

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LOCAL

Luciene Amaral da Silva¹
Edna Cristina do Prado²
Inalda Maria dos Santos³

Resumo: o artigo apresenta o resultado de uma pesquisa que buscou analisar como se deu a participação da sociedade na elaboração do Plano Municipal de Educação de um município do interior do estado de Alagoas. Foi utilizada a abordagem da pesquisa qualitativa a partir do estudo de caso, com aplicação de questionários e entrevistas aos representantes da sociedade que faziam parte do Fórum Municipal de Educação. Os dados foram analisados a partir da perspectiva de Bardin (1977). O referencial teórico que ancorou o estudo baseou-se em Gandin (2000), Calazans (2003), Azanha (1993), Saviani (2014), Cury (2009), Bordignon (2009), Patemam (1992). Os resultados identificaram que a forma de participação da sociedade ainda é muito frágil, não sendo capaz de contribuir de fato com a transformação social.

Palavras-chave: Planejamento Local. Planos de Educação. Participação.

Municipal Education Plan: The participation of society in local educational planning

Abstract: the article presents the result of a research that sought to analyze how the participation of society was made in the elaboration of the Municipal Education Plan of the countryside of the state of Alagoas. We used the approach of qualitative research based on the case study, applying questionnaires and interviews to the representatives of the society that were part of the Municipal Forum of Education. Data were analyzed from the perspective of Bardin (1977). The theoretical reference that anchored the study was based on Gandin (2000), Calazans (2003), Azanha (1993), Saviani (2014), Cury (2009), Bordignon (2009), Patema (1992). The results identified that the form of participation of society is still very fragile, not being able to contribute in fact to social transformation.

Keywords: Local Planning. Education Plans. Participation.

¹ Universidade Federal de Alagoas. (cieneamaral@hotmail.com)

² Universidade Federal de Alagoas. (wiledna@uol.com.br)

³ Universidade Federal de Alagoas. (inaldasantos@uol.com.br)

INTRODUÇÃO



Para que o planejamento seja concebido como resposta a uma questão social, deve-se analisar até que ponto a sociedade de fato participa quando é convocada para fazer parte de audiências públicas, fóruns de debates, e outros espaços de discussão.

Para a elaboração do planejamento educacional o sujeito precisa de certas condições como conhecimento da vida política social, ter noções filosóficas para interpretação da realidade e conhecer sua própria história fortalecendo a participação como forma de intervenção social.

O atual cenário político e econômico brasileiro confere ao planejamento educacional momentos de incertezas pelo fato da sociedade, que outrora era convocada para participar, hoje tem sua atuação resumida a uma consulta pública.

O ato de planejar “[...] 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” (PADILHA, 2001, p. 30).

A participação da sociedade é de fundamental importância no planejamento para garantir coerência e eficiência nos desdobramentos sociais a partir de seus anseios e necessidades.

Segundo Gandin (2000, p.83),

É impossível enumerar todos 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.

Para que a participação do sujeito seja de fato estimulada e garantida, ele deve ser preparado para saber como funciona a dinâmica do planejamento. O exercício da participação requer outros elementos como igualdade social,

educação, conhecimento do assunto posto em pauta e condições para poder existir. O sujeito para participar precisa conhecer da vida política e filosófica para poder entender quais as intenções perfazem a convocação da sociedade, pois segundo Franco (2005, p. 24),

[...] o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito ou latente).

Um sujeito que não tem conhecimento do que vai ser discutido e planejado acaba por atuar apenas como figurante presente no espaço de discussão pelo fato de não ter condições necessárias para participar.

A pesquisa apresentada a seguir analisou, a partir da fala dos sujeitos membros do Fórum Municipal de Educação de um município do interior de Alagoas, advinda de entrevistas e questionários realizadas no período de 2018/2019, até que ponto atuaram na elaboração do Plano Municipal de Educação, como política pública educacional local e quais as dificuldades enfrentadas no processo de participação.

