculam quanto irão gastar

para adquirir um determinado bem, ou serviço etc. A indústria, o comércio, a agricultura, a política, os grupos sociais, a família, a igreja, enfim, qualquer esfera da atividade humana faz o seu planejamento, seja por escrito, seja mental ou oralmente, mas sempre esboça o seu modo de agir. Para Gandin (2001):

É impossível enumerar todos os tipos e níveis de planejamento necessários à atividade humana. Sobretudo porque, sendo a pessoa humana condenada, por sua racionalidade, a realizar algum tipo de planejamento, está sempre ensaiando processos de transformar suas ideias em realidade. Embora não o faça de maneira consciente e eficaz, a pessoa humana possui uma estrutura básica que a leva a divisar o futuro, a analisar a realidade a propor ações e atitudes para transformá-la. (GANDIN, 2001, p. 83).

Segundo Azanha (1993),

O significado do termo planejamento é muito ambíguo, mas no seu uso trivial ele compreende a ideia de que sem um mínimo de conhecimentos das condições existentes numa determinada situação e sem um esforço de previsão das alterações possíveis dessa situação, nenhuma ação de mudança será eficaz e eficiente, ainda que haja clareza a respeito dos objetivos dessa ação. (AZANHA, 1993, pp. 70-78).

Para Vasconcelos (2002),

Planejar é tentar intervir no vir-a-ser, antever, amarrar ao nosso desejo os acontecimento no tempo futuro. Para isso, é preciso conhecer o campo que se quer intervir, sua estrutura e funcionamento. (...) Acontece que a realidade não se dá a conhecer diretamente, não se entrega; o esforço de decifração e interpretação visa a apreender o dinamismo do real já configurado, tendo em vista nele entrar, seja no sentido de usufruir ou de transformar.” (VASCONCELLOS, 2002, p. 83)

Planejar, em sentido amplo, é um processo que "visa a dar respostas a um problema, estabelecendo fins e meios que apontem para sua superação, de modo a atingir objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro", mas considerando as condições do presente, as experiências do passado, os aspectos contextuais e os pressupostos filosófico, cultural, econômico e político de quem planeja e com quem se planeja. (PADILHA, 2007, p. 63). Planejar é uma atividade que está dentro da educação, visto que esta tem como características básicas: evitar a improvisação, prever o futuro, estabelecer caminhos que



possam nortear mais apropriadamente a execução da ação educativa, prever o acompanhamento e a avaliação da própria ação.

Enquanto atividade intrínseca à educação, o planejamento é concebido como planejamento educacional e para cumprir com sua função deve partir de uma leitura da realidade social, conforme Freire (2001, p.10):

Todo planejamento educacional, para qualquer sociedade, tem que responder às marcas e aos valores dessa sociedade. Só assim é que pode funcionar o processo educativo, ora como força estabilizadora, ora como fator de mudança. Às vezes, preservando determinadas formas de cultura. Outras, interferindo no processo histórico, instrumentalmente. De qualquer modo, para ser autêntico, é necessário ao processo educativo que se ponha em relação de organicidade com a contextura da sociedade que se aplica. (FREIRE, 2001, p.10):

O planejamento educacional deve que ser racional, consciente, sistemático e reflexivo, pois segundo Menogola e Sant'Anna (1991),

[...] é o planejamento educacional que estabelece as finalidades da educação, a partir de uma filosofia de valores educacionais. Somente com a elaboração do planejamento se pode estabelecer o que se deve realizar para que essas finalidades possam ser atingidas, e ver como podemos pôr em ação todos os recursos e meios para atingir os objetivos a que se propõe a educação. (MENOGOLA e SANT'ANNA, 1991: 31).

Para Vasconcellos (2002, p. 53), "o planejamento do Sistema de Educação é o de maior abrangência (entre os níveis do planejamento na educação escolar), correspondendo ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual e municipal", incorporando as políticas educacionais.

Corroborando com a classificação de Vasconcellos (2002) quanto a níveis do planejamento, Novaes (2006) aponta que a abrangência do planejamento passou a existir em dois níveis: geral e local. Quando o autor se refere ao nível geral, trata-se das macropolíticas que se personificam no Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento Educacional, Planos Estaduais, os Planos Municipais de Educação, o Plano Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas e os Planos de Metas e Plano Estratégico da Secretaria de Educação. Enquanto que o local estaria voltado para regular as ações no nível local de execução, no caso as organizações escolares. Esse pressuposto indica a necessidade de se estabelecer um nível de articulação entre o planejamento que ocorre na esfera maior de decisão, no caso a secretaria municipal de educação, e as escolas municipais.

Desta maneira, o planejamento educacional situa-se assim, numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais de que participam unidades escolares, Secretarias de Educação e Ministério de Educação, mantendo uma relação constante de colaboração.

Ainda no que concerne a concepções de planejamento educacional, é relevante abordar as contribuições de Kuenzer (1999) em suas discussões entre política e planejamento levando a uma melhor compreensão de como ocorre a intervenção estatal na educação. Para a autora, política e planejamento possuem uma estreita relação entre si e, dependendo de como se concebe a articulação entre saber e poder, pode-se ter duas concepções de planejamento: a dialética e a funcionalista.

A concepção dialética entende que o planejamento se constitui numa práxis que emerge da realidade, e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de um projeto coletivo; sua legitimação se faz através da discussão e participação popular, o que leva à ampliação da consciência crítica nos indivíduos. Enquanto a funcionalista utiliza o planejamento como instrumento para fazer valer as aspirações e o projeto defendido por um determinado grupo; a busca da legitimação não se faz a partir da representatividade democrática, mas através de caminhos autoritários, excluindo a ideia de processo criador e substituindo-o por um esquema disciplinador.

Um planejamento educacional que se apresenta baseado no funcionalismo, assenta-se num conceito denominado tecnocracia, que propõe a “eliminação de qualquer problemática relacionada com os fins, pela absolutização dos meios, e a negação da dimensão política, pela submissão do processo decisório aos critérios da racionalidade técnica”. (HORTA, 1982, p.224). Uma das maiores implicações dessa forma de planejamento é o desprezo à discussão e ao debate de ideias, pois o mesmo adota como saber preponderante o conhecimento técnico-científico, não reconhecendo o conhecimento de senso comum como legítimo.

Devido a isso, a participação dos sujeitos nas decisões políticas fica limitada, fazendo com que aqueles que não detêm o conhecimento científico se submetam aos interesses daqueles que detêm o saber técnico e, conseqüentemente, o poder. Baixos níveis de associativismo, de participação e de representação social favorecem a prepotência do Estado e a proposição de políticas autoritárias.

Kuenzer (1999), numa perspectiva de democratização da sociedade, sugere uma proposta de planejamento pautada nos seguintes aspectos:

1) O planejamento educacional deve basear-se numa concepção de totalidade da realidade a ser transformada, mas também precisa contemplar as questões educacionais

concretas, procurando compreendê-las à luz das determinações sociais, políticas e econômicas mais amplas. Dessa forma, o planejamento constrói-se num movimento dialético, na medida em que precisa de uma visão de totalidade, mas também necessita retornar às partes e de novo ao todo (e assim, sucessivamente), a fim de que possa contemplar as diferentes visões e entendimento dos envolvidos no processo educacional;

2) Ao planejar é preciso ter claro os objetivos que se pretende alcançar, e para isso, ampliar o processo de discussão sobre o mesmo é fundamental. Sem essa discussão o plano se torna um instrumento centralizado, autoritário e sem legitimidade. Além disso, um planejamento só poderá ser considerado democrático se privilegiar o atendimento das necessidades da maioria da população;

3) O planejamento educacional necessita de uma racionalidade operativa, assegurada pela participação de todos os envolvidos no processo educativo (sociedade, dirigentes, especialista da educação). “É preciso insistir neste pressuposto para mostrar que competência, racionalidade e eficiência não são incompatíveis com democracia”. (KUENZER, 1999, p. 79);

4) Um planejamento exige articulação, integração e continuidade, pois uma desarticulação dos dirigentes políticos pode ocasionar vazios de poder que levarão a uma ausência de direção e fragmentação da proposta, produzindo resultados discutíveis.

A partir dos pressupostos enunciados, opera-se numa inversão que transforma um planejamento baseado no funcionalismo (ditado verticalmente), num planejamento que aceita distintos níveis de elaboração, estabelecendo diferentes relações na gestão onde prevalece a colaboração e o comprometimento do grupo. A construção de um novo modelo de planejamento passa necessariamente pela refutação de propostas centralizadoras e autoritárias, e pela adoção de medidas que contemplem as diferentes instâncias de discussão, procurando dessa forma, incorporar ideias e opiniões da maioria das pessoas envolvidas no processo, ampliando a possibilidade de comprometimento de todos envolvidos no processo.

### **2.2.1 Linhas do Planejamento.**

Enfocando as linhas do planejamento na perspectiva educacional pode-se destacar a existência do planejamento educacional tradicional que constitui, de acordo com Parente (2003, p.16) “um processo técnico de formulação e avaliação de políticas públicas”. Esse tipo de planejamento visa dar respostas, segundo o referido autor, a questionamentos tais como o quê ensinar, quando, para quem ensinar etc. Um modelo que visa atender a ação determinada

pelos objetivos por ser um processo que consiste em preparar um conjunto de decisões tendo em vista agir, posteriormente, para atingir determinados objetivos. Em outro contexto, o modelo tecnocrático de planejamento educacional, segundo Gandin (1994, p.12) “se caracteriza por colocar a decisão nas mãos dos “técnicos” e/ou dos “políticos”.”

Outra concepção de planejamento educacional é o planejamento estratégico, com elementos voltados para uma visão global e de desempenho em longo prazo. Conforme Parente (2003, p. 63), nessa concepção, planejamento “é entendido como processo de mobilização dos meios para a realização da missão setorial ou organizacional”.

Também encontramos, no universo educacional, a opção pelo planejamento participativo. O planejamento participativo, segundo Vasconcellos (2002):

é fruto da resistência e da percepção de grupos de educadores que se recusaram a fazer tal reprodução do sistema, e foram buscar alternativas de fazer educação e, portanto, de planejá-la. O saber deixa de ser considerado como propriedade de “especialistas”, passando-se a valorizar a construção, a participação, o diálogo, o poder coletivo local, a formação da consciência crítica a partir da reflexão sobre a prática da mudança. (Vasconcellos, 2002, p.31):

O planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria.

Porém, faz-se necessário salientar, que a experiência de planejamento participativo incorre, consciente ou inconscientemente em alguns desastres conforme sinaliza Gandin (1994), a saber: manipulação das pessoas pelas “autoridades”, via simulacro de participação; uso de metodologias inadequadas que ocasiona o resulta no desgaste da ideia; e, falta de compreensão abrangente da ideia de participação.

Dentre outras tantas manifestações conceituais de planejamento é relevante destacar uma proposta de planejamento embasada na dialética e dialogicidade de Paulo Freire, o planejamento dialógico.

De acordo com Padilha (2007):

Procuramos dar novo sentido à atividade de planejar quando afirmamos que esse processo deve ser dialógico. Queremos reconhecer que a razão é inseparável da emoção quando dizemos que é necessário organizar as prioridades e as ações escolares e educacionais para construir projetos e políticas emancipadoras, que

nos permitam desvelar a realidade e revelar a nossa pronúncia, garantir a nossa voz...[...] O planejamento dialógico é, na verdade, uma forma de resistência e representa uma alternativa ao planejamento autoritário, burocrático, centralizado e descendente, que ganhou as estruturas dos nossos sistemas educacionais e das nossas redes escolares. PADILHA (2007, p.25).

Uma sociedade ao por em prática um planejamento educacional, coloca em jogo questões econômicas, políticas, culturais, filosóficas, éticas de acordo com a sua atualidade que, segundo Freire (2001, p.25), “é dinâmica e se nutre, entre outros valores, dos que se situam no “ontem” do processo”.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida mediante a análise do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-Ba (2005-2014). A escolha desse município como parte integrante desta pesquisa deve-se ao fato de algumas características que lhe são peculiares no campo do planejamento educacional.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo como estratégia o estudo de caso. Alguns autores como Lüdke e André (1986); Bogdan; Biklen (1994) preconizam que todo estudo de caso é qualitativo, sobretudo quando o estudo do fenômeno se desenvolve em ambiente natural, priorizando os dados descritivos. Observa-se, porém, que esse método pode utilizar-se também de abordagens quantitativas, como é o caso de estudos que focalizam situações na área da Medicina, do Direito, bem como na Educação. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.18).

