PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA: EVIDÊNCIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO, NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PAÇO DO LUMIAR/MA – PME (2015-2024)

Severino Vilar de Albuquerque[1]

Lauana Vitoria Marques da Silva[2]

Luana Victória Ribeiro Santos[3]

Layla Bruna do Nascimento Garros[4]

INTRODUÇÃO

O texto resulta de resultados da pesquisa realizada no âmbito do Programa Institucional Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) – UEMA, e contou com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA). O projeto teve como objetivo analisar a participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação do Plano Municipal de Educação (PME 2025-2024) de Paço do Lumiar/MA. O estudo insere-se no campo do planejamento educacional de longo prazo, como marco significativo da redemocratização social, no Brasil, no final dos anos 1980.

Os anos de 1980 marcam a retomada da redemocratização do país, principalmente pelo fortalecimento dos movimentos sociais e a ideia de participação popular na implementação de políticas sociais, particularmente no âmbito da educação pública, tida como direito de todos e dever do Estado, constituindo um imperativo da Constituição Federal de 1988. Assim posto, a sistemática das políticas públicas passa a constituir um marco na reconfiguração do papel do Estado na sua relação com a sociedade, uma vez que, segundo Gohn, 2011, p.41), cria elementos para a constituição do conceito de governança adotando "[...] um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade"

Esse movimento é visto por Fleury (2003) como ampliação do leque de sujeitos sociais no cenário democrático, o que resultou na produção de diferentes engenharias participativas, com a criação de novas redes de participação, tornando o espaço local um "fértil laboratório de tecnologias de gestão social" (p. 17). Esse movimento consolida a participação social na gestão pública atingindo, diretamente, o planejamento educacional, como ficou patente no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que reacendeu a perspectiva de construção democrática da educação brasileira, pondo fim à história de rupturas e esquecimentos que marcou a construção dos planos educacionais no Brasil.

Foi por meio desse movimento histórico que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 foi aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014, impondo aos estados e municípios o prazo de um ano para que elaborassem e iniciassem a implementação dos seus devidos planos, exigência que culminou em intensos movimentos nos estados e municípios em direção à organização da comunidade para o cumprimento de tal dispositivo legal. Se por um lado a

1 Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Docente e pesquisador do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: svalbuquerque@uol.com.br
2 Discente em Pedagogia, Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: lauanavitoria2711@gmail.com
3 Discente em Pedagogia, Universidade Estadual do Maranhão. E-mail:
4 Discente em Pedagogia, Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: laylagarros2000.com@gmail.com

formulação dos planos de educação deve contemplar os anseios da sociedade civil, por outro, implica negociações, disputas e conflitos em torno do seu teor e da sua lógica de construção no plano local, o que se deu pelo exercício democrático de construção coletiva desses planos.

Tendo em conta tais alterações no rumo das políticas educacionais, particularmente no planejamento de longo prazo, no Brasil, o problema aqui proposto buscou responder a seguinte questão: como ocorreu a dinâmica do planejamento da educação do sistema público de ensino de Paço do Lumiar/MA, no que diz respeito à participação dos sujeitos sociais coletivos nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA – PME (2015-2024)?

Para responder tal indagação, a pesquisa buscou identificar agentes e instâncias da sociedade civil que participaram do processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA; relatórios de monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar, produzidos no período (2015-2024), que demarca os ciclos de monitoramento do Plano; e a dinâmica adotada pelo sistema público de ensino de Paço do Lumiar na elaboração, monitoramento e avaliação do seu plano decenal, especificamente estratégias adotadas para a efetivação da participação social de instâncias e sujeitos sociais coletivos.

As dimensões objetivadas pela pesquisa mostras a relevância política, social e acadêmica do objeto de estudo em tela, posto que ensejou encontrar evidências quanto à participação de sujeitos sociais coletivos na elaboração, monitoramento e avaliação do PME desse município. Como principais instâncias investigadas, destacam-se o Conselho Municipal de Educação (CME), o Fórum Municipal de educação FME), além de sindicatos dos profissionais da educação e da Secretaria Municipal de Educação.

Com igual relevância, apontamos para a possibilidade de uso dos resultados alcançados por este estudo contribuir para o plano governamental do Maranhão e, em particular, para o município de Paço do Lumiar, no que tange ao seu planejamento educacional de médio e longo prazos, bem como no estabelecimento de diretrizes da política educacional e da gestão da educação pública, em nível municipal, com vistas a garantir uma educação pública democrática, inclusiva e de qualidade social.