PLANEJANDO A EDUCAÇÃO: A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

De acordo com Vasconcellos (2002) o ato de planejar é uma antecipação do agir. Ninguém pode inverter essa combinação porque o agir depende antes de tudo de pensamento prévio para sua execução.

Para que a sociedade possa ter condições de participar da elaboração do planejamento educacional são necessários certos elementos de preparação afim de que tenha reais condições de intervir de forma consciente e exercer um ato político, um ato transformador.

Dentre essas condições estão o conhecimento da realidade, da vida política, o envolvimento coletivo pela causa, a aproximação da realidade e o mínimo de conhecimento técnico da temática discutida para garantia de uma intervenção consciente.

A participação da sociedade não nasceu atrelada à ideia de planejamento educacional. O que pode ser visto é que, desde a Constituição Federal de 1934,

em seu artigo 150, é a atribuição dada ao Conselho Nacional de Educação – CNE pela feitura do Plano Nacional de Educação – PNE.



E se o planejador, nesse caso o CNE, estiver a serviço do Estado, dependendo de quem o constitui, contribuirá para reforçar a presença dos interesses do próprio Estado. De acordo com Calanzans (2003, p.15)

[...] a função e a postura do planejador, que passa a se comportar como um funcionário que fala e age pelo sistema (na medida em que ele não toma consciência da gravidade de tal situação). O planejador, teoricamente despreparado e desengajado da realidade, não dá conta de historicizar, de ter presentes os aspectos conjunturais e estruturais que poderão ser colocados no centro das articulações.

Calanzans (2003, p. 12) afirma que a concepção de planejamento se diferencia entre sociedade e governo, isto porque, enquanto,

[...] para muitos o plano e planejamento sejam simples discursos retóricos, termos de compromissos descomprometidos, algo inócuo. Inclinamo-nos a discutir o planejamento como forma de intervenção do Estado – um surpreendente canal de condução de medidas mantenedoras do status quo ou, mais claramente, de repasse de medidas que agravam a perversa situação de violência na qual os “excluídos” são as maiores vítimas.

Neste sentido, cumpre destacar que a história do planejamento no Brasil foi marcada pelas disputas de projetos de sociedade diferentes, cujos objetivos e interesses divergiam entre o Estado e a classe trabalhadora transformando o planejamento em um campo de embates e conflitos.

A educação na década de 1930 era vista como um problema social diante dos altos índices de analfabetismo que se apresentavam. Os altos índices revelavam a ausência de preocupação com a educação nas agendas dos governos, a qual era vista como problema e não solução.

As ações voltadas para a educação configuravam-se, ao longo da história do país, como políticas de governo e não como políticas de Estado, ou seja, apenas programas oriundos de propostas governamentais que se materializavam a cada gestão.

A tabela abaixo, sobre a taxa de o analfabetismo no período de 1900 a 1970, confirma a hipótese da educação não ser considerada como a solução

para outros problemas sociais e de como estava ausente nas agendas governamentais.



Tabela 1 - Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais no Brasil - 1900/2000

Ano	Total ⁽¹⁾	Analfabeta ⁽¹⁾	Taxa de Analfabetismo %
1900	9.728	6.348	65,3
1920	17.564	11.409	65,0
1940	23.648	13.269	56,1
1950	30.188	15.272	50,6
1960	40.233	15.964	39,7
1970	53.633	18.100	33,7

Fonte: IBGE, censo demográfico (1970)

Nota⁽¹⁾ em milhares

Diante dessa realidade, na década de 1930, a educação começou a ser pensada como uma possível solução, no entanto, não de forma exclusiva, mas integrada à saúde a partir da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde em 1930, tendo Francisco Campos à frente da pasta.