O foco de análise desse estudo busca a compreensão de como ocorreu a participação dos sujeitos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus (2005-2014), o que possibilita a utilização das duas abordagens, qualitativa e quantitativa.

No entendimento de Robert Yin (2005) os estudos de casos “representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo *como e por que* [...] e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real” (p.19).

Yin (2005) argumenta ainda que, os métodos do estudo de caso facilitam investir no campo, apreendendo dados de interesse no sentido de alcançar a profundidade e a riqueza de detalhes a que se propõe essa investigação. Todavia, não há pretensão de universalizar, o que não impede que os resultados sejam válidos e úteis para a análise de outras realidades.

No estudo de caso, em geral, o pesquisador pode utilizar variedades de fontes que podem ser coletadas em vários momentos, com diferentes pessoas do grupo, de maneira que permita uma visão das múltiplas dimensões presentes no estudo. Para uma compreensão mais consistente do fenômeno estudado, deve-se considerar o contexto no qual este está inserido.

Lüdke; André, (1986) ao tratar das principais características do estudo de caso, apontam que os princípios frequentemente associados ao estudo de caso “naturalístico” se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa:

Os estudos de caso visam à descoberta. Essa característica se fundamenta no pressuposto de que o conhecimento não é algo acabado, mas uma construção que se faz, e se refaz constantemente. Assim sendo, o pesquisador estará sempre buscando novas respostas e novas indagações no desenvolvimento do seu trabalho; Os estudos de

caso enfatizam a “interpretação em contexto”. Um princípio básico desse tipo de estudo é que, para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18-20).

Tendo por base as características abordadas, o estudo de caso pode apresentar uma variedade de informações que possibilitam ao pesquisador promover cruzamento de dados, reafirmando, ou mesmo rejeitando suas hipóteses, bem como levantar novas hipóteses. Seu propósito deve ser o de apresentar o fenômeno na sua complexidade e de forma mais completa possível. Dessa forma, enquanto um dos instrumentos de coleta de dados considerados essenciais a um estudo de caso, essa investigação se concentrou, a partir da análise documental, tendo em vista, que ela constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke e André, 1986).

A opção pela análise documental deu-se também por reconhecer os documentos a partir das argumentações de Ludke e André (1986) quando afirmam que: “[...] representam fonte natural” de informações, não apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surge num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (p.39). Além disso, Creswell (2007) diz que, ao serem coletados pelo investigador qualitativo, os documentos podem também ser públicos (jornais, memorandos oficiais, atas, registros) ou privados (cartas, e-mails, diários).

### **3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Na fase da exploração selecionou-se algumas obras de autores que pesquisam sobre a temática do planejamento educacional e da participação, bem como seus elementos básicos de operacionalização na educação pública brasileira. Em outra parte, reuniu toda a legislação relativa ao objeto dessa pesquisa, especialmente, uma minuciosa análise da legislação educacional do município de Santo Antônio de Jesus.

Para a reflexão teórica destacou-se os conceitos de participação e planejamento educacional associados ao processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. A elaboração do referencial teórico, a partir de alguns autores, teve o sentido de clarear os

conceitos aqui mencionados e estabelecer uma associação com o fenômeno da participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME (2005-2014).

Dessa forma, optou-se por adotar alguns procedimentos metodológicos que, por hora apresenta-se no intuito de esclarecer a trajetória da pesquisa e facilitar a busca de respostas para a questão inicial que foi levantada e que se configura o nosso elemento de investigação.

Em virtude do fácil acesso da pesquisadora aos órgãos da Administração Pública do Município de Santo Antônio de Jesus, a mesma abordou na Secretaria Municipal de Educação a própria Secretária de Educação e o presidente do CME (o qual exercia o cargo de Diretor Pedagógico na estrutura da secretaria) para saber se havia a possibilidade de realizar uma pesquisa documental e nessa mesma linha dialogou com dois representantes do legislativo que constituíam na Câmara a comissão da educação. No período da consulta, foi assegurado que não haveria dificuldades para tal. Recentemente, a pesquisadora retornou novamente à Secretaria Municipal de Educação para conversa<sup>40</sup>, informalmente, sobre a pesquisa documental, após a qualificação da pesquisa.

O ponto de partida para a análise documental foi a Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio de Jesus por tornar o município pessoa jurídica de direito público e apontar dispositivos para a organização da educação municipal. A análise foi ampliada abrangendo outras legislações municipais, a saber: Lei que institui o sistema municipal de ensino; Lei que cria o Conselho Municipal de Educação, o Projeto de Lei do PME (2005-2014) e a Lei que institui o PME (2005-2014).

Para formalizar os contatos mantidos previamente com as autoridades locais ofícios foram elaborados a fim de proceder à pesquisa. Recorreu-se aos arquivos da secretaria municipal de educação a fim de acessar os documentos<sup>41</sup> que registram as informações relativas ao processo de elaboração do PME (2005-2014). De posse das informações, procedeu-se à análise da participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME (2005-2014).

No desenvolvimento da análise tentou-se obter o perfil dos sujeitos do processo de elaboração do PME, através de algumas características, tais como: segmentos que participaram; número de participantes por segmento; extratos da participação por região (zona urbana e rural) no que tange à localização das unidades escolares envolvidas no processo;

---

<sup>40</sup> A emergência de uma devolutiva ainda que informal, foi em virtude da aprovação do novo PNE (Lei nº 13.005/2014) tendo em vista que o município precisará elaborar/adequar o seu PME no prazo de um ano. Na conversa a secretária manifestou interesse de apropriar-se das discussões desta pesquisa na perspectiva de potencializar a participação dos sujeitos nesse novo processo de elaboração/adequação do PME.

<sup>41</sup> Registros da memória do processo de elaboração do PME: pautas, frequências, relatórios, ofícios, protocolos, formulários, subsídios para elaboração do PME; e, atas do CME.



número de sujeitos partícipes e a respectiva etapa de participação dentro do processo de elaboração do PME. Frente ao número significativo de segmentos envolvidos no processo, de posse dos dados coletados, ainda agrupou-os em cinco grupos a partir do segmento que representava, para melhor identifica-los.

Utilizando a análise documental seguida do registro da análise das informações coletadas, se conseguiu obter contribuições para a descrição e reflexão quanto ao contexto legal/documental que fundamenta a elaboração do PME no município de Santo Antônio de Jesus (2005-2014); para identificar as estratégias e mecanismos de participação dos sujeitos utilizados no processo de elaboração do PME; e, também para identificar os obstáculos e as potencialidades da participação dos sujeitos no processo de elaboração do PME.

## **4 O PME DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS (2005-2014) NO CONTEXTO DA PRÁTICA.**

Neste capítulo o PME, enquanto política educacional do município de Santo Antônio de Jesus, é analisado no contexto da prática. Segundo Mainardes (2006) “o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 52).

A abordagem sobre o PME efetiva-se através da análise dos documentos organizadores do seu processo de elaboração, onde se busca apresentar as relações entre os conteúdos dos documentos organizadores e o texto final das discussões que concretizam o PME de Santo Antônio de Jesus como elementos importantes para apreender o contexto no qual se efetivou a participação dos sujeitos no processo de elaboração.

### **4.1 OS SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DO PME**

O trâmite dado à construção do PME de Santo Antônio de Jesus teve como referência, dentre outros, a publicação<sup>42</sup> Plano Municipal de Educação: *subsídios para elaboração*, elaborado pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal - PRADEM publicado em 2004 com a finalidade de auxiliar os municípios no processo de elaboração de planos municipais de educação, conforme determinava o PNE, aprovado em 2001, por meio de sugestões de procedimentos que a equipe do PRADEM considerava mais adequado para a construção de planos municipais de educação, com base tanto na literatura existente sobre o assunto, quanto na reflexão sobre a sua própria experiência de assessoramento a municípios na elaboração de planos.

O esforço dispensado para a sistematização do Documento Plano Municipal de Educação: *subsídios para elaboração* teve como principal proposta estimular a construção por número cada vez maior de municípios, dos seus Planos Municipais de Educação, de forma a tornar o planejamento em instrumento privilegiado de um trabalho voltado para a otimização dos esforços e dos recursos e para a agilização das ações identificadas como

---

<sup>42</sup> Série Documentos Planejamento Educacional. PRADEM/UFBA, 2004. Essa publicação é resultante da experiência de assessoramento do PRADEM a municípios baianos realizada no período de 2001 a 2004 na elaboração de Planos Municipais de Educação.

indispensáveis para tornar as escolas, foco central dos sistemas de ensino, um real ambiente de aprendizagem e crescimento (PRADEM, 2004).

O ponto de partida para o início dos trabalhos de elaboração do plano pelo município de Santo Antônio de Jesus foi a participação em encontro realizado em 17 de fevereiro de 2004 em Salvador, no ISP/UFBA, onde o PRADEM apresentou os objetivos do Projeto de construção do PME, discutiu os critérios para a participação do município, explicou as etapas de elaboração do plano e fez a orientação para a composição da comissão coordenadora da elaboração do PME, esta última realizada a partir da manifestação do município em aderir à proposta e a assessoria do PRADEM.

Nesse contexto, como já fora mencionado no primeiro capítulo, foi assinado um termo de compromisso<sup>43</sup> pela Secretária Municipal de Educação comprometendo-se em garantir as condições necessárias à elaboração do PME, a exemplo da composição de uma equipe técnica fixa para coordenar o processo, acompanhamento sistemático aos trabalhos a serem desenvolvidos, cumprimento do cronograma e das atividades previstas, e pontualidade às oficinas e reuniões coordenadas pelo PRADEM para orientar o processo de elaboração.

Os requisitos iniciais para contar com a adesão às orientações do PRADEM, termo de compromisso e decreto da comissão coordenadora, foram cumpridos, no entanto, a constituição da referida comissão não atendeu na íntegra as orientações do Documento, uma vez que, restringiu-se a assegurar apenas a representatividade do CME, dos Professores e da equipe técnica da secretaria de educação desconsiderando as demais representatividades sugeridas, a saber: representante da secretaria de planejamento e finanças, representantes do Legislativo, e dos conselhos escolares (PRADEM, 2004).

Com a comissão coordenadora instituída os seus membros foram convocados, via ofício<sup>44</sup>, a participar do 1º encontro de Formação, em 10 de março de 2004 o qual foi realizado no ISP/UFBA com os seguintes objetivos: conhecer as comissões responsáveis pela elaboração do PME dos municípios; definir as formas de desenvolvimento do trabalho no âmbito dos municípios; estabelecer as bases para a execução da primeira etapa de trabalho; orientar a execução da primeira etapa de trabalho intitulada por Módulo I – *Iniciando a elaboração do PME*; e distribuição do material do Módulo II – *Elaborando o Plano... Estudos preliminares*, esclarecendo as estratégias de efetivação.

---

<sup>43</sup> O Termo de Compromisso é datado de 20 de fevereiro de 2004, mesma data em que é publicado o Decreto nº 15/04 que cria a comissão coordenadora de elaboração do PME.

<sup>44</sup> Ofício Circular ISP nº 23, de 02 de março de 2004.

O Módulo I discutia na essência do seu texto as questões referentes à importância do Planejamento em educação, os marcos legais, a relevância da participação dos sujeitos durante todo o processo de elaboração do plano, as incumbências da comissão coordenadora do PME, a articulação das políticas públicas do Estado e da União, bem como, o passo a passo da elaboração do PME. O estudo do referido módulo estava a cargo da comissão coordenadora, conforme observado nas pautas de estudo e frequências que envolveram esse processo.

Quanto ao Módulo II, a essência do texto trata da importância do diagnóstico no processo de planejamento. Nesse sentido, propõe a realização de estudos preliminares que deem conta de alguns aspectos contextuais do município a exemplo dos aspectos históricos, geográficos, demográficos, socioeconômicos, culturais, num primeiro momento, e depois, a situação da educação no município. O texto a todo o momento aponta para a importância do conhecimento de cada aspecto desses como condição *sine qua non* para a projeção de diretrizes, objetivos e metas do plano.

O Módulo III – *Caracterização do Município* vem complementar o módulo anterior inclusive com metodologia de estudo diferenciada, por se tratar de uma oficina. A oficina realizada tinha como pano de fundo a análise detalhada do texto sistematizado pela comissão coordenadora sobre os estudos preliminares com ênfase nos dados, fontes utilizadas e análise qualitativa de cada aspecto, culminando numa apresentação em plenária no dia 01 de abril de 2004 no ISP/UFBA onde fora realizada a oficina.