A dotando essa perspectiva, o presente estudo analisou a dinâmica do planejamento da educação do sistema público de ensino de Paço do Lumiar/MA, após a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), com vistas a apreender a atuação de agentes e instâncias da sociedade civil nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA – PME (2015-2024). Como objetivos específicos, buscou: identificar os agentes e instâncias da sociedade civil que participaram do processo de elaboração, bem como o contexto da aprovação do PME de Paço do Lumiar/MA (2015-2024); b) analisar os relatórios de monitoramento e avaliação do PME produzidos no período de 2015 a 2024, considerando os ciclos de monitoramento dos planos em nível nacional, estadual e municipal; e c) analisar a dinâmica da Secretaria Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA, buscando apreender as estratégias adotadas pelo governo municipal para favorecer a participação de agentes e instâncias da sociedade civil durante as fases de monitoramento e avaliação do PME.

METODOLOGIA

Apreender o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PME de Paço do Lumiar/MA, assim como o planejamento educacional, em nível mais abrangente, exigiu rigor teórico-metodológico e adoção de abordagem que permitiu uma investigação contextual, considerando fatores históricos, políticos, econômicos e culturais implicados no problema. Nesse sentido, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa que, no dizer de Bogdan e Biklen (1994), tendo em vista que se propôs analisar o planejamento educacional em um município que ainda figura entre os que possuem os piores indicadores de qualidade na educação básica do país. Além disso, dentro de um limite histórico, permitiu apreender as tensões suscitadas

entre os sujeitos institucionais envolvidos no processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PME em tela. A metodologia, assim como a abordagem proposta por este estudo, buscou operacionalizar todo o processo de coleta, análise e interpretação de dados com vistas a apreender a materialidade da dinâmica do planejamento educacional em nível municipal, sem descurar do contexto nacional, mas considerando os planos educacionais como instrumento fundamental para a efetivação da política pública educacional, que se realiza no contexto de condições objetivas que se processam na esfera local.

Neste estudo, "local" é compreendido para além do espaço físico do território, ou de uma instância administrativa do governo, na medida em que abarca, também, o espaço abstrato das relações sociais, indicando, portanto, "[...] movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns" (Fleury, 2003, p. 17). De acordo com essa concepção, as políticas educacionais devem ser compreendidas a partir de uma acepção ampla de Estado, que segundo Dourado (2010, p. 679), deve envolver a sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem.

Tendo em conta o que propugnam os autores, para apreender as particularidades e embates atinentes aos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do planejamento educacional em nível local, a análise das fontes documentais foi realizada em interlocução com a literatura concernente à temática. O estudo adotou como procedimentos de investigação a análise documental, para identificar sujeitos sociais coletivos do Conselho e do Fórum Municipais de Educação, além de outras instâncias diretamente envolvidos no processo de elaboração, de monitoramento e de avaliação do PME de Paço do Lumiar. Além dessas fontes, a pesquisa fez uma busca por documentos em sítios oficiais do Ministério da Educação, da Secretaria Municipal de Educação, além das instâncias representativas da sociedade civil, já citadas. A análise documental buscou considerar os textos como "produto e produtores de orientações políticas no campo da educação", cuja "difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas" (Shiroma, Campos & Garcia, 2005, p. 433).

O período contemplado pela pesquisa compreendeu os anos de 2015 a 2024, que marcou o processo de elaboração do PME, o monitoramento e avaliação das metas. Por meio do levantamento e análise de dados, o estudo identificou os sujeitos sociais coletivos com maior participação no planejamento educacional em nível local, considerando a participação como mecanismo legítimo de garantir a construção de espaços democráticos na perspectiva de tomar decisões quanto ao planejamento, à gestão e à política educacional no nível municipal.

O cruzamento dos dados analisados permitiu selecionar as instâncias e sujeitos sociais coletivos locais e, também, analisar o seu estatuto legal, o histórico de criação, composição e atuação nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PME.