Além de outras mudanças, a reforma Francisco Campos⁴, unificou os conselhos criando o Conselho Nacional de Educação - CNE, cujo objetivo foi a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Neste contexto, um grupo de educadores, em 1932, com a proposta de apresentar uma educação diferenciada na tentativa de sanar os problemas educacionais que se avolumavam e a partir do caótico cenário em que a educação se encontrava, lançaram uma proposta de plano que seria um manifesto contra a situação educacional do país, configurado a partir da ideia de Plano de Educação.

⁴ A reforma Francisco Campos buscou estruturar o ensino secundário no Brasil ao estabelecer, dentre outras mudanças, um currículo seriado, exigindo a obrigatoriedade da frequência escolar, dividiu o ensino em dois ciclos. Cf. ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil (1930-1973). 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

O objetivo do manifesto escrito pelos educadores pioneiros em uma nova educação foi denunciar a realidade educacional da época e a organização da educação brasileira.

O Manifesto dos Pioneiros, documento redigido por Fernando de Azevedo e pensado por 25 (vinte e cinco) intelectuais, dentre eles Anízio Teixeira, tornou-se o marco de renovação da educação no Brasil ao apresentar a proposta de um ensino laico, público, gratuito e obrigatório.

De acordo com Azanha (1993, p.72) o manifesto tornou-se um documento que “[...] trata da mais nítida e expressiva tomada de consciência da educação como um problema nacional”.

A proposta do documento era despertar na sociedade o desejo, a atitude e o entusiasmo em busca de uma educação igualitária que contemplasse as classes trabalhadoras, na contramão de um modelo de educação destinado apenas para a instrução da classe dominante.

Nessa perspectiva, o manifesto foi considerado um marco na educação, pois “[...] 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” (AZANHA, 1993, p. 73).

De acordo com Bruel (2012, p. 47)

[...] é possível afirmar que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, foi o primeiro documento que se propôs discutir a importância do planejamento da educação brasileira. Na condição de manifesto, não se realizou enquanto política pública e tampouco foi assumido pelo Estado como oficial, mas foi de grande relevância social por divulgar um debate extremamente necessário em torno da educação como problema social.

No entanto, o projeto do Estado mais uma vez acabou por modificar o que antes havia sido pensado e desejado pelos pioneiros para melhoria da educação no país.

Como o conceito de política pública é tido como “[...] uma construção político-social, produto da ação humana interessada” (GOMES, 2011, p. 22) essa construção interessada também pode ser restrita ao conjunto de ações

provenientes do poder público para sanar as demandas sociais como também, pode imprimir os desejos de uma classe economicamente desenvolvida.



Essa prerrogativa acaba por revelar o caráter dual do planejamento educacional que, ao mesmo tempo, pode ser espaço de representação dos anseios da classe trabalhadora como também pode ser utilizado para legitimar o projeto de sociedade de um determinado governo sob forma de política pública.

Enquanto as políticas públicas são tratadas por diversos autores (AZEVEDO, 1997; GHANEM, 2004; GOMES, 2011; SANTOS, 2011) como espaço de aprendizagem para o exercício da democracia, em que a sociedade atuaria de forma a modificar a realidade educacional, este espaço acaba por ser negado pelo fato da sociedade não ter, efetivamente, vez e voz para participar.

A política educacional materializada por meio do planejamento requer do sujeito uma postura crítica de atuação, com o intuito de modificação social. Segundo Azevedo (1997, p. 59) a política educacional corresponde às “[...] ações construídas também para atender objetivos e decisões políticas que se realiza por meio do Estado e se materializa nos espaços educacionais”.

Então, se as políticas educacionais são decisões do Estado materializadas no espaço educacional, como a sociedade estará representada nessas decisões?

A autora aponta para o fato de que as políticas públicas voltadas para a educação materializam-se por meio da legislação, programas e projetos destinados a modernizar a educação e garantir a hegemonia do projeto de sociedade estabelecido pelo Estado.

É nesse contexto que surge a ideia de Plano Decenal de Educação ou Plano Nacional de Educação - PNE.

O primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado sob vigência da Lei 4.024/1961, deixou muitas lacunas, inclusive sobre a quem competia elaborá-lo (LOUREIRO, 2016), mas deixou explícita a inclusão das escolas particulares e católicas na distribuição dos recursos públicos (SAVIANI, 2014).

A proposta de elaborar um Plano Nacional de Educação para uma década surge atrelada à necessidade de organização do Sistema Nacional de Educação - SNE.

Para Saviani (2014, p.388), a relação entre o Sistema de Educação em nível nacional e um Plano Nacional que contemple essa organização precisa da intencionalidade para se manter dinâmica e existente.

[...] a formulação de um Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias.

De acordo com Gracindo (2010), que diferencia Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação a partir da conceituação legal do direito à educação, o Sistema Nacional de Educação é o espaço em que o direito à educação, expresso na Constituição Federal de 1988, como também na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, deve ser garantido.

Sobre a existência de um Sistema Nacional de Educação, Bordignon (2009) questiona a presença de autoritarismo no trato da educação ser um dos empecilhos que impossibilita a efetivação de tal sistema.

Saviani (2009) mostra os obstáculos filosófico-ideológicos como entraves à efetivação e Cury (2009) apresenta o fato da não concretização do SNE esbarrar na desigualdade da sociedade capitalista. Esses fatores revelam a impossibilidade da existência de um Sistema Educacional que abranja e respeite as particularidades dos entes federados.

De acordo com Cury (2009, p. 19), o motivo para tanta dificuldade na implantação do Sistema Nacional de Educação parte do fato do SNE ser um espaço de “[...] busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder”, que se torna mais polêmico quanto à questão de ser nacional, mas sem garantir aos entes federados a autonomia necessária para atuarem como sistema.

Sendo assim, não há a possibilidade de organizar a educação a partir do Sistema Nacional enquanto os entes federados não tiverem autonomia política e financeira para gerenciarem a política educacional local.

Bordignon (2009) considera essencial a existência do tripé Sistema Nacional de Educação, Conselhos de Educação e Plano Nacional de Educação para organizar a educação brasileira. Afirma que se essa pirâmide for bem estruturada será capaz de garantir a autonomia dos entes federados.

De acordo com o autor, o Plano Nacional de Educação se torna um orientador da política educacional a partir de sua estrutura em metas e estratégias de forma a organizar a educação e direcionar as ações do país.

Entretanto, os planos de Educação sempre sofreram interferências a partir da descontinuidade dos governos. A falta de continuidade “[...] tem suas origens marcadas pela falta de compreensão da política educacional como uma política de Estado, que leva sua realização a ser vista como ações de governos específicos” (BRUEL, 2012, p. 48).

Desde o plano que findou em 2010 até o plano atual, com vigência até 2024, a política educacional no país sofre grandes transformações por parte da mudança de governos, mesmo tendo sido aprovados em contextos de luta pela sociedade para que tivesse suas necessidades educacionais representadas no documento final.

Oliveira (2011, p. 330) resume com categoria o turbulento contexto de aprovação do PNE 2001-2010.

A aprovação do PNE (2001-2010) ocorreu em processo turbulento de tramitação e com idas e vindas e muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação. Ao final, o texto aprovado resultou em atrasos em relação a conquistas importantes já inscritas na educação brasileira e foi bastante criticado como limitado pelos setores organizados da sociedade em defesa da educação pública, tendo recebido muitos vetos pelo então presidente FHC, que acabaram por comprometer suas metas e objetivos.

O PNE de 2001, enviado ao Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1998, apresentava muitas dificuldades, pois era um plano extenso, com uma parte histórica vasta e com um total de 248 metas por modalidades de ensino.

No período entre 28 de março e 01 de abril de 2010 aconteceu a Conferência Nacional de Educação - CONAE, com o tema Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação (OLIVEIRA, 2010) que teve como objetivo, convocar a sociedade para participar das discussões e da elaboração da proposta do novo PNE que deveria cobrir o espaço temporal depois de 2010.