Com o texto abarcando a vida social do município já sistematizado, a etapa seguinte contemplava o *Diagnóstico da situação educacional do município* – Módulo IV. Nesse módulo, os subsídios apontavam para a necessidade do diagnóstico da educação contemplar informações gerais, que dizem respeito ao sistema de ensino como um todo, e informações específicas sobre os segmentos da rede de ensino ou de setores específicos da gestão da educação. Dentre as etapas de diagnóstico, essa certamente era a mais complexa, conforme podemos perceber no texto a seguir.

Deve se iniciar com uma análise sobre a posição da educação nas políticas públicas do município, seguida da descrição da rede escolar, considerando-se todos os níveis e modalidades de ensino e as condições de funcionamento dessa rede, levando em conta os seus múltiplos aspectos. Em seguida, o diagnóstico deve analisar as questões ligadas à demanda e à oferta em cada nível e modalidade de ensino utilizando-se, para tanto, de informações quantitativas e qualitativas. O diagnóstico deve ser concluído com a análise dos dados financeiros da educação, no que diz respeito à administração

municipal, dados que se constituem de natureza sistêmica e que vão requerer um tratamento metodológico quantitativo específico. (PRADEM, 2004, p.37)

O estudo do referido módulo já não podia ficar a cargo apenas da comissão coordenadora do processo de elaboração do PME. O estudo já demandava envolvimento de novos sujeitos e de estratégias que pudessem assegurar sua efetividade. Essas estratégias foram apresentadas no Módulo V – *Roteiro para elaboração do Diagnóstico Educacional do Município*, o qual apresentava detalhadamente cada etapa do trabalho a ser desenvolvido para sua produção apontando para a necessidade de envolvimento de outros sujeitos no processo.

Esses cinco módulos iniciais trabalhados no ISP/UFBA, em encontros de formação direta da equipe técnica do PRADEM com a comissão coordenadora da elaboração do PME, constituíram apenas o primeiro passo de estudos preliminares (caracterização geral do município, diagnóstico da situação educacional do município, os recursos financeiros para a educação municipal) conforme descrição do Documento.

Prosseguindo com os subsídios de elaboração do PME, o Módulo VI – *Definição dos objetivos e prioridades do Plano* demandava à comissão coordenadora esboçar uma proposta de objetivos e prioridades para o PME, tomando como base a compatibilização dos grandes eixos de problemas identificados e discutidos junto com a Comissão Representativa<sup>45</sup>. Para elucidar o caminho, o documento utilizou o PNE 2001 como referência, pontuando que só depois de analisados e debatidos os principais problemas da educação no nível nacional, foram estabelecidos, em síntese, os seus objetivos e prioridades. Outra pontuação do documento diz respeito à necessidade dos objetivos e prioridades guardarem coerência também com as políticas<sup>46</sup> traçadas pelo governo municipal.

É necessário, então, que os objetivos gerais do Plano Municipal de Educação estejam sintonizados com essas políticas e, ao mesmo tempo, sirvam de referência para sua própria reestruturação, em caso de novas edições desses documentos, ou, a partir daí, subsidiar a elaboração de outros instrumentos de planejamento, no âmbito do governo municipal, até então não elaborados. (PRADEM, 2004, p. 101).

---

<sup>45</sup> A denominação Comissão Representativa foi dada aos novos sujeitos que se integraram ao processo de elaboração do PME, junto a Comissão Coordenadora no processo do diagnóstico da análise da situação da educação do município.

<sup>46</sup> Lei Orgânica, Plano Diretor de Desenvolvimento, Plano Plurianual.

Após a consolidação das atividades propostas pelo Módulo VI, o PRADEM propôs através do Módulo VII – a *Definição das diretrizes e metas do Plano*, para tanto, sugeriu inicialmente, a discussão sobre as propostas para a superação dos problemas, envolvendo a comissão representativa, com o propósito de oferecer subsídios à proposição das diretrizes e metas específicas para cada tema trabalhado e suas respectivas ações. O documento apresenta ainda um conceito sobre diretrizes, como também sobre metas, como podemos observar no fragmento a seguir.

As diretrizes podem ser conceituadas como os compromissos que o município deve assumir ao escolher determinados campos de ação, conforme a relevância dos problemas detectados no diagnóstico realizado. As metas se constituem nos desdobramentos dos objetivos e são geralmente quantificáveis, indicando os resultados esperados em termos de quantidade de benefícios a serem alcançados dentro de determinados prazos. (PRADEM, 2004, p. 105).

No referido módulo de estudo pode-se encontrar ainda as orientações quanto à consolidação do texto base sobre as políticas educacionais para o município, orientações estas voltadas mais especificamente para a comissão coordenadora a qual é responsável pela produção final do texto base sobre as políticas educacionais do município, dando ao PME a formatação geral propriamente dita.

Findando os módulos de estudo, é apresentado o Módulo VII – *Elaboração dos mecanismos de acompanhamento e avaliação*. O conteúdo desse módulo segundo o PRADEM (2004) é de extrema relevância, pois em qualquer plano, seja ele em âmbito micro, como o planejamento pedagógico, ou em âmbito macro, como o próprio PME, deve ter claras a necessidade e a importância dos mecanismos de acompanhamento e avaliação, para que seja assegurado o bom desenvolvimento das ações nele previstas. Segundo o documento,

O acompanhamento diz respeito a uma vigilância contínua sobre a operacionalização das metas estabelecidas no PME. Já a avaliação se refere aos levantamentos periódicos dos resultados alcançados pelo Plano e deverá levar a exercícios de replanejamento e novas formulações. (PRADEM, 2004, p. 112).

É pertinente ressaltar ainda, que ao tratar da avaliação o documento aponta para a necessidade das representações que participaram do processo de elaboração serem envolvidas no processo de avaliação.

Segundo o documento do PRADEM (2004) é importante que seja implementado um processo democrático a fim de balizar a elaboração do Plano Municipal de Educação. Essa implementação pode estar centrada em dois componentes: o primeiro é a garantia de participação de diferentes setores, entidades e segmentos conferindo um amplo caráter político ao processo; o segundo é a garantia de pessoal e suporte técnico da área.

As etapas do processo de elaboração do PME elencadas por Saviani (1999) e Monlevade (2004) de certa forma são propostas no Documento (PRADEM, 2004). Ainda é enfatizado em tal documento que as formas de execução de cada etapa deverão estar de acordo com a vocação de cada município, ou seja, com a maneira que cada município se organiza.

Com respaldo no Documento *Subsídios para elaboração do PME* (PRADEM, 2004) utilizado como referência na elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus e também debruçada nas ideias sobre o conceito de “Plano” (GADOTTI, 1999; SAVIANI, 1999 e 2002), considero apropriado enfatizar que o processo de elaboração de qualquer Plano Municipal de Educação deve ter etapas que são básicas.

Tais etapas podem ser resumidas em três grupos que se aproximam da formulação de uma política: agenda, implementação e avaliação. É importante enfatizar que o processo decisório permeia cada etapa, cada “grupo” do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Nesse sentido, o PME, desde a sua elaboração até a sua materialização como texto político (MAINARDES, 2006), condiciona e é condicionado por diferentes aspectos em constante movimentação. Vale lembrar ainda, que no caso dessa pesquisa nos reportamos a etapa inicial da formulação dessa política, a agenda.

O Documento também ressalta a importância da construção do PME no que diz respeito à sua “substância e forma”. Esse aspecto diz respeito às questões sobre a Educação que, decerto, devem entrar no texto do PME por já serem preconizadas na legislação vigente. Por exemplo, quando é definido que a primeira referência para a definição dos objetivos do plano pode ser encontrada na Constituição Federal de 1988, em seu art. n.º 214. Também sugere que o caminho a ser trilhado, no decorrer da elaboração e organização dos capítulos da estrutura temática, pode ser composto pelos seguintes elementos: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas (PRADEM, 2004).

Nessa perspectiva, o documento Plano Municipal de Educação: *subsídios para elaboração* se traduz num referencial de aporte prático, ou seja, elenca detalhes de maneira organizada e sistemática para apoiar os municípios na elaboração dos seus respectivos PME’s.

A forma como o planejamento é concebido no referido Documento tem relação direta com a concepção dialética de planejamento de Kuenzer (1999) ao imprimir que o planejamento deve constituir-se numa práxis que emerge da realidade, e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de um projeto coletivo, sendo discussão e participação dos sujeitos mecanismos de sua legitimação.

## 4.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PME DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS

### 4.2.1 Os sujeitos do processo de elaboração do PME.

Nos estudos levantados sobre a elaboração do PME (BRASIL, 2005; MONLEVADE, 2005), é consenso que os partícipes do processo sejam envolvidos de maneira que participem dos debates. Também é consenso que sejam representantes de diferentes espaços dentro do município. Pelo menos os sujeitos que estão inseridos no contexto do Sistema Municipal de Educação, deveriam ser envolvidos no processo de elaboração do PME.

No processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus, os documentos, nesse caso em particular, as frequências assinadas pelos sujeitos nas atividades desenvolvidas no processo de elaboração do PME apontam que os sujeitos envolvidos no processo abarcavam representatividades dos diversos segmentos existentes no município, abrangendo um total de 24 segmentos. Para melhor compreensão e posterior análise agrupou-se os segmentos em 05 (cinco) grupos, conforme tabela 01.

**Tabela 01 – Agrupamento dos segmentos envolvidos no processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus (2005-2014).**

GRUPO	SEGMENTOS	SUJEITOS
01	Sujeitos vinculados à rede municipal de ensino, em atuação direta nas unidades escolares.	Professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA; coordenadores pedagógicos; conselheiros escolares; diretores escolares; estudantes da EJA; pais de estudantes; auxiliares de serviços administrativos educacionais.
02	Sujeitos vinculados à rede estadual de ensino.	Diretores Escolares; Diretora da 4ª Diretoria Regional de Educação – DIREC 4; Coordenadora Pedagógica; Professores do Ensino Médio; Professores do Ensino Superior (UNEB); Estudantes do Ensino Superior (UNEB)



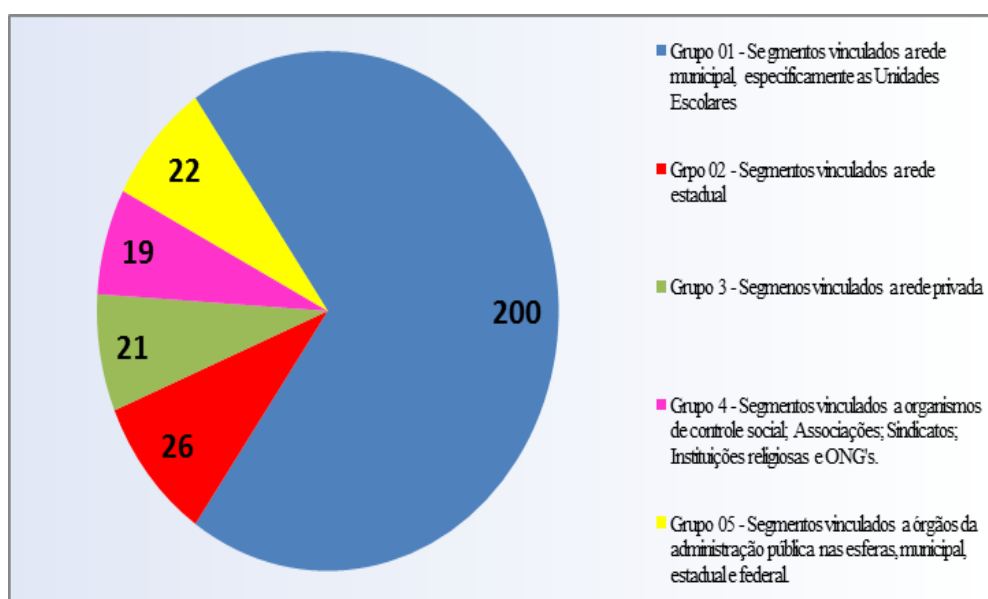
03	Sujeitos vinculados à rede privada.	Diretores escolares; professores do Ensino Médio; Professores do Ensino Superior.
04	Sujeitos vinculados a organismos de controle social, a associações/sindicatos e também a instituições religiosas	Membros dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, de Ação Social, Tutelar, de Alimentação Escolar, de Educação, do Fundef <sup>47</sup> ; presidente da APLB Sindicato, coordenadores da Escola de Pais e líderes religiosos.
05	Sujeitos vinculados a órgãos da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal.	Servidores das secretarias municipais de educação, administração, ação social, saúde; Câmara de Vereadores; 14º Batalhão da Polícia Militar; e Ministério Público.