Por fim, a terceira e última etapa constou da análise e discussão dos dados, apoiada análise de conteúdo (Bardin, 2007) de documentos oficiais, o que permitiu estabelecer comparações, confrontos e articulações, além de apreender o movimento e as tensões que se geram nesse movimento, produzindo ricas constatações que se traduziram, neste estudo, em profícuo campo teórico-prático e crítico no âmbito do planejamento educacional, das políticas públicas e da gestão da educação, principalmente pelo rigor científico conferido à pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Processo de Elaboração e o contexto da aprovação do PME de Paço do Lumiar/MA (2015-2024): a participação como imperativo da gestão democrática

. O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) consolidou-se como instrumento fundamental para orientar as ações educacionais em âmbito nacional, estadual e municipal, estabelecendo metas e estratégias articuladas entre os entes federados (Brasil, 1988; Brasil, 2014).

Conforme destaca Cury (2009), o PNE passou a representar um mecanismo de articulação entre as diferentes esferas de governo, estabelecendo diretrizes comuns para o desenvolvimento da educação pública brasileira. Assim, os Planos Municipais de Educação (PMEs) emergem como instrumentos locais de operacionalização das metas nacionais, considerando as especificidades e demandas de cada território.

No município de Paço do Lumiar/MA, o Plano Municipal de Educação (PME) foi instituído pela Lei Municipal nº 637, de 15 de dezembro de 2014, em consonância com o PNE 2014–2024. O documento representa um marco importante para o planejamento educacional local, ao estabelecer metas e estratégias voltadas à universalização do atendimento escolar, à valorização dos profissionais da educação, à promoção da gestão democrática e à melhoria da qualidade do ensino (Paço do Lumiar, 2014). Além disso, a elaboração do PME luminense foi marcada pela mobilização de diferentes segmentos sociais, reforçando a perspectiva da participação social como princípio fundamental da gestão democrática da educação.

De acordo com o Documento (Paço do Lumiar, 2014), a gestão democrática, prevista no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 e reafirmada na LDBEN nº 9.394/1996, constitui-se como um dos pilares durante o processo de elaboração. Nessa perspectiva, o processo de elaboração dos planos educacionais não deve se restringir a decisões técnicas e administrativas, mas envolver efetivamente a participação da sociedade civil organizada, dos profissionais da educação e da comunidade escolar. Para Dourado (2007), a construção de políticas públicas educacionais requer a participação ativa dos diversos sujeitos envolvidos no processo educativo, pois é essa participação que fortalece a legitimidade das políticas e amplia os mecanismos de controle social sobre a gestão pública.

Com esse olhar, a pesquisa identificou que a elaboração do PME ocorreu por meio de um processo participativo coordenado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e pelo Fórum Municipal de Educação (FME). O documento base do plano evidencia que houve mobilização de gestores escolares, professores, representantes sindicais, instituições da sociedade civil e membros da comunidade local, configurando um movimento coletivo em torno da construção das diretrizes educacionais do município (Paço do Lumiar, 2014).

Como parte desse processo participativo, a pesquisa encontrou evidências de que foram realizadas mobilizações sociais em diferentes unidades escolares do município, entre elas as UEBs Paulo Freire, O Bom Aluno, Vereador José Carlos Costa Pereira e Nova Canaã. Esses espaços funcionam como ambientes de debate e escuta ativa, permitindo que diferentes atores sociais apresentem demandas, sugestões e propostas voltadas à melhoria da educação municipal (Paço do Lumiar, 2014). Segundo Oliveira (2010), a participação social na formulação das políticas públicas possibilita maior aproximação entre as ações governamentais e as necessidades concretas da população, fortalecendo a dimensão democrática da gestão educacional.

A elaboração do PME de Paço do Lumiar também contou com a realização da Conferência Municipal de Educação (COMEP), espaço em que representantes de diferentes segmentos discutiram coletivamente as metas e estratégias do plano. Os documentos analisados apontam para a participação de diferentes instâncias e segmentos, tais como, professores, gestores escolares, estudantes, representantes de movimentos sociais, sindicatos e instituições convidadas, ampliando o caráter democrático da construção do documento. Tal dinâmica evidencia o esforço de consolidar mecanismos institucionais de participação social no planejamento educacional local.

Durante a coleta de dados, a pesquisa lançou mão de entrevistas, que foram realizadas com os principais representantes de instâncias coletivas, cujos depoimentos apontaram a participação no processo de elaboração do PME fundamental para garantir legitimidade ao Plano. A representante da SEMED destacou que o município foi organizado em polos para realização de audiências públicas e debates coletivos, possibilitando ampla participação da comunidade educacional. Do mesmo modo, representantes do Conselho Municipal de Educação ressaltaram que o CME atuou como instância consultiva e deliberativa durante o

processo de formulação do plano, avaliando propostas e contribuindo para o alinhamento das metas locais às diretrizes nacionais.