Segundo Oliveira (2011, p. 324) a conferência

[...] pretendeu ser um processo democrático aberto pelo Poder Público que possibilitasse a ampla participação de setores ligados à educação brasileira nos seus distintos níveis, modalidades, interesses e finalidades, já que pautou a educação escolar, da educação infantil à pós-graduação. A CONAE foi

precedida de conferências municipais, regionais e estaduais que, a partir de um documento de referência, possibilitou o debate sobre o futuro da educação brasileira para os próximos dez anos, envolvendo professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, enfim, diferentes segmentos organizados em torno da educação.

No entanto, ocorreu no processo de elaboração do PNE seguinte o que outrora fora condenado no plano de 2010: a ausência dos anseios da sociedade no documento final.

Para os que haviam participado da construção, através das discussões e deliberações ao longo de cada etapa da CONAE/2010 [...] foi frustrante, pois [o documento final] desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das conferências [...] ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo (BODIÃO, 2016, p. 342).

Diante desse contexto, a reflexão abre espaço para a análise sobre a participação da sociedade na elaboração do planejamento educacional, uma vez que no documento final os desejos da sociedade, a partir das lutas da classe trabalhadora por uma educação de qualidade socialmente referenciada, não foram contemplados.

A partir deste cenário, cabe analisar qual a concepção de participação nos espaços de debate, na perspectiva do governo e qual a concepção de participação da classe trabalhadora que reivindica, há décadas, melhores condições para a educação dos menos favorecidos.

É necessário perceber até que ponto a classe trabalhadora está sendo usada como instrumento de legitimação das propostas do governo e até quando ela permitirá a perpetuação intencional dessa prática. Aspectos que serão tratados a seguir a partir dos resultados da pesquisa.

PLANEJAMENTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DO INTERIOR DE ALAGOAS

A pesquisa foi desenvolvida a partir de entrevistas e questionários realizadas com os membros representantes de 25 instituições da sociedade composta por 52 membros presentes no Fórum Municipal de Educação convocados para elaborar, acompanhar e avaliar as ações do Plano Municipal de Educação em um município do interior de Alagoas.

Para fazer parte do fórum foram selecionadas 25 instituições da sociedade. Cada instituição enviou dois componentes, apenas a Secretaria Municipal de Educação que pode apresentar 4 membros. Dos 52 membros eleitos em 2016, apenas 24 pessoas continuaram como membros do fórum registrando um índice alto de evasão.

Cada sujeito participa das ações sociais a partir da sua própria concepção de participação e das experiências que vive ao longo da sua existência. É algo que liberta o sujeito de uma condição desfavorável. Participar é tomar parte e ser parte do que se busca e se luta (BORDENAVE, 1994).

A participação é algo “inerente à natureza social do homem” (BORDENAVE, 1994, p. 17) e sua concepção insere-se no estudo a partir da necessidade desse elemento na elaboração de um planejamento educacional coerente com os anseios da sociedade que possa respeitar o princípio democrático da efetiva participação da sociedade a partir de condições ofertadas.

Segundo Gohn (2013, p. 239) “a participação passa a ser concedida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública [...]”

No entanto, os estudiosos da participação alertam para a distorção do uso do termo em detrimento da legitimação dos interesses. De acordo com Gandin (2001, p. 88),

[...] A participação é, contudo, hoje, um conceito que serve a três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o consequente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação.

O fato de o termo participação ter se apresentado com frequência no documento final do PNE, como mostra o quadro abaixo, isso não garante que de fato houve participação da sociedade.

Quadro 1. Quantitativo do termo participação existente nos Planos Nacionais de Educação

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
32 vezes	19 vezes

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

O fato dessa quantidade estar presente no documento final não garante a existência da participação da sociedade na elaboração do planejamento educacional. Estar presente não significa, necessariamente, participar. Se o sujeito não foi preparado para estar naquele lugar contribuindo com as discussões, então ele apenas compareceu.