**Fonte:** Arquivos da secretaria municipal de Educação 2004.

Esses 24 segmentos envolvidos no processo resultaram no envolvimento de 288 sujeitos durante o processo de elaboração do PME. Algumas etapas com maior número de sujeitos, outras com menos. Mas, esse aspecto será discutido mais à frente.

Um elemento importante na análise do quantitativo dos sujeitos envolvidos no processo do PME, diz respeito à expressiva presença<sup>48</sup> dos segmentos do grupo 01 vinculados as unidades escolares da rede municipal no processo de elaboração do PME, conforme ilustra o gráfico 01.

**Gráfico 01: Número de participantes do processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus por agrupamento de segmentos – 2004.**



**Fonte:** Arquivos da secretaria municipal de Educação 2004.

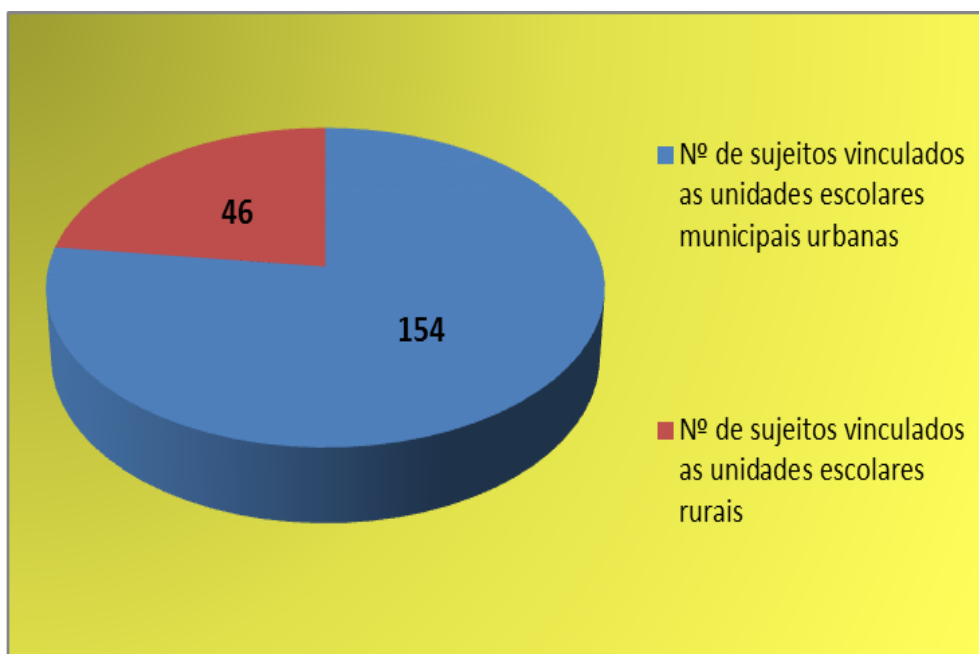
<sup>47</sup> Atualmente denominado FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica.

<sup>48</sup> Conforme frequências assinadas pelos sujeitos nas atividades desenvolvidas no processo de elaboração do PME.

O número de sujeitos desse primeiro agrupamento de segmentos representou 69% dos partícipes do processo de elaboração do PME. Em virtude dessa expressividade quantitativa, é salutar ainda buscar identificar os extratos dessa participação dos sujeitos por localização, tendo em vista que o maior número de unidades escolares da rede municipal concentra-se na zona rural, aproximadamente 53%, embora o maior número de matrículas seja concentrado na zona urbana, atingindo em 2003 um percentual de 61%, conforme identificado nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação e no documento do PME.

A identificação dos sujeitos da rede municipal no processo de elaboração do PME quanto ao pertencimento por zona de localização (gráfico 02), foi possível a partir do levantamento das unidades escolares da rede municipal constantes no documento do PME por zona de localização, e a identificação das unidades escolares constantes nas frequências do processo de elaboração, a partir da declaração dos sujeitos enquanto seu *locus* de atuação.

**Gráfico 02. Número de sujeitos vinculados às unidades escolares da rede municipal partícipes do processo de elaboração do PME por zona de localização – 2004.**



Fonte: Arquivos da secretaria municipal de Educação 2004.

Ainda no que concerne aos sujeitos que constituem esse primeiro grupo de segmentos, é válido destacar a forte representação da participação do segmento professores, (zona rural e urbana), quanto comparado com o quantitativo total de professores da rede municipal no mesmo período de elaboração do PME, conforme tabela 02.

**Tabela 02 – Percentual de professores da rede municipal que participaram do processo de elaboração do PME – 2004.**

Segmento/ cargo	Nº Total de professores da rede	Nº de professores participantes do processo de elaboração do PME.	% de professores da rede municipal participante do processo de elaboração do PME
Professor	145	102	70%

Fonte: Arquivos da Secretaria Municipal de Educação 2004.

É de fato um número expressivo de sujeitos partícipes do processo de elaboração do PME, embora não se possa desconsiderar a demanda de 30% desses sujeitos que possivelmente estarão implementando as políticas advindas do PME e que não se envolveram diretamente no processo, conforme verificado nos documentos.

Vale destacar também, que dentre esses grupos, o quarto grupo, embora numericamente aparente ser pequeno, é um grupo de sujeitos em potenciais pela legitimidade de representatividade a qual assumem nos organismos dos quais fazem parte.

Conforme a análise dos documentos é patente a diversidade de sujeitos que estiveram participando do processo de elaboração do PME, todavia, a descrição até aqui realizada sobre esses sujeitos partícipes não dá conta de ilustrar como ocorreu a materialização no contexto da prática da participação destes no processo de elaboração do PME. Fala-se materialização, tendo em vista, as múltiplas possibilidades de participação em virtude dos múltiplos sentidos que o termo participação imprime.

Por outro lado, a descrição de quem são os sujeitos partícipes do processo, é imprescindível para proceder à análise de como ocorreu a participação dos mesmos em cada etapa do processo de elaboração do PME, tendo em vista que são sujeitos sociais e enquanto sujeitos sociais falam ora de um lugar, ou de outro, e nesses lugares há interditos, lutas, modos de existir, dentro dos quais eles situam-se, e que, em seu conjunto, possivelmente impactará na participação deles no processo de elaboração do PME.

#### **4.2.2 A participação dos sujeitos nas diferentes etapas do processo de elaboração do PME.**

O Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus (2005-2014) foi elaborado em diferentes etapas, cada qual sendo constituída por peculiaridades que acabam por justificar a necessidade de serem discutidas. Primeiro, porque, em torno das etapas, está a questão das decisões realizadas, assim como a questão sobre a agenda de elaboração do PME, sua

divulgação no município e a participação dos sujeitos. Segundo, porque cada etapa traz embates que conduziram de alguma forma, o caminho percorrido para a construção do PME.

Tendo em mãos dados coletados no PME, em atas, memorandos, frequências, foi possível reconstituir as etapas dessa elaboração. O texto do PME aponta superficialmente algumas datas e alguns eventos realizados, mas o fato de não aparecerem todas as datas fez com que essa atividade de reconstituição fosse necessária.

Foram identificadas sete etapas do processo de elaboração do PME as quais foram organizadas em duas fases onde o processo de participação dos sujeitos foi emblemático. A 1ª fase compreendeu as três etapas relacionadas ao diagnóstico do município e da educação onde ocorreram três momentos fortes de mobilização dos sujeitos, e a 2ª fase diretamente associada às outras quatro etapas que tratavam da definição dos objetivos e prioridades, das diretrizes, objetivos e metas, e dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do PME, onde ocorreu mais um momento forte de mobilização dos sujeitos.

Ao analisar o início da primeira fase do processo de elaboração do PME, os documentos evidenciam a realização de uma reunião onde foram convocados, via ofício circular nº 001/04 de 17/03/2004, todos os servidores da Secretaria Municipal de Educação, Diretores Escolares e Coordenadores Pedagógicos das Escolas conforme protocolo de entrega. A reunião teve como objetivo sensibilizar os servidores da secretaria de educação e as lideranças das unidades escolares a engajarem-se no processo de elaboração do PME e a ajudarem na mobilização dos demais servidores. Na referida reunião, a comissão coordenadora da elaboração do PME foi apresentada e esta, por sua vez, explicitou a proposta de construção do PME, suas etapas e estratégias de trabalho de forma geral.

O formato da reunião conforme verificado no registro da comissão coordenadora teve um cunho informativo e mobilizador, sobretudo para as lideranças das unidades escolares (diretores) que receberam a incumbência de serem multiplicadores do processo nos espaços escolares. Quanto ao cunho informativo da reunião, e reportando as contribuições de Bobbio (1992) quanto a sua definição sobre participação ligada a visão etimológica da palavra, pode-se inferir que nesse momento inicial do processo de elaboração do PME houve a participação dos sujeitos, não como protagonistas, mas ainda como espectadores. Por outro lado, o conteúdo da reunião e o seu formato foram elementos importantes para quiçá um protagonismo desses sujeitos nas etapas posteriores da elaboração do PME.

Tomando como referência os tipos de participação de Bordenave (1983) ainda pode-se inferir que esse momento inicial tratou-se de uma participação imposta, visto que, os sujeitos foram convocados para a reunião (servidores do órgão gestor central da educação) eram

indicados pelo executivo, ou seja, da confiança, pois na estrutura organizacional da secretaria de educação não tinha servidor do quadro efetivo lotado, e sim em desvio de função por vontade do executivo e em acordo com o servidor.

Após informar aos sujeitos (da relação direta da secretaria municipal de educação) sobre o processo de elaboração do PME, a comissão coordenadora ainda os convidou para um seminário de apresentação da proposta de elaboração do PME para os segmentos da sociedade civil organizada a ser realizado no dia 23 de março de 2004, no auditório da Secretaria Municipal de Educação no turno noturno. Para divulgação do seminário, a estratégia utilizada pela comissão coordenadora foi a de convites impressos, os quais tiveram a entrega protocolada e a divulgação na imprensa local através de duas das três rádios locais, a terceira rádio não publicizava nenhuma ação da administração municipal frente ao rompimento do executivo com a mesma pelas divergências políticas acirradas.

O seminário que objetivou sensibilizar os segmentos da sociedade civil organizada para construção do PME, contou com um número significativo de representações, conforme identificado nas frequências, a saber: Conselhos Municipais de Educação, de Alimentação, Tutelar, da Criança e do Adolescente, Câmara de Vereadores, Secretarias municipais de Educação (professores, diretores e coordenadores pedagógicos), Administração, Ação Social e Saúde, Igrejas, Escolas Privadas, 4ª Diretoria Regional de Educação, Organização Não-Governamental ONG. Ressalta-se que muitos dos segmentos cujo recebimento do convite foi protocolado não compareceram.

Na perspectiva de sensibilizar a sociedade que compareceu ao seminário, após a Secretária municipal de educação apresentar a comissão coordenadora do processo do PME, o coordenador da comissão assumiu os trabalhos e apresentou a proposta de Construção do PME explicando as etapas de elaboração e a importância da participação dos sujeitos em cada uma delas, fez também uma exposição dos aspectos legais para a construção do PME e da dimensão do mesmo enquanto um plano do Município e não apenas da rede municipal de ensino.

O seminário, assim como a reunião, teve mais fortemente caráter informativo conforme pudemos observar nos objetivos definidos das duas reuniões a inexistência de qualquer ação que primasse por uma construção de proposta para a elaboração do PME, ou até mesmo, de redimensionamento da proposta pensada e apresentada pela secretaria municipal de educação a partir das orientações do PRADDEM.

Não se pode desconsiderar, nesse início do processo de elaboração do PME, a relevância desses dois eventos, sobretudo, ao se reportar às contribuições de Ammann (1977),

sobre as condições subjetivas à participação: a informação, a motivação e a educação para participar. Inicialmente, pode-se entender que estas condições foram asseguradas no seminário aos sujeitos que compareceram, principalmente a primeira condição, a informação.