Nesse sentido, o CME assume papel estratégico na consolidação da gestão democrática, atuando como órgão normativo e de controle social das políticas educacionais. Conforme apontam Figueredo e Cardozo (2020), o CME de Paço do Lumiar constituiu-se como importante espaço de mediação entre o poder público e a sociedade civil, fortalecendo a participação coletiva na elaboração do PME. Entretanto, as autoras também ressaltam que a atuação do conselho ainda enfrenta desafios relacionados à autonomia administrativa e financeira, o que limita sua capacidade de acompanhamento e monitoramento das políticas educacionais no município.

Outro aspecto relevante referente a elaboração do PME de Paço do Lumiar diz respeito à articulação entre as metas locais e as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. O alinhamento entre os planos evidencia a tentativa de consolidar um sistema educacional pautado na cooperação federativa e na construção de políticas públicas integradas. Conforme destaca Lima (2020), os planos educacionais de longo prazo cumprem importante função na organização das políticas públicas, pois estabelecem metas que orientam as ações governamentais e permitem maior continuidade administrativa.

No entanto, embora a elaboração do PME tenha sido marcada por ampla participação social e articulação institucional, as entrevistas realizadas também apontam para desafios relacionados à implementação e ao monitoramento do plano. A alta rotatividade política e administrativa no município aparece como um dos principais fatores que fragilizam a continuidade das políticas educacionais, comprometendo a efetivação das metas estabelecidas.

Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar/MA (PME 2015-2024): a participação de agentes e instâncias da sociedade civil no processo de Monitoramento e avaliação do PME (2015-2024)

Para garantir que a educação atenda às reais necessidades de determinada população, a participação social no planejamento educacional se mostra indispensável. Quando a sociedade civil, profissionais da educação e gestores públicos atuam juntos na formulação do PME, cria-se um documento mais representativo e alinhado às demandas da sociedade. A apresentação do PME luminense, instituído pela Lei nº 637, de 15 de dezembro de 2014, é um exemplo claro de democracia participativa. No dizer da, então, secretária municipal de educação, Ana Paula Pires, na construção do PME luminense "buscou-se o envolvimento de instituições ligadas à educação e da sociedade civil de modo geral". No documento analisado (Paço do Lumiar, 2014, pag. 11) há um relato da aludida secretária destacando que:

> A elaboração deste documento com a participação popular representa um marco na história da educação municipal, por tratar-se do primeiro PME em cinquenta e três anos de emancipação política do município. Este contribuirá para o fortalecimento do sistema municipal de educação, do regime de colaboração entre os entes federados e a efetividade de uma política de estado que favoreça a continuidade das ações planejadas para a educação municipal nos próximos dez anos. (Pag. 12)

A falta de cultura de planejamento e a ausência de experiência democrática são desafios apontados por Santos e Silva (2022), destacando que na história do planejamento educacional no Brasil muitas vezes, os segmentos sociais são convocados para audiências públicas sem preparo adequado para influenciar efetivamente as decisões. Esse contexto reforça a necessidade de a gestão municipal investir em formação e instrumentalização da população para ampliar sua capacidade de incidência no planejamento educacional.

Nesse sentido, a participação social não deve se restringir somente à fase de elaboração do Plano, mas também se estenda ao monitoramento e à avaliação da sua execução. Em todo o decênio, a fiscalização do desenvolvimento desse Plano é um mecanismo essencial para garantir que as metas traçadas sejam cumpridas e que os recursos destinados à educação sejam utilizados de forma transparente e eficiente. O fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação também constitui uma estratégia fundamental para consolidar a participação social no

planejamento educacional. Esses espaços são essenciais para mediar o diálogo entre a sociedade civil e o poder público, garantindo que as políticas educacionais reflitam os interesses coletivos. Sendo assim, as autoras chamam a nossa atenção ao alertar que

> É válido atentar para o fato de que apenas o planejamento não é suficiente para a garantia da representação da sociedade, também presente nos discursos governamentais, como ferramenta de justificação das políticas educacionais que buscam resolver o problema da educação no Brasil, mas que, muitas vezes, cumpre apenas o papel burocrático para o qual foi pensado, acirrando ainda mais a desigualdade social. (Santos, Silva, 2022, pags. 191-192)

A atenção suscitada na citação acima, reforça os achados da pesquisa, cujas evidências sobre a participação social no monitoramento e na avaliação do PME luminense ficou somente no plano abstrato, indicando que tal participação somente ocorreu na fase de elaboração. Aparentemente, isso já representa um grande avanço, mas esperamos que essa participação esteja presente no acompanhamento do Plano, para garantir sua efetividade e uma eventual melhora para o próximo Plano. Apesar de perceber esse avanço, não podemos fechar os olhos para a distância que ainda existe para que a política educacional se configure uma prática social apoiada em processos de transparência em sua gestão.