Existe uma distância entre comparecer e participar. Participar requer fortalecimento histórico de base cultural e filosófica que garantam ao sujeito condições para poder atuar.

Freire (1967, p. 92) aponta como possibilidade de desenvolvimento da cultura da participação a existência de espaços de participação.

[...] ganhando cada vez maior ingerência nos destinos da escola do seu filho. Nos destinos do seu sindicato. De sua empresa, através de agremiações, de clubes, de conselhos. Ganhando ingerência na vida do seu bairro, de sua Igreja. Na vida de sua comunidade rural, pela participação atuante em associações, em clubes, em sociedades beneficentes.

Uma metodologia que contribui muito para a construção e formação de um sujeito atuante é aquela preconizada por Patemam (1992, p. 139): “[...] aprendemos a participar, participando”.

A participação “[...] consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam” (McGRECOR*apud* PATEMAM, 1992, p. 93).

Sendo assim, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, sob a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que afirmava a necessidade de estados e municípios elaborarem seus planos de educação até 2016, o planejamento local adquiriu um *status* de importância pelo fato da dependência ao PNE na execução de suas metas.

A sociedade foi convocada pelos órgãos oficiais para participar da elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Foi, pelo menos no plano formal, uma ótima oportunidade de atuação da sociedade na luta por uma educação de qualidade socialmente referenciada.

No entanto, existe uma questão a ser posta que é o espaço intencional existente entre o ato de convocação e a efetiva participação da sociedade na elaboração dos planos de educação.

A experiência relatada a partir das entrevistas aponta para o fato de que a sociedade, por meio do Fórum Municipal de Educação, não participou da elaboração do Plano Municipal de Educação no município do interior de Alagoas, *locus* da pesquisa, pois quando os membros foram convocados o plano já havia sido aprovado.

O que comprova essa afirmação foi o fato do Plano Municipal de Educação ter sido aprovado em 23 de junho de 2015, sob a Lei nº 956, e o Fórum Municipal de Educação ter sido instituído em 2016 sob o Decreto nº 04 de 28 de janeiro de 2016, a Portaria nº 114/2016, que designa seus membros e a Portaria nº 153/2016 que aprova o Regimento Interno do FME.

Esse fato reforça a tese de que a participação da sociedade no planejamento local acaba por se resumir à presença física em reuniões.

Para o processo de elaboração do PME, todos os municípios foram orientados pela Secretaria de Articulação do Sistema de Ensino - SASE, órgão do Ministério da Educação, por meio do Fórum Nacional de Educação a constituírem os Fóruns Municipais de Educação - FME como espaços de representação da sociedade para a elaboração dos planos de educação.

O FME, objeto da pesquisa, foi estruturado de acordo com a Portaria municipal nº 153/2016, que aprovou o regimento interno e constituiu o fórum como responsável pela elaboração do PME.

Segundo dados da pesquisa, na escolha dos membros para composição do Fórum apenas 10% dos representantes passaram pelo processo de eleição

dentro das suas respectivas instituições, sendo que a maioria (70%) foi indicada por ausência de membros para representar a instituição no FME de acordo com relatos das entrevistas.

De acordo com Patemam (1992, p. 44-45),

[...] quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas, sua auto-estima é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável.

Depois de iniciado os trabalhos do fórum, quase metade (40%) dos membros do Fórum Municipal de Educação não permaneceram. A evasão trouxe atrasos para os trabalhos do fórum, entre os motivos, pelo fato da repetição na leitura do regimento para os novos membros, atraso no acompanhamento das ações de execução do plano, atraso no desenvolvimento de ações concretas do FME.

Dentre os motivos apontados para a evasão, a mudança de governo municipal que aconteceu no período. A questão da interferência das forças políticas que definem, as práticas pela troca de favores (VILLAR, 2011) acabam por influenciar nas decisões e andamento das ações do fórum.