Por outro lado, se tomar como referência as discussões de Bordenave (1983) quanto aos graus de participação dos sujeitos, pode-se afirmar que a participação dos sujeitos, nesses eventos citados, estava no menor grau, uma vez que, os sujeitos tiveram acesso à informação, mas não à tomada de decisão.

De fato, as atividades desenvolvidas no seminário não oportunizaram tomadas de decisões aos sujeitos que ali estiveram, no entanto, a proposta de trabalho apresentada apontava a perspectiva de um planejamento participativo em etapas subsequentes. Acredita-se que a não abertura para uma discussão com o coletivo em torno da validação da proposta apresentada ou de um redimensionamento da mesma, tenha sido em virtude da compreensão da comissão coordenadora de apenas implementar a proposta conforme receberam (onde também não tiveram poder de decisão quanto a formatação) da equipe do PRADEM que assessorava o município nesse processo. A comissão era executora de uma proposta de elaboração do PME pensada por sujeitos externos ao município, mas que tinha conhecimento e habilidade técnica para tal.

Paralelo, a esses dois eventos, a comissão coordenadora realizava semanalmente reuniões<sup>49</sup> para estudo, levantamento de dados e informações e sistematização dos mesmos. Na maioria das reuniões, além dos membros da comissão também participavam membros da equipe técnica da Secretaria municipal de Educação conforme assinaturas nas frequências de cada reunião, exceto, a representação do Conselho Municipal de Educação que constituía a comissão.

A representante do CME<sup>50</sup> da comissão coordenadora, dentre todas as etapas que constituem essa primeira fase, só teve presença identificada nos registros do seminário e da reunião com os servidores da secretaria, onde inclusive, ao assinar a frequência, identificou-se enquanto Diretoria de Organização Escolar, cargo concedido pelo executivo municipal, e não enquanto presidente do CME e membro da comissão coordenadora da elaboração do PME. A postura da presidente do CME na comissão vai de encontro às discussões de Gadotti (1993), ao atribuir ao CME a competência de coordenar o processo de elaboração do plano.

---

<sup>49</sup> O período que envolveu o diagnóstico do município e da educação totalizou em 30 reuniões internas (conforme pautas e frequências) envolvendo membros da comissão coordenadora e membros da equipe técnica da secretaria municipal de educação e dessas reuniões outras forma surgindo.

<sup>50</sup> A representante do CME era a própria presidente do Conselho. Vale lembrar que o segmento que a mesma representava no CME era de indicação do executivo.

Ao analisar as atas do CME no período que compreendeu essa primeira fase, verifica-se que em nenhuma ata consta qualquer tipo de referência à elaboração do PME no município de Santo Antônio de Jesus, nem sequer existe registro nas atas acerca da representatividade do CME na comissão coordenadora do processo. As únicas evidências encontradas são os ofícios expedidos pelo CME em respostas a algumas solicitações (via ofício) da Comissão coordenadora sobre a organização, funcionamento e ações do CME. Vale salientar, que essas solicitações e devolutivas possivelmente não tenham sido compartilhadas nas reuniões do CME, ficando a cargo apenas da relação com a presidente do CME, uma vez que, nenhuma ata evidencia essas questões.

A não participação do CME através de sua representação nas atividades que deveria assumir juntamente com os demais membros da comissão coordenadora na condução do processo de elaboração do CME contradiz a toda uma atribuição legal ao conselho conferida, sobretudo na legislação municipal. Outro aspecto relevante, é que as reuniões da comissão coordenadora aconteciam na sede na própria secretaria, espaço de atuação da presidente do conselho e espaço onde o CME funcionava, o que acaba por reduzir algumas possibilidades de justificativas quanto a não participação.

Os membros da equipe técnica da secretaria que participavam das reuniões da comissão coordenadora eram os coordenadores pedagógicos, os quais assumiram no processo de diagnóstico da educação a seção que estava relacionada ao ser fazer. Os coordenadores passaram a ser multiplicadores do processo, bem como, sujeitos articuladores do levantamento dos dados nas comunidades escolares municipais. Nessa linha, a participação de membros da equipe técnica da secretaria nas reuniões, inicialmente restritas à comissão coordenadora, passa de uma participação imposta para uma participação espontânea, e a partir da motivação que tiveram educaram-se para participar.

Os coordenadores pedagógicos utilizaram duas estratégias para aquisição dos dados e informações. A primeira foi a utilização de meio turno nas unidades escolares onde reuniram os servidores para escuta sensível em relação: a) às Condições básicas de funcionamento das escolas da rede municipal e o trabalho de acompanhamento pedagógico da Secretaria de Educação; b) Procedimentos pedagógicos desenvolvidos pelos profissionais das escolas; c) Recursos Humanos; d) Gestão da escola; e, e) Instalações e materiais. Para cada item desses existiam questões norteadoras a serem respondidas.

Em mãos desses registros os coordenadores entregavam para a comissão coordenadora para que esta consolidasse em um único texto todas as contribuições das unidades escolares considerando os pontos de convergência e divergência. Nos escritos encaminhados pelas

unidades escolares, e que constam nos arquivos dos documentos do processo de elaboração do PME, inclusive manuscritos, alguns a lápis, outros a caneta e outros digitalizados, estando ainda assinados pelos sujeitos que nas escolas participaram, pode-se perceber um desnudar da realidade das escolas municipais. As realidades eram bem semelhantes, oscilando mais fortemente quando se tratava da realidade da educação urbana e da rural, e a comissão coordenadora embora desse um formato de redação técnica aos conteúdos conseguiu assegurar a essência dos mesmos.

Observa-se que houve uma consulta aos sujeitos das unidades escolares, estes por sua vez, descreveram as questões a partir da vivência cotidiana com as questões levantadas, mas ficou a cargo da comissão coordenadora, em posse dos registros, decidir sobre o texto final. Pode-se então considerar que a participação desses sujeitos nessa etapa do processo de elaboração do PME diz respeito a um grau de participação que Bordenave (1983) cita de elaboração/recomendação em que os subordinados apresentam propostas e recomendações cabendo à administração a aceitação ou não, neste caso especificamente, a administração se traduz na comissão coordenadora do processo de elaboração do PME.

A outra estratégia utilizada para a participação dos sujeitos ainda no processo de diagnóstico da educação, mais especificamente pelos coordenadores pedagógicos e relacionados com o seu fazer, foi agrupar os professores por etapas e modalidades da educação que coordenavam para discutir as mesmas no âmbito da rede municipal. Para tanto, os coordenadores utilizaram o espaço/tempo do planejamento do professor para proceder à discussão e responderem coletivamente as questões<sup>51</sup> norteadoras. Isso se efetivou com a coordenação da educação infantil junto aos professores dessa etapa, a coordenação do ensino fundamental, sendo a maior participação dos professores das séries iniciais<sup>52</sup>, a coordenação da educação do campo e respectivos professores, a coordenação da EJA com seus professores.

Aos diagnósticos das etapas e modalidades que a secretaria municipal de educação tinha coordenação instituída dentro da sua estrutura organizacional, incluindo, ainda nesse bojo, parte das informações relativas à valorização dos profissionais do magistério, o procedimento foi o mesmo.

Embora o grau a participação elaboração/recomendação não seja o maior dentre os graus de participação, não se pode desconsiderar que ele é reflexo (nesse processo de

---

<sup>51</sup> As questões não foram construídas pela comissão coordenadora do PME, elas já estavam formuladas de forma contextualizada no documento Plano Municipal de Educação: *Subsídios para elaboração*. (PRADEM, 2004).

<sup>52</sup> A dinâmica de planejamento das séries iniciais diferia da das séries finais. Enquanto os professores das séries iniciais tinha um dia específico para o planejamento coletivo, os das séries finais, distribuía seu planejamento, muitas vezes, nas horas aulas vagas do horário definido pela unidade escolar, e geralmente era efetivado individualmente.



elaboração do PME) das estratégias e mecanismos de participação utilizados pela comissão coordenadora da elaboração do PME e que em seu conjunto foram coerentes aos subsídios emanados da equipe de assessoria técnica do PRADEM descritos anteriormente.

Quanto às seções em que não tinha coordenação, a exemplo da educação profissional, educação especial, ensino superior, financiamento e recursos da educação a estratégia utilizada pela comissão foi solicitar formalmente via ofício os dados e informações que o Documento *Subsídios para elaboração* trazia, oportunidade em que a comissão coordenadora encaminhava questionário em anexo ao ofício para que pudesse ser respondido pelos sujeitos diretamente envolvidos e fosse reencaminhado à comissão para sistematização do texto base do diagnóstico da respectiva seção.

Nesse processo de solicitação de dados, informações e preenchimento de questionário foram envolvidos outros sujeitos que contribuíram, ou melhor, participaram no levantamento e fornecimento de dados à comissão, a exemplo do Contador da Prefeitura<sup>53</sup>, dos presidentes dos Conselhos do FUNDEF<sup>54</sup>, do CME<sup>55</sup>, do CAE<sup>56</sup>; da Diretora da UNEB, Campus V<sup>57</sup>; da Diretora da DIREC 4<sup>58</sup>; do presidente da Câmara de Vereadores<sup>59</sup>, do Diretor de Recursos Humanos da Prefeitura<sup>60</sup>. Em mãos desses dados, acrescidos aos já mencionados anteriormente, a comissão coordenadora sistematizou a versão preliminar do diagnóstico do município e da educação.

Com a elaboração da versão preliminar do diagnóstico do município e da educação a comissão coordenadora planejou e conduziu a I Conferência Municipal de Educação, a qual considero a 3ª etapa forte dentro da 1ª fase de elaboração do PME, a qual tinha como objetivo informar sobre o processo de elaboração do plano e do percurso traçado na elaboração do diagnóstico; apresentar o diagnóstico sócio educacional do município à sociedade; dar maior publicidade à elaboração do PME; e, constituir na própria conferência uma comissão representativa<sup>61</sup>.

A estratégia utilizada para mobilizar a sociedade para participar da I Conferência foi a entrega de convites aos diversos segmentos, os quais foram protocolados, bem como, a

---

<sup>53</sup> (Of. nº 001/2004)

<sup>54</sup> Atualmente Fundeb. (Of. Nº 002/2004)

<sup>55</sup> (Of. nº 003 e 007/2004)

<sup>56</sup> (Of. nº 002/2004)

<sup>57</sup> (Of. nº 004/2004)

<sup>58</sup> (Of. nº 005/2004)

<sup>59</sup> (Of. nº 006/2004)

<sup>60</sup> (Of. nº 008/2004)

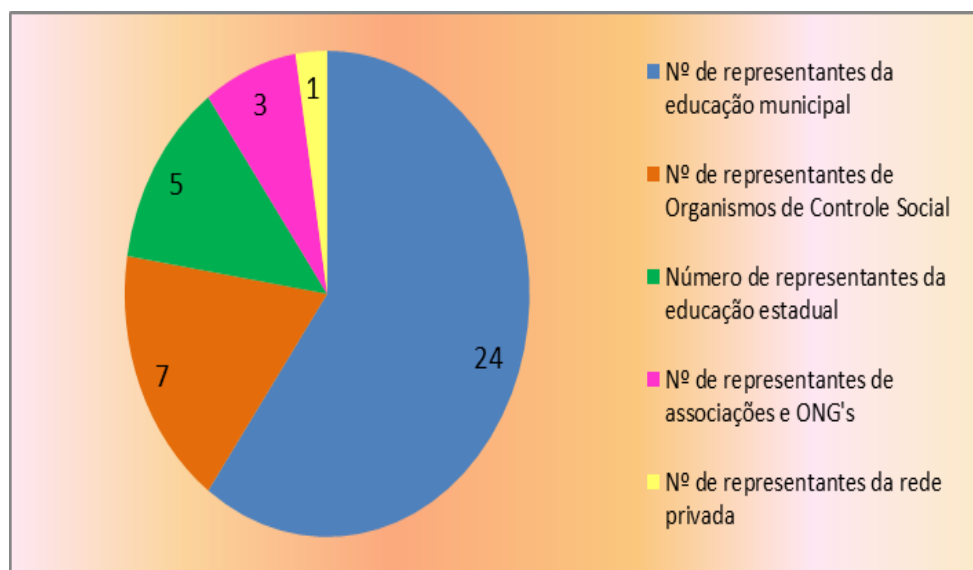
<sup>61</sup> Denominação atribuída a uma comissão ampliada constituída pelos diversos segmentos envolvidos na elaboração do PME.

divulgação na mídia local<sup>62</sup>. A conferência foi realizada no Auditório da UNEB em 26 de outubro de 2004 e contou com uma participação extremamente significativa dos segmentos convidados, totalizando em um público de aproximadamente 120 participantes.