Assim como as autoras Santos e Silva (2022) enfatizaram, reiteramos aqui que não há outra maneira de avançar a não ser por meio da participação da sociedade. Para isso, é necessário capacitar a população, fornecendo as ferramentas e o conhecimento necessários para que ela participe de forma consciente, reconhecendo sua força e seu poder de transformação.

Na fase seguinte da pesquisa, que contou com entrevistas com representantes das instâncias responsáveis pelo processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar, foram ouvidos a presidenta do Conselho Municipal de Educação e um técnico da SEMED, momento que cada um apresentou uma avaliação das metas do PME. As falas indicam problemas enfrentados nas falses de monitoramento e avaliação.

A pesquisa revelou que o PME de Paço do Lumiar é uma política pública complexa, marcada pela descontinuidade e pela fragilidade na participação social, especialmente nas fases de monitoramento e avaliação. A análise dos dados empíricos, obtidos através de entrevistas, confirmou o que já era sugerido na revisão bibliográfica, evidenciando uma desconexão entre a teoria da gestão democrática e a prática participativa no âmbito municipal. As falas dos entrevistados reforçam que, apesar dos avanços na fase de elaboração, a perenidade do PME é comprometida por fatores políticos e estruturais que afetam a eficácia do planejamento educacional a longo prazo, especialmente nas fases de monitoramento e avaliação.

O principal obstáculo identificado é a descontinuidade governamental, um "traço marcante da administração pública brasileira" (Fischer, 1991, p. 91) que se manifesta de forma ainda mais acentuada nos municípios. A entrevista com Hilberlene Rodrigues, que atuou na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de 2012 a 2024, ilustra essa realidade, informando a passagem de mais de 10 secretários e 7 prefeitos nesse período.

> [...] porque o gestor entra, não quer às vezes nem usar, nem o mesmo nome do projeto que era feito, às vezes acho a ideia interessante, estava dando certo, mas ele quer colocar a marca dele, o nome dele, né, o carimbo dele. Então ele muda as pessoas, muda o nome do projeto, intervêm naquilo que está sendo feito para não dizer que o que estava antes fez alguma coisa que deu certo. (RODRIGUES, 2025)

A descontinuidade político-administrativa e a alta rotatividade na gestão pública brasileira, especificamente na gestão da SEMED de Paço do Lumiar, representam sérios entraves para a consolidação de políticas educacionais. Como aponta Fischer (1991), enquanto nações como a Espanha contam com um aparato administrativo legal e estável que garante a continuidade das ações locais, o cenário brasileiro é marcado por gestões personalistas que frequentemente interrompem ou abandonam projetos de mandatos anteriores para priorizar suas próprias

marcas políticas. Essa dinâmica enfraquece a estrutura da prefeitura, historicamente moldada como uma organização espectadora e pouco transformadora, e desmobiliza equipes técnicas, cujos esforços de sistematização de propostas acabam engavetados e sem tramitação legislativa, conforme evidenciado nos relatos coletados em entrevista.

Essa fragilidade estrutural reflete-se diretamente no PME. Embora a fase de elaboração do plano tenha contado com ampla e bem-sucedida mobilização da sociedade civil, as etapas subsequentes de monitoramento e avaliação foram fragilizadas devido à ausência de equipes fixas e de canais contínuos de diálogo. Em entrevista, a representante do *Sindicato dos trabalhadores em Educação Básica das redes Públicas Estadual e municipais do estado do Maranhão (SINPROESEMMA)* aponta que a falta de divulgação das metas na comunidade escolar transforma o plano em um documento puramente formal e sem aplicação prática, situação agravada pela debilidade do tecido associativo local defendida por Fischer (1991), o que culminou na descontinuidade do próprio Fórum Municipal de Educação.