Outro fator que foi levantado pelos membros do fórum como motivo para a desistência da participação foi o não cumprimento da pauta e as questões que se repetiam em toda reunião, não era apresentado nenhum fato novo ou andamento do PME.

De acordo com a presidente do FME, um dos motivos que fizeram com que os sujeitos se sentissem inibidos em contribuir com as deliberações do fórum foi o vínculo empregatício. O fato de ser funcionário da prefeitura acabou por contribuir para o silenciamento da sociedade representada no FME.

Quando os sujeitos são convocados para fazer parte de alguma assembleia, fórum ou outro espaço de debate e reivindicação, grande parte se exime de participar das reuniões e eventos usando a prerrogativa da falta de tempo como instrumento justificador da sua omissão.

Entrevistados pela pesquisa, os membros do FME que aceitaram participar (40%), atribuem ao fato de não haver mais ninguém na instituição disponível para fazer parte o motivo de sua participação.

Dos membros que compareceram a esses espaços de debates, isto é, às 8 (oito) reuniões realizadas pelo FME de 2016 a abril/2019, todos foram convocados via ofício. Compareceram, em média, 40% dos membros entre titulares e suplentes de acordo com as atas das reuniões cedidas à pesquisa.

Entretanto, como visto, comparecer não significa participar. Nas reuniões que foram acompanhadas a intervenção dos membros do Fórum não chegava a 20% no conjunto total do período analisado.

Questionados sobre a concepção que tinham de participação, os sujeitos trouxeram ao discurso conceitos clássicos do tema, tais como: *participar é ser ouvido e poder falar, chegar a um consenso, participar é ler e estar na discussão*. Esses conceitos mostram que, de forma teórica, a concepção dos membros do fórumassemelha-se a um conceito formulado com base em discursos previamente estabelecidos.

Lück (2010) mostra um conceito de participação como engajamento, segundo o qual o sujeito teria condições de intervir na realidade social. Participar é transformar a realidade em que vive.

Segundo Bordenave (2009, p. 4),

[...] o direito à participação política exige um ambiente de pluralismo e ampla liberdade de informação, com acesso aos meios de comunicação de massa e ao uso dos espaços públicos, além de, como é óbvio, o respeito integral aos direitos, base da democracia. Ou seja, trata de criar uma nova cultura política. O direito a participação visa diminuir a distância entre o povo e os órgãos de decisão política.

De acordo com a fala da coordenação do Fórum, outro motivo que fez com que as pessoas do fórum não participassem por meio dos questionamentos e intervenções foi o medo de perder os cargos públicos.

A coordenação alegou que das poucas pessoas que ainda faziam questionamentos nas reuniões do fórum, só o faziam porque não tinham vínculo empregatício com o órgão majoritário que é a prefeitura. O acesso ao conhecimento se torna condição essencial para reverter essa situação. A falta de conhecimento ainda é agravante, como também a falta de estímulo para a sua busca.

De acordo com a análise dos dados, dos 54 membros presentes no Fórum, apenas 10% fizeram a leitura no PME na íntegra e desses, todos eram técnicos da Secretaria Municipal de Educação - SEMED que estavam à frente da elaboração do documento.

Até mesmo o representante do legislativo municipal, que aprovou o plano em sessão na Câmara de vereadores disse que não tinha conseguido fazer a leitura do documento na íntegra.

Neste sentido, pode ser percebido uma inversão no conceito de planejamento, pois de acordo com Ferreira (2013, p.77) ele deveria ser:

[...] um instrumento da democracia, porque é uma forma de se relacionar tanto com os representantes legisladores do País quanto com a sociedade civil, que se apropriou dos avanços tecnológicos. Como mecanismos de legitimação das opções políticas adotadas, fomentando a despolitização da sociedade por meio do argumento da eficácia e da eficiência. Devido à suposta transparência administrativa, que atende a um consenso presente no tecido social sobre a necessidade de aplicação dos recursos econômicos em ações planejadas.