A dinâmica utilizada na Conferência foi de exposição de slides, inicialmente sobre a importância do Planejamento para a educação municipal, o amparo legal, focando o PME enquanto planejamento da educação local. Prosseguindo, foi apresentado o processo de elaboração do PME no município de Santo Antônio de Jesus, seguido da socialização do diagnóstico sócio educacional, o qual foi realizado pelos coordenadores pedagógicos. Vale lembrar que essa ação de ampliação da mobilização do PME através da Conferência foi efetivada oito meses depois no início da elaboração do PME.

Resultante da Conferência, a Comissão Representativa foi instituída tendo em sua composição um total de 40 sujeitos contemplando 20 segmentos (gráfico 03). A criação da comissão representativa foi um mecanismo utilizado com vista a estabelecer com os representantes da comunidade local um pacto de construção de um trabalho coletivo e participativo.

**Gráfico 03: Número de representantes por segmentos que constituem a comissão representativa.**



**Fonte: Arquivos da secretaria municipal de Educação 2004.**

<sup>62</sup> Emissoras de Rádio.

É pertinente destacar que o percentual maior de representação na referida comissão foi dos sujeitos que representavam os segmentos da educação municipal, atingindo um percentual de 60% das representações.

Assim como a comissão coordenadora, a comissão representativa também abarcou representatividade do CME, através de outro membro que não a presidente. Ainda assim, nas atas de reuniões do CME referentes ao período de efetividade das ações de elaboração do PME que correspondeu à I Conferência, e, conseqüentemente, a constituição da comissão representativa, não consta nenhum registro sobre qualquer questão ligada ao processo de elaboração do PME.

Nessa primeira fase, assim denominada para melhor analisar o processo de elaboração do PME, que em síntese se constituiu na elaboração do diagnóstico socioeducacional, se pode compreender o diagnóstico realizado enquanto um mecanismo que possibilitou levantar, através de dados empíricos, a temática a ser trabalhada como ação prática e reflexiva por intermédio do planejamento participativo, que envolveu os diversos segmentos já mencionados. Essa compreensão foi fortalecida ainda com as contribuições de Falkembach (1997) ao afirmar que o diagnóstico percorre o objeto do planejamento, levantando dados sobre os processos, representações e relações que constituem esse objeto. Ele organiza as informações e possibilita a análise e síntese delas, fornecendo sustentação ao plano.

Na segunda fase de elaboração do PME, conforme já sinalizado, houve mais um momento forte de participação dos sujeitos que foi nas câmaras temáticas. Para a criação das referidas câmaras, a comissão representativa foi dividida em 10 (dez) câmaras, a saber: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Educação do Campo; Ensino Médio; Educação Profissional; Educação Superior; Valorização dos Profissionais de Educação; Recursos Financeiros para Educação Municipal.

Com a dinâmica de funcionamento com reuniões previamente agendadas as câmaras temáticas se reuniam com a finalidade de discutir as propostas para a superação dos problemas e definição de diretrizes, objetivos e metas. Para tanto, cada comissão sistematizava as discussões em um formulário que implicava inicialmente em retornarem ao diagnóstico da educação para listarem os problemas referentes a cada câmara temática que estava participando, depois indicar possíveis diretrizes que dessem conta dos problemas elencados e por fim sugerirem objetivos e metas.

Os registros apontam inicialmente um trabalho menor que envolveu em média quatro a cinco pessoas por câmara temática em aproximadamente duas reuniões<sup>63</sup> por câmara onde os problemas de cada uma foram extraídos do diagnóstico. Em mãos desses problemas cada câmara temática mobilizou outros sujeitos que tinham em seu fazer profissional uma relação direta com o conteúdo da câmara para juntos, num terceiro momento, indicar possíveis diretrizes e sugerir objetivos e metas por câmara temática.

Embora todas as etapas tivessem cunho também informativo, esta, para além da informação, oportunizou aos sujeitos a tomada de decisão frente às informações contidas no diagnóstico. Os sujeitos fizeram parte e tomaram parte dos processos decisórios. Pode-se dizer que nessa etapa ocorreu o que Bordenave (1983) chama de concretude da participação em seu sentido pleno.

O planejamento nesta etapa do processo de elaboração do PME teve maior legitimação através da discussão e participação dos sujeitos. A participação dos sujeitos tanto qualitativamente quanto quantitativamente foi crucial para a consolidação do texto base sobre as diretrizes, objetivos e metas. Diz-se qualitativamente, por identificar no texto do PME, a essência das mesmas proposições registradas nos formulários das câmaras temáticas<sup>64</sup> as quais tinham uma coerência com os problemas elencados, e alinhamento com o PNE (2001-2010). E diz-se quantitativamente pelo número significativo de sujeitos dos diversos segmentos que participaram tendo voz e vez juntamente com membros da comissão representativa das atividades nas câmaras temáticas.

Para Demo (2001) a participação representa um processo de conquista, que está pautado em canais de diálogo, interação e organização. Acredita-se que o planejamento participativo, metodologia adotada nesse processo de elaboração do PME, se configurou enquanto canal de diálogo, interação e organização. Nessa perspectiva, entende-se que o planejamento participativo empregado no processo de elaboração do PME, de forma mais latente nesta etapa, se constituiu como um instrumento pedagógico de grande valor para a potencialização da maturação dos sujeitos que dela participaram, bem como, enquanto processo de construção das percepções dos sujeitos envolvidos.

É oportuno destacar que, mesmo assegurando a representação de sujeitos dos mais diversos segmentos nas câmaras temáticas a maior participação, mais uma vez, foi dos sujeitos que integram a rede municipal de ensino. Vê-se esse aspecto, o qual vem desde as

---

<sup>63</sup> As duas reuniões ocorreram respectivamente nos dias 27 e 28 de outubro de 2004.

<sup>64</sup> As proposições por câmara temática constam nos arquivos do processo de elaboração do PME da secretaria escritos a punho, como fora sistematizado pelos sujeitos nas discussões de cada câmara temática.

etapas iniciais do PME, como um ponto extremamente significativo, tendo em vista que esses sujeitos são os sujeitos em potenciais para implementação do PME. Ratifica-se as contribuições de Gadotti (1993) ao enfatizar que a eficiência do PME está relacionada à forma como este documento foi elaborado, criado e implementado pelos principais agentes de educação municipal.

Após a sistematização nas câmaras temáticas<sup>65</sup> das possíveis diretrizes e de sugestões de objetivos e metas, a comissão coordenadora do processo de elaboração do PME, em posse das sistematizações produziu o texto base preliminar das políticas públicas educacionais do município.

Analisando as proposições contidas nas sistematizações das câmaras temáticas e as do documento final do PME, verificou-se que a essência das proposições foi assegurada, houve apenas mudanças de cunho ortográfico e de redação, mas que não implicou na invalidação das proposições. As decisões tomadas foram acolhidas e asseguradas pela comissão coordenadora, e traduzidas no texto base do PME.

Por outro lado, faz-se necessário frisar que não houve um diálogo entre as câmaras temáticas. A visão do todo do planejamento nesta etapa ficou sacrificada, sobretudo, pela ausência, pós-consolidação do texto base preliminar, de uma nova conferência ou de uma audiência pública para a apreciação do texto em sua totalidade.

Com o texto base consolidado, a comissão coordenadora prosseguiu as atividades da última etapa (conforme o documento *subsídios*) que era a elaboração das formas de acompanhamento e avaliação do PME. Nesta etapa, a participação restringiu-se, assim como no início do processo de elaboração, apenas para a comissão coordenadora. Portanto, apenas seus membros, sem escuta aos outros sujeitos partícipes do processo de elaboração do PME, definiram as formas de avaliação do PME, as quais contemplaram: acompanhamento da execução do PME e avaliação periódica.

Para o acompanhamento da execução do PME o texto imprime ao sistema de ensino o dever de juntamente com seus órgãos colegiados organizar uma Conferência municipal de educação, no primeiro e último ano de mandato do prefeito, onde a sociedade civil, através das instituições direta ou indiretamente envolvidas com a educação no município, devia se fazer presente para a supervisão das ações postas em prática pelos responsáveis pela educação do município de Santo Antônio de Jesus.

---

<sup>65</sup> A terceira reunião que culminou com a sistematização de cada câmara temática das possíveis diretrizes e sugestões de objetivos e metas foi realizada em 05 de novembro de 2004.

Quanto à avaliação periódica, aponta que o sistema municipal de ensino deveria usar de instrumentos de controle anual para verificar se cada meta foi atingida ou não. Além disso, o texto dessa seção cita que a Câmara de avaliação do PME deverá reunir-se trimestralmente para verificar se as metas e objetivos estavam sendo alcançados ou se alguma ação não implementada deveria ser retomada, estudando as causas e efeitos do fracasso ou redimensionar o PME quanto a elas. No entanto, o texto base não trata da composição dessa câmara e nem a cita em nenhuma outra parte do documento.

Frente aos dois processos supracitados, o texto base do PME não faz referência nenhuma ao CME enquanto organismo que, frente às atribuições que possui, deveria efetivar o acompanhamento e a avaliação periódica do PME.

Retornando mais uma vez às atas do CME, identificou-se na ata da quadragésima reunião do CME, que foi realizada no dia vinte e cinco de novembro de 2004, o primeiro registro sobre o Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus, desde que o processo de elaboração do PME foi deflagrado no município, ou seja, o processo iniciado em fevereiro de 2004 e apenas em 25 de novembro do mesmo ano ele passa a compor os registros do CME.

O registro apontava a presença da secretária municipal de educação na reunião do conselho, onde a mesma apresentou a versão preliminar do PME (2005-2014) e solicitou ao CME emissão de parecer para que pudesse ser anexado ao texto final do PME, a ser encaminhado ao Executivo e posteriormente ao legislativo. Ainda nesta ata, foi registrado, enquanto encaminhamento da reunião, o agendamento de uma reunião extraordinária para o dia 30 de novembro de 2004 para que os membros do CME pudessem iniciar o estudo do PME.

A reunião extraordinária do dia 30 de novembro foi efetivada, conforme registro da Ata da quadragésima primeira reunião do CME. A pauta da reunião foi de fato o estudo do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus, estando presentes apenas quatro dos membros do CME, o que correspondeu a 50% da sua composição. Os registros da referida ata apontam para o início do estudo do documento do PME, conforme podemos observar:

Após a leitura e aprovação da ata anterior os membros presentes iniciaram os estudos do referido documento como consta na pauta desta reunião. Prosseguindo, observaram a vigência do Plano Municipal de Educação que consta de dez anos 2005 a 2014; sua consultoria de elaboração, sendo a UFBA-ISP/Fundação Clemente Mariani e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM.

Prosseguindo os estudos os conselheiros presentes decidiram dividir o referido documento em etapas para analisarem individualmente suas modalidades e fazer as devidas considerações gerais e específicas na condição de discutirem os aspectos citados na próxima reunião. (CME, Ata da 41ª reunião, 2004, p. 50)

É perceptível que mesmo sendo uma reunião extraordinária com a finalidade de estudar o documento do PME, as considerações dos conselheiros foram extremamente superficiais, ficando os elementos constitutivos para serem analisados depois. Outro fato que merece destaque, é que a presidente do CME, que estava dentro desses quatro membros que estiveram na reunião, e que por decreto constituía a comissão coordenadora do PME, não se colocou como parte do processo, ainda que pouco tomasse parte do mesmo. A postura é extremamente omissa, e porque não dizer indiferente frente ao processo de elaboração do PME como um todo.

Buscando compreender esse processo de estudo e discussão do PME dentro do CME, por entendê-lo como um mecanismo também de participação dos sujeitos na elaboração do PME, continuou-se verificando os registros das atas e outros documentos<sup>66</sup> emitidos pelo conselho. Reporta-se ainda ao processo de elaboração por entender que a elaboração apenas se esgota quando o documento é aprovado, tornando-se lei, que por sua vez, implicará numa outra etapa da política – implementação.

Na pesquisa documental encontrou-se o Parecer nº 01/04<sup>67</sup> do CME datado de 21 de dezembro de 2004, que tratava da aprovação do PME de Santo Antônio de Jesus. O parecer embora favorável a aprovação do PME propunha algumas alterações como: correções, acréscimos, supressões. Além das proposições de alteração o Parecer fazia referência ao processo de elaboração do PME e à participação dos sujeitos no processo.