Embora existam diagnósticos técnicos de alta qualidade, baseados no cruzamento de dados do IBGE, do Censo Escolar e de bases da saúde, apontados pelos entrevistados, essas informações permanecem restritas a arquivos pessoais, invisíveis para a população. A dificuldade de acesso público aos relatórios de avaliação é confirmada pelo técnico da SEMED e a presidente do CME, que destacam os limites metodológicos impostos pela falta de dados específicos no Censo e pela opacidade governamental. Sem a devida institucionalização legal e transparência das avaliações realizadas, o engajamento democrático é enfraquecido, reforçando a importância defendida por Fischer (1991) de se pesquisar o âmbito local não apenas como um limite físico, mas como uma rede de relações sociais e dinâmicas de poder que impactam diretamente a execução das políticas educacionais. Nesse sentido, o monitoramento constitui etapa fulcral, considerando os ciclos e o alcance das metas.

Planejamento Educacional no Município de Paço do Lumiar/MA: análise dos Ciclos de Monitoramento e de Avaliação do PME (2015-2024) de Paço do Lumiar/MA

A análise dos dados coletados durante a pesquisa permitiu identificar avanços e limitações no processo de implementação do Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar/MA. Os resultados evidenciam que, embora algumas metas tenham apresentado progresso parcial, persistem fragilidades estruturais que comprometem a efetividade do planejamento educacional no município.

Entre os avanços identificados, destaca-se a Meta 4, referente à educação inclusiva. Os dados analisados demonstram que aproximadamente 99% dos estudantes com deficiência matriculados no município receberam Atendimento Educacional Especializado (AEE), indicando ampliação do acesso aos serviços de inclusão escolar. Entretanto, a ausência de dados específicos sobre a permanência desses estudantes em classes comuns impossibilitou uma avaliação mais aprofundada acerca da efetiva inclusão no ambiente escolar.

Por outro lado, metas consideradas centrais para a melhoria da educação municipal apresentaram baixo nível de cumprimento. A Meta 5, voltada à alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, alcançou apenas 50,7% dos estudantes alfabetizados em 2023. Esse resultado demonstra os impactos das fragilidades das políticas de alfabetização, agravadas pelos efeitos da pandemia da COVID-19 e pelas desigualdades educacionais presentes no município.

Também foram identificadas limitações relacionadas à Meta 6, que previa a ampliação da educação em tempo integral. Embora o PME estabelecesse a meta de atingir 10% das escolas com jornada ampliada, apenas 4% das instituições municipais ofertavam educação integral no período analisado. A insuficiência de investimentos em infraestrutura, alimentação escolar e recursos humanos foi apontada como um dos principais fatores que dificultaram o cumprimento dessa meta.

Além das dificuldades no cumprimento das metas educacionais, a pesquisa revelou problemas significativos relacionados ao monitoramento do PME. A ausência de relatórios sistemáticos, a inexistência de um observatório educacional municipal e a descontinuidade administrativa, provocada pelas frequentes mudanças de gestão, comprometeram o acompanhamento contínuo das ações previstas no plano. Outro elemento relevante identificado foi a fragilidade da participação social nos processos de monitoramento e avaliação. A inexistência de mecanismos permanentes de participação dificultou o envolvimento efetivo da comunidade escolar e das entidades representativas na avaliação das metas do plano.

Nesse contexto, os resultados da pesquisa dialogam com as contribuições teóricas de autores como Carvalho (1998), Gandin (2000) e Souza (2016), que defendem a importância da gestão democrática e do monitoramento contínuo como elementos fundamentais para a consolidação das políticas públicas educacionais. A ausência desses mecanismos enfraquece a efetividade do planejamento educacional e reduz a capacidade de adaptação das políticas às necessidades reais da população. Assim, os resultados obtidos evidenciam que o PME de Paço do Lumiar representou importante instrumento de organização das políticas educacionais locais, porém sua implementação foi marcada por limitações administrativas, institucionais e estruturais.

CONCLUSÃO

O estudo evidenciou que a trajetória do planejamento educacional em Paço do Lumiar/MA, contextualizada no decênio do Plano Municipal de Educação (2015-2024), reflete as contradições históricas da redemocratização e da gestão pública brasileira. Se, por um lado, a aprovação da Lei Municipal nº 637/2014 representou um marco inédito de mobilização e institucionalização da política educacional no território luminense, por outro, a materialização dessa política enfrentou severos limites estruturais e conjunturais ao longo dos dez anos de sua vigência.

