

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAEd - CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

JÚLIO AUGUSTO DA FONSECA COSTA FARIAS

**AÇÕES PARTICIPATIVAS NA ELABORAÇÃO E NO MONITORAMENTO DO PME
DE SÃO CAETANO DO SUL-SP**

JUIZ DE FORA

2016

JÚLIO AUGUSTO DA FONSECA COSTA FARIAS

**AÇÕES PARTICIPATIVAS NA ELABORAÇÃO E NO MONITORAMENTO DO PME
DE SÃO CAETANO DO SUL-SP**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Alexandra Zanetti

JUIZ DE FORA

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Farias, Júlio Augusto da Fonseca Costa.

Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP / Júlio Augusto da Fonseca Costa Farias. -- 2016.

116 f.

Orientadora: Alexsandra Zanetti

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2016.

1. Plano Municipal de Educação. 2. Participação social. 3. Monitoramento. I. Zanetti, Alexsandra , orient. II. Título.

JÚLIO AUGUSTO DA FONSECA COSTA FARIAS

**AÇÕES PARTICIPATIVAS NA ELABORAÇÃO E NO MONITORAMENTO DO PME
DE SÃO CAETANO DO SUL-SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para defesa no Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Alexsandra Zanetti (Orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof.^a Dr.^a Denise Vieira Franco
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof.^a Dr.^a Rosane Carmanini Ferraz
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

AGRADECIMENTOS

A todos os colegas da turma de 2014, em especial àqueles da turma B. Minha família, meus amigos, meus chefes, colegas de trabalho... São todos de suma importância e lhes sou profundamente grato. Mas diante da revolução que um mestrado promove, como se a vida já não fosse capaz de se revolucionar, é sim, essa turma, a “quem” tenho a honra de participar, pois somos “todo”, que merece o maior dos agradecimentos. Acreditaram em mim e me impulsionaram adiante fazendo crer no meu potencial de realização e oportunizando que fosse eu, também, um incentivador. Todos somos um pouco Moacyr, um pouco Dulci, um pouco Marcelle, um tanto Abner, um cadinho Giovanna ou Betinha, e tantos outros que não expressei o nome, mas que têm aqui sua alma.

A toda a equipe do CAED, a quem represento pelos sempre dispostos ASAs, nossos professores, com o perdão dos esquecimentos: Roberta, Márcio (que agora professor, honrou-me na qualificação), Mayanna e Laura, essa última a quem o mundo brindou com razão, sensibilidade e paciência, mais que os agradecimentos, os parabéns, junto à minha orientadora, Prof.^a Alexandra Zanetti.

Aqueles que começaram a vida comigo, meus pais, Mairton e Élide, meus filhos, Amanda e Pedro, confesso que não desisti, por desejar retribuir-lhes uma pequena porção do imenso orgulho que tenho de vocês. A quem entrou na minha vida no curso dessa conquista, especialmente Daniele, agradeço por, junto ao quarteto mágico já citado, lembrar-me que sou importante. Sua presença e seu incentivo nessa reta final foram o meu fôlego.

Ao futuro, obrigado.

RESUMO

O presente trabalho, desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF), analisa a participação social nos processos de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Caetano do Sul – SP, considerando como participantes, além dos gestores educacionais, professores, alunos, comunidade escolar e sociedade civil organizada. Para isso são analisados os contextos socioeconômicos e educacionais do município e tomadas como necessárias ações práticas referenciadas pelos princípios da gestão democrática, da cidadania deliberativa e do monitoramento participativo, preconizados pela Constituição de 1988 e pelo Plano Nacional de Educação de 2014. Pressupõe-se o monitoramento como etapa essencial para que seja essa política pública atestada como participativa e democratizante, considerando a análise dos ciclos de políticas públicas, seu impacto na avaliação e no redesenho de programas e políticas como o PME, em prol do cumprimento de suas metas e estratégias, exemplificadas pela análise da meta 7. Descreve-se a presença da participação observada nos registros das atas das reuniões do Conselho Municipal de Educação, bem como nos relatos dos gestores e demais participantes, propondo a continuidade ou a introdução dessas práticas em planos de monitoramento participativo que envolvam a comunidade e os professores, além da gestão, em ações educativas e de formação. Os achados de pesquisa referenciam a sugestão de programas de formação e possibilidades de ação que, instituídas, podem ser estendidas ao monitoramento das outras metas ou mesmo de Planos de outros municípios.

Palavras-Chave: Plano Municipal de Educação; Participação social; Monitoramento.

ABSTRACT

In the present study, developed under the Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF), we analyzed the social participation in the preparation and monitoring process from the Municipal Education Plan of São Caetano do Sul – SP, by considering the participants, beyond the educational managers, the teachers, the students, the school community and the organized civil society. In order to do so, the municipal educational and socioeconomic contexts are analyzed as well as taken as practical necessary actions referenced by democratic management principles, deliberative citizenship and the participatory monitoring, advocated by 1988 Constitution and by the 2014 National Education Plan. It is assumed that the monitoring is the essential stage so that the public politics be assured as participatory and democratizing, considering the analysis of public politics cycles, its impact at the assessment and the redesign of programs and politics such as PME, towards the achievement of targets and strategies, exemplified by the analysis of target 7. It is described the presence of the participation observed at the meeting minutes registers from the Municipal Education Council, as well as the managers and other participants' reports, and therefore, proposes the follow-up or the introduction of such standards in