A metodologia essencialmente participativa como se desenvolveu o processo de levantamento de diagnóstico e construção das diretrizes, objetivos e metas, é um outro aspecto positivo deste trabalho. O convite à participação de toda a comunidade, incluindo a iniciativa privada e as instituições estaduais foi de extrema valia para a garantia de uma análise

---

<sup>66</sup> Ofícios, resoluções, pareceres.

<sup>67</sup> A elaboração de um Plano Municipal de Educação com previsão de DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS para a educação no município nos próximos dez anos, é sem dúvida uma ação relevante, essencial ao objetivo maior da garantia da universalização da Educação Básica com qualidade... considerando ainda a relevância da implantação deste Plano para o processo de melhoria da qualidade da educação no município de Santo Antônio de Jesus, este Conselho é favorável à aprovação do mesmo, estabelecendo um prazo de até 30 de junho de 2005 para emitir uma emenda a esta versão atual, com o objetivo de sanar lacunas aqui discriminadas. (Parecer do CME nº 01/04, Processo nº 734/04 emitido em 21/12/2004).

mais ampla da realidade. (Parecer do CME nº 01/04, Processo nº 734/04 emitido em 21/12/2004).

Retornando para o livro de atas do CME, até mesmo para buscar a essência das possíveis discussões que desencadearam o parecer a partir dos estudos, verificou-se a inexistência de registros nas atas do CME nesse período. Ou seja, não consta nas atas do CME o registro do conteúdo discutido para emissão do parecer, e, diferentemente dos demais documentos expedidos do CME que constavam a assinatura de todos os seus conselheiros titulares, no referido parecer constava apenas a assinatura da presidente do CME.

Mesmo sem atender às proposições do CME, a Secretária de Educação anexou o parecer do CME ao documento do PME, encaminhou-o ao executivo, este, por sua vez, encaminhou ao legislativo através do Projeto de Lei. A data de entrega do Projeto de Lei na câmara foi em 09 de dezembro de 2004, conforme protocolo nº 114 da Câmara de Vereadores de Santo Antônio de Jesus, ainda assim, o Projeto de Lei não foi nem discutido, muito menos submetido à aprovação em dezembro de 2004. Ainda em dezembro, no dia 21, o CME entregou na Câmara o mesmo parecer nº 01/2004, conforme protocolo nº 127/2014.

Entendendo que a agenda/formulação da política, nesse caso em especial do PME de Santo Antônio de Jesus (2005-2014), não esgotou sua etapa ao projeto de lei protocolado na câmara, carecendo ainda de apreciação e aprovação para passar a etapa da implementação, continuou-se estudando os documentos ao invés de findar a análise do processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus, buscando compreender já não apenas como ocorreu a participação dos sujeitos até a sistematização do texto base, mas ir além, estendendo esta análise da participação dos sujeitos até a aprovação da Lei que o institui, por compreender, inclusive a possibilidade de alteração que o texto base poderia ter após apreciação do legislativo, ou seja, processo também de elaboração.

Nessa perspectiva, o campo para prosseguimento dessa análise estava em torno do CME, pela atribuição que tinha em relação ao PME; do legislativo por onde o projeto tramitava; e, da própria secretaria municipal de educação que conduziu o processo através da comissão coordenadora. Esta última foi desfeita após o envio do PME para a câmara.

Retornando ao livro de atas do CME, em reuniões referentes ao ano de 2005, apenas no mês de julho pode-se verificar nos escritos que o PME voltava a ser discutido na ata da quadragésima oitava reunião do CME, em 05 de julho de 2007. Na referida Ata constava a necessidade de criar uma comissão para estudar o PME (2005-2014) a qual deveria trazer para o próximo encontro as observações.



A próxima reunião, classificada como quadragésima nona reunião, foi realizada em 09 de julho de 2005, quatro dias depois da última reunião. Embora o início da ata apontasse para análise do PME como pauta da reunião, as demais demandas<sup>68</sup> sobrepuseram o PME, que teve a análise adiada para uma próxima reunião.

Na quinquagésima reunião, efetivada em 13 de setembro de 2005, aproximadamente dois meses depois, os membros do conselho responsáveis pela devolutiva da análise do texto base do PME não compareceram, ocasião onde outros dois conselheiros solicitaram a cópia do documento para estudarem e emitirem parecer, tendo em vista a ausência constante dos outros conselheiros às reuniões.

A discussão só voltou à pauta das reuniões do CME em abril de 2006, onde a ata da quinquagésima quinta reunião realizada em 10 de abril trouxe em sua pauta a elaboração do parecer do PME, no entanto, o corpo do texto da ata apenas registra a nomeação de uma conselheira para relatora.

O parecer da relatora do CME acerca do PME (2005-2014) se materializou na quinquagésima oitava reunião do PME, realizada em 10 de agosto de 2006, quatro meses após ser nomeada como relatora do referido parecer, no entanto, apenas em maio de 2007, o presidente do CME expede a Portaria nº 01 de 08/05/2007 aprovando a vista do Parecer nº 003/2007<sup>69</sup> em relação ao Plano Municipal (2005-2014).

A Portaria nº 01 de 08/05/2007 expedida pelo CME foi anexada ao texto base do PME e encaminhada juntamente com o texto base do plano para o Legislativo. Em 13 de julho de 2007 foi aprovada e sancionada a Lei nº 880/07 que instituiu o Plano Decenal Municipal de Educação (2005-2014) em conformidade com a Lei nº 10.172/2001, Lei nº 10.330/2006, Lei nº 758/03 e a Lei Orgânica do Município.

A ata da quinquagésima oitava reunião encerra os registros que contempla o termo Plano Municipal de Educação, pois do período de 10 de agosto de 2006 a junho de 2014<sup>70</sup>, em nenhuma das reuniões que aconteceram o PME foi citado, nem mesmo no período de sua aprovação.

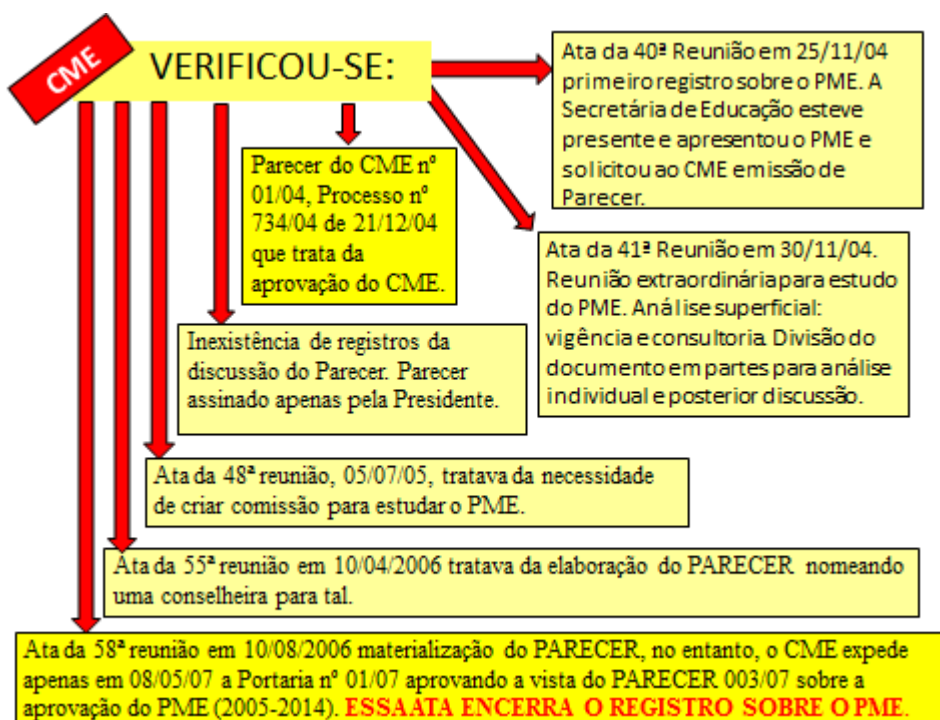
---

<sup>68</sup> Análise dos projetos pedagógicos e o que ocorrer.

<sup>69</sup> **Conclusão:** Portanto, neste parecer, ficam claras três indicações consideradas premissas básicas para que o mesmo seja aprovado: uma revisão quanto à forma (redação/gramática) outra, no que se refere aos dados técnicos que foram modificados e a última de foro pedagógico, ou seja, os aspectos de ética/identidade e transdisciplinaridade devem ser objetivados de formas mais específicas para que a realidade brasileira proposta no Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus. **VOTO:** E vista do exposto, a relator propõe que se aprove o Plano Municipal de Educação solicitando remessa de cópia deste parecer as instituições e aos interessados. (PARECER Nº 003/2007 CME- PME).

<sup>70</sup> Foi o mês em que encerrei a pesquisa documental no CME, com a leitura de todas as atas até 30-06-2014.

A figura 03 ilustra todo o processo de discussão do PME no Conselho Municipal de Educação.



**Figura 3: Síntese dos registros do processo de elaboração PME nas atas de reuniões do CME.**  
 Fonte: Elaboração da autora.

Reportando-se à aprovação do PME na câmara e atentando a seu texto base, percebe-se que embora utilizasse um parecer favorável do CME referente ao texto base encaminhado em dezembro de 2004, o texto que fora aprovado possuía uma estrutura completamente diferente ao do texto submetido à apreciação do CME ao qual foi dado Parecer favorável. A estrutura não seria um problema desde que a essência tivesse sido considerada, inclusive pelo processo participativo que a elaboração do PME envolveu, no entanto, não foi.

A folha de rosto que acompanha o texto base, inclusive deixa de ter o nome dos segmentos que participaram da elaboração do PME, bem como da comissão representativa, passando apenas a conter o nome da secretária municipal de educação (que assumiu a gestão da educação municipal em 2005), do consultor da secretaria e do presidente do CME. Quanto ao presidente do CME, embora fosse outro, tinha situação semelhante ao da presidente anterior que constituía a comissão coordenadora do processo de elaboração do PME, semelhança por ser também representação do executivo no CME, e por exercer na estrutura organizacional da secretaria municipal de educação o cargo de diretor de departamento.

Frente a essa situação, ficou evidente uma inversão de concepção de planejamento. Se antes o planejamento tinha seu processo sendo efetivado numa perspectiva mais dialética, os mecanismos e estratégias adotados por esses novos sujeitos antecedendo sua aprovação apontaram para uma perspectiva mais funcionalista. Faz-se referência a novos sujeitos em virtude da transição de gestão municipal em janeiro de 2005, mas não novos sujeitos no contexto do PME, pois tanto a secretaria quanto o seu diretor, então presidente do CME, participaram das etapas fortes do processo de elaboração do PME (2005-2014), assim como, muitos vereadores permaneceram na câmara, os quais eram em maioria partidários da nova gestão. Isso, possivelmente, pode ter contribuído para esses passos finais da agenda/formulação do PME, bem como o adormecimento dos sujeitos que antes participaram direta e indiretamente do processo, ora sendo parte, ora sendo parte e tomando parte. Mas, que no processo final de materialização da elaboração do PME ficou a parte, deixando de fazer valer as aspirações e o projeto defendido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa investigação propôs-se a analisar como ocorreu a participação dos sujeitos num processo de elaboração de uma política: o Plano Municipal de Educação. A elaboração participativa de um Plano Municipal de Educação além de pressupor a existência do conflito, da troca, da reflexão coletiva e da pluralidade, traz a oportunidade única que os diversos sujeitos do município têm de definir em conjunto com a secretaria de educação o tipo de educação que almejam para os próximos anos, avaliar a distância que se encontra do que se pretende atingir e definir os passos para diminuir essa distância.

A participação caracteriza-se por uma atuação consciente do ser humano, pela qual os membros da sociedade se reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade social, de sua competência e anseio de compreender, decidir e agir em torno de questões que são de seu interesse. Vale lembrar que no modelo de participação que defendemos todas as pessoas possuem poder de influência sobre o contexto em que estão inseridas. Esse poder é exercido na medida em que a sociedade democrática vai evoluindo e permitindo que cada ator social tenha o mesmo poder de decisão. É fato que essa consciência da influência e da participação ainda não está presente em todos os atores sociais, do que decorrem resultados negativos para a organização social e para os próprios sujeitos que constituem o ambiente e que almejam algum resultado participativo.

Percebe-se no texto do PME uma intenção, por parte dos seus organizadores, de participação ampla da sociedade civil, mas que acaba por se esvaziar na concretização de algumas etapas. O que se vê ao analisar a apresentação do documento final do PME é que havia na Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus uma ideia de que construir o PME é fruto de uma conquista da sociedade civil por busca de autonomia e democracia. Como sua elaboração partiu dos setores governamentais com normas, modelos, definição de prazos, essa autonomia ficou comprometida.

Ainda assim, não se pode desconsiderar que o processo de elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus foi um processo de construção coletiva tendo em vista o envolvimento de sujeitos da comunidade local, dentre os quais trabalhadores da educação das redes municipal, estadual e privada, conselheiros, representantes do legislativo, do executivo, pais, alunos, ONG's, associações, sindicato e do próprio Estado, o que nos permite considerá-lo como um processo educativo.

O município de Santo Antônio de Jesus ao propor a participação dos sujeitos, através da mobilização em torno do Plano na sua fase de elaboração, ao disponibilizar dados, discutir as necessidades e demandas locais, como constatamos durante a análise do processo de elaboração do Plano, não só contribuiu para o processo educativo dos segmentos envolvidos, como também os levou a considerarem a educação como um valor social, como exercício de cidadania, ao discutirem as demandas locais.

Como todo processo participativo, o da elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus também apresentou elementos dificultadores. Pode-se observar que o pouco tempo destinado à elaboração do PME, acrescido do período eleitoral municipal e término de um mandato, impactaram negativamente no processo de participação dos sujeitos, sobretudo, dos sujeitos externos à rede municipal, ora pela agenda intensa de atividades proposta pela comissão organizadora, ora pela não compreensão do PME enquanto política de Estado e sim de Governo, ora pelas disputas partidárias acirradas. Pode-se até inferir que a não participação mais ativa da representação do CME estava relacionada a estes últimos fatores.

Nessa mesma linha dos elementos dificultadores encontra-se o processo de tramitação na câmara, o qual não foi compreendido pelos sujeitos partícipes como etapa que também constituía o processo de elaboração do PME, inclusive pela comissão coordenadora. Embora alguns vereadores tivessem participado de forma pontual em algumas etapas do processo de elaboração do PME, a fidelidade aos interesses políticos estiveram acima da política elaborada e legitimada pelo coletivo.

Percebe-se um jogo de forças e uma relação de poder que envolveu num primeiro momento de um lado a gestão da secretaria municipal de educação e de outro o Legislativo que findava mandatos; e num segundo momento de um lado a nova gestão da secretaria, o CME e o Legislativo e de outro os sujeitos partícipes do processo de elaboração do PME, os quais, ou por ingenuidade, ou por uma cultura de não participação e não acompanhamento das discussões e projetos que tramitam no Legislativo foram omissos a tamanha arbitrariedade.

A educação possui a necessidade de ser organizada de forma articulada e planejada em conjunto com o Estado, de maneira participativa e democrática, sem arbitrariedade. Essas condições são indispensáveis para pensarmos em uma construção democrática e pedagógica de um plano municipal de educação.

A construção de uma política educacional que visa, de fato, à qualidade da educação requer que sua elaboração seja realizada em conjunto com os sujeitos locais, dotada de um enfoque democrático, ou seja, necessariamente precisa ser escutada a pluralidade de vozes dos participantes e não somente dos intelectuais orgânicos.

Nesse sentido, a elaboração de um plano de educação para um determinado município é a razão coletiva dos sujeitos que participaram das discussões e que expuseram seus pensamentos e angústias dentro de um pensar coletivo.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade.** São Paulo: Cortez, 2003.

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p.703-728, 1 jan. 2004.**

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 11mar. 2013.

AZANHA, J. M. P. **Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 85, p. 70-78, maio/1993.

\_\_\_\_\_. **Educação: temas polêmicos.** São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Plano Estadual de Educação da Bahia.** Salvador: SEC, 2006.

BALZANO, Sonia; Zanchet, Vera. **Organização dos Conselhos Municipais de Educação.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais da Educação. Pró-Conselho. In: **Guia de Consulta.** Brasília. 2006.

BENINCÁ, Elli. **O senso comum pedagógico: práxis e resistência** (tese-doutorado) Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de Política.** Tradução de João Ferreira. Brasília: UNB, 1992.

BOGDAN, Robert; BIRKEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 1994.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro.** Ijuí: Unijuí, 2007.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

\_\_\_\_\_. Natureza dos Conselhos de Educação. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho**: Guia de Consulta. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2009.

\_\_\_\_\_. **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília: MEC/FNE, 2011. (colaboração de Arlindo Queiroz e Lêda Gomes).

Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf). Acesso em: 11 mai. 2012.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 11 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Ementa Constitucional nº 01/69 de 1969**.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394, de 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 5.692, de 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 4.024, de 1961.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001-PNE**.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 - PNE**.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB nº 30, de 2000**.

\_\_\_\_\_. **MAIS dez: o legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação**: uma nova educação para um novo Brasil: propostas para o PNE, 2011 -2020. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. cesso em: 15 jul.2012.



\_\_\_\_\_. Portal do MEC. **Projeto Lei nº 8.035-2010 PNE 2011-2020**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso em: 15 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara Nº 103, de 2012**. Aprova plano nacional de educação-PNE e dá outras providências.

Disponível em: 192<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=115871&tp=1>  
Acesso em: 15 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Desenvolvimento 1970-1979**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF). Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 51.152/1961 (DECRETO DO EXECUTIVO) 05/08/1961**. Disponível em:

<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/988EA80FD6FCC4B1032569FA0053A1F4?Opendocument>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto do Conselho de Ministros nº 1.230, de 22 de Junho de 1962**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-1230-22-junho-1962-352438-retificacao-45565-pe.html>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto do Conselho de Ministros nº 1.422 de 27 de setembro de 1962**. Disponível em:

<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/Legislacao.nsf/viwTodos/82A0895F3ECB87BB032569FA004251F6?Opendocument>. Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.155 de 1998**. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/result/redfin/PL%204155-98%20Plano%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o-PNE.htm>. Acesso em: 11 mai. 2012

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 5.540, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1968**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm). Acesso em: 11 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC/Unesco, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed, Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

DIDONET, Vital. **Acompanhamento e avaliação do plano nacional de educação e dos planos decenais correspondentes**: documento preliminar. Brasília: MEC, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica**. Gestão em Rede, Curitiba, nº 33, 2001.

FALKEMBACH, Elza. Planejamento participativo: uma maneira de pensá-lo e encaminhá-lo com base na escola. In: VEIGA, Ilma. **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. 3 ed. Campinas, SP: Papirus, 1997, 192p.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Trad. de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. São Paulo: Cortez Editora, 5ª edição, 2001.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Planejamento Educacional: o instrumento na busca da qualidade e da eficácia. GERIR, Salvador, v. 9, n. 34, p. 12 – 38, 2003.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação e Poder: introdução à pedagogia do conflito**. 13ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 14ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** In: BRASIL, **Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica.** Brasília. Brasília: MEC 2012. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para a sua implantação.** Brasília, 1999. Disponível em: <[http://paulofreire.org/.../MoacirGadottiArtigosIt0019/Sistema\\_Municipal\\_1999.pdf](http://paulofreire.org/.../MoacirGadottiArtigosIt0019/Sistema_Municipal_1999.pdf)> Acesso em: 16 jun. 2012.

GANDIN, Danilo. **A Prática do Planejamento Participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. Posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem Fronteira**, v.1, n. 1, jan./jun., 2001, pp. 81-95.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. GOHN, Maria da Glória et al. **Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização?.** In: SOUZA, Donaldo Bello de et al. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil.** São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss eletrônico da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

KUENZER, Acácia. CALAZANS, Maria Julieta. GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1999.

LÜDKE, MENGA; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. **O Regime de Colaboração Intergovernamental.** Em questão. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

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

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? Como planejar?** Currículo - Área – Aula. 15 ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

MONLEVADE, João Antonio. **Plano Municipal de Educação: Fazer para acontecer.** Brasília: Idea, 2002

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

Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme\\_cadrefer.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme_cadrefer.pdf). Acesso em: 18 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Planos Municipais de Educação: orientações para sua elaboração e consolidação. In PARENTE, Cláudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota. (Orgs.) **Avaliação, Política e Gestão da Educação.** São Cristóvão: UFS, 2011.

MUTIM, A. L. B.; Gabriel, J. A. **A influência da Descentralização da Gestão Escolar no desempenho do Sistema Municipal de Educação e no Desenvolvimento Local Sustentável.** Desenvolvimento sustentável e tecnologias de informação e comunicação, v. 1, p. 49-60, 2007.

NOVAES, Ivan; FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional: características e perspectivas.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

NOVAES, Ivan Luiz. **O Planejamento e a Organização Escolar.** Caderno de Pesquisa Esse in Curso. Universidade do Estado da Bahia. v4 , n.6 (jun. 2006). Disponível em: <<http://www.ppgeduc.com/ppgeduc/producao/esseincurso/esseincurso6.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Ivan Luiz. **Políticas públicas e planejamento para a educação.** In: Desenvolvimento sustentável e tecnologias da informação e comunicação/organizadores. Salvador: EDUFBA, 2007.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola.** 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

PARENTE, José F. **Planejamento Estratégico na Educação.** Brasília: Plano Editora, 2003.

PARO. **Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo: Xama, 2001.

PAZ, Rosângela. **Os Conselhos como forma de Gestão das Políticas Públicas. In: Conselhos Participativos e Escola/** Eveline Algebaile (organizadora). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro.** *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 36, n. 142, abr./jun. 1999.

POLETO, I. **Papel do Conselho Municipal de Educação na ação educacional do município.** Mestrado em Educação – Universidade de Brasília, 1982.

PRADEM, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal. **Plano Municipal de Educação:** Subsídios para elaboração. Salvador: UFBA; FCM; Fundação Ford, 2004. Séries Documentos. 3. PRADEM.

ROMANELLI, O. **História da educação brasileira.** 28 ed. Petrópolis: Vozes, 2003

ROMÃO, J. E. **Sistemas Municipais de Educação:** a lei de diretrizes e bases e a educação no município. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2010.

SALES, Ivandro da Costa. **Os Conselhos Municipais de Educação:** desafios da gestão democrática. **In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho:** Caderno de Referencia. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

SANTO ANTONIO DE JESUS. **Lei Orgânica do Município**, de 05/04/1990.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 563/96 de 11/03/1996.** Cria o Conselho de Alimentação Escolar.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 639/98 de 15/06/1998.** Cria o Conselho Municipal de Educação.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 640/98 de 15/06/1998.** Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 697/00 de 29/12/2000.** Dá nova redação ao art. 2º e 3º da Lei nº 563/96 que cria o Conselho de Alimentação Escolar.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 704/01 de 01/03/2001.** Dispõe sobre a estrutura da administração do município – Seção III – da Secretaria da Educação.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 735/02 de 21/08/2002.** Altera o art. 2º da Lei nº 640/98, de 15/06/1998, que dispõe sobre o Conselho Municipal do FUNDEF.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 736/02 de 21/08/2002.** Dá nova redação a Lei nº 639/98 de 15/06/1998, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 758/03.** Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino SAJ.

\_\_\_\_\_. Lei nº 880 de 13 de julho de 2007. Que aprova o Plano Municipal de Santo Antônio de Jesus.

SARI, M. T. **Organização da Educação Municipal**: da Administração da Rede ao Sistema de Ensino. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação. PRASEM III. In: **Guia de Consulta**. Brasília. 2001.

SILVA, Gustavo Tavares da. **Democracia representativa e “gestão participativa”**. In: **Política e Contemporaneidade no Brasil**. Marcus Aurélio Guedes de Oliveira (Org.). Recife: Bagaço, 1998.

SAVIANI, D. Plano nacional de educação: antecedentes históricos. In: \_\_\_\_\_. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas – SP: Autores associados, 2002 (coleção educação contemporânea). p. 73-78.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Educação e Sociedade. V. 28, n. 100, Campinas outubro de 2007. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>. Acesso em 29/04/2010. Acesso em: 18 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas**. Revista de Educação PUC, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação e sociedade. Campinas, v. 20, n.69, p. 119-136, dez.1999.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção?** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2012. Acesso em: 10 set. 2012.

VASCONCELLOS, Celso dos S. **Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico**. 10ª edição. São Paulo: Libertad, 2002.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais**. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.