No que tange ao primeiro objetivo específico, constatou-se que a fase de formulação do PME caracterizou-se por uma bem-sucedida experiência de engenharia participativa. A atuação articulada entre a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME), somada à realização de audiências nos polos escolares e da Conferência Municipal de Educação (COMEP), garantiu a inserção legítima de diversos sujeitos coletivos e da sociedade civil organizada na definição das diretrizes educacionais iniciais.

Todavia, e não obstante, a análise do monitoramento e da avaliação, correspondente aos demais objetivos da pesquisa, revelou um cenário de ruptura democrática. Verificou-se que a participação social não se sustentou de maneira contínua no decorrer do decênio, culminando na desativação de instâncias essenciais como o Fórum Municipal de Educação. As evidências empíricas demonstram que o controle social foi fragilizado pela ausência de canais permanentes de diálogo, pela falta de divulgação das metas nas comunidades escolares e pela opacidade na gestão de dados governamentais.

Identificou-se, como principal evidência do estudo, que o principal obstáculo para a perenidade do PME reside na descontinuidade político-administrativa do município, caracterizada pela excessiva rotatividade de gestores na liderança do executivo local e da pasta da educação. Essa dinâmica personalista e fragmentada desmobilizou os corpos técnicos, interrompeu projetos em andamento e impediu a institucionalização legal de relatórios sistemáticos, reduzindo o plano decenal, em grande medida, a um documento formal com aplicação prática limitada no cotidiano das escolas.

O balanço quantitativo e qualitativo das metas confirmou o baixo nível de cumprimento da agenda planejada, em consonância com as assimetrias observadas em âmbito nacional. Salvo exceções de progressão parcial, como o atendimento na educação inclusiva (Meta 4) e os índices pontuais de alfabetização (Meta 5). Entretanto, metas estruturais relativas à educação infantil,

ao ensino fundamental, à valorização do magistério e à expansão da jornada em tempo integral (Meta 6) mantiveram-se distantes dos patamares preconizados pela legislação e pelo próprio PME.

Por fim, os resultados desta investigação sinalizam que a efetividade do planejamento da educação pública com qualidade social e gestão democrática no poder local depende da superação do caráter meramente burocrático das avaliações. Para o próximo ciclo decenal, mostra-se imperativa a criação de mecanismos permanentes de transparência e de um observatório educacional municipal, além do fortalecimento da autonomia e da formação continuada da sociedade civil, garantindo que o ato de planejar se consolide como um instrumento de controle social e de efetiva transformação da realidade educacional.

REFERÊNCIAS

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020): PL nº 8.035/2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/cns/res0196_10_10_1996.

CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo**. Texto elaborado para o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, mar. 2009. Disponível em: http://www.mec.gov.br/cne.

DOURADO, L. F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; JUNIOR, Geraldo Grossi; FURTADO, Roberval Ângelo. **Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições**. *RBPAE*, v. 32, n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.

FERNANDES, A. T. **Poder local e democracia**. *Revista da Faculdade de Letras*, Porto, v. 2, 1992.

FISCHER, T. **Poder local: um tema em análise**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, out./dez. 1992.

FLEURY, S. **Políticas sociais e democratização do poder local**. *In*: VERGARA, S. C.; CORREA, V. L. A. (org.). *Proposta para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

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

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEWIN, H. **Educação e desenvolvimento no planejamento governamental brasileiro**. *Em Aberto*, Brasília, v. 27, 1985.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 938, de 19 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Municipal de Educação – PME no Município de Paço do Lumiar, e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2022.

PAÇO DO LUMIAR. **Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação 2015-2024**. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAG7sYH9rCs/KqeuFeWK12jaHNoZMFCOuA/view. Acesso em: 16 maio 2026.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões**. *Educação*, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342. Acesso em: 21 out. 2023.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos; LIMA, Simone Estigarribia. **O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira**. *ETD – Educação Temática Digital*, Campinas, v. 20, n. 4, p. 905-923, out./dez. 2018.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos**. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Luciene Amaral; SANTOS, Inalda Maria. **Planejamento educacional no Brasil: os planos de educação como forma de organizar a educação nacional**. *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, v. 15, n. 45, p. 187-205, set./dez. 2022.

SOUZA, M. A. **Monitoramento e avaliação das políticas educacionais: desafios e práticas no contexto brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016.

WEFFORT, Francisco. **Novas democracias, que democracias?** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 27, dez. 1992.