O que sustenta a afirmação de que a sociedade muitas vezes é convocada para participar das discussões e aprovações de uma referida política pública, ou mesmo do orçamento participativo municipal, e ela apenas comparece, mas não faz intervenções e nem tem forças de modificação social.

O fato de 90% dos membros do Fórum Municipal de Educação não terem participado da elaboração do Plano Municipal de Educação revela o distanciamento entre quem pensa a educação brasileira e quem simplesmente executa ações de forma acrítica.

Sendo assim, na composição desse cenário, a sociedade precisou ser convocada para garantir a legitimação dos interesses do governo expressos nos documentos oficiais, fato a que Bordenave (1994) chama de participação concedida, por ser um planejamento implantando por órgãos oficiais Bordenave (1994) chama isso de participação concedida, por ser um planejamento implantando por órgãos oficiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou refletir sobre a participação da sociedade na elaboração do planejamento de políticas educacionais de forma local a partir do Plano Municipal de Educação em um município do sertão alagoano.

Foi analisado como se processou a dinâmica da participação e verificou que a participação se revela a partir de dois momentos e dependendo de cada momento pode ser afirmado se ela acontece de forma consciente ou não. Os dados analisados nesta pesquisa permitem afirmar que quando a forma como a participação está configurada não garante a modificação social.

Quando a participação parte de um chamamento social em que o desejo surge da necessidade real da sociedade em lutar pela melhoria da qualidade de vida com base em questões sociais, ela se motiva e consegue atuar de forma a produzir algum impacto nos governos que detém a execução das políticas públicas.

No entanto, quando o governo convoca a classe trabalhadora para participar da elaboração das políticas públicas, acredita que apenas sua presença é suficiente para legitimar o projeto de governo materializado nas políticas públicas.

A experiência investigada aponta para o fato de que a sociedade não atuou na elaboração do Plano Municipal de Educação, cuja representação do Fórum Municipal de Educação tinha a competência para fazê-lo, isso revela que a intencionalidade de quem convoca não condiz com os desejos do convocado.

O que ficou evidenciado com a pesquisa foi o fato de que o governo local convocou a sociedade apenas para a garantia do cumprimento legal de que para a aprovação do Plano Municipal de Educação para ser aprovado deveria ter a participação da sociedade.

A pesquisa apontou para o fato de que a presença da sociedade sem condições de atuação e intervenção social nos espaços de debate e decisão, acaba por legitimar apenas os interesses do projeto de sociedade neoliberal, exclusivista e excludente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa* n° 85. São Paulo, maio de 1993, p. 70-78.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 1977.

BORDIGNON, Genuíno. *Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação*. Brasília: CNE, 2009.

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

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

BRUEL, Ana Lorena de Oliveira. *Políticas e legislação da educação básica no Brasil*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil - Novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Z; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Valter. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo. 6ª ed., Cortez, 2003.

CURY, Carlos Alberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *RBP AE* - v.25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. *Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21*. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília(org.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013.

FRANCO, Maria Laura Puglisi. *Análise de Conteúdo*. Brasília: Líder livro, 2005.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.



GANDIN, Danilo. *Planejamento como prática educativa*. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. *Currículo sem fronteiras*. v. 1, n. 1, pp. 81-95, Jan/Jun 2001.

GOMES, Alfredo Macedo. Políticas públicas, discurso e educação. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O sistema nacional de educação e a escola pública para todos. *Retratos da Escola*, Brasília, v.4, n.6, p. 53-64, jan./jun. 2010. Disponível em: retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/68/60. Acesso em: 13 set. 2018.

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

LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação básica e o PNE/2011-2020: Políticas de avaliação democrática. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010.

PADILHA, Paulo Roberto. *Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

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

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.).

Políticas públicas e gestão da educação. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.



SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n.44, p. 380-393, maio/agosto de 2010.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. *Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político Pedagógico*. 10 ed. São Paulo: Libertad, 2002.

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

Recebido em 09/06/2019

Aprovado em 14/10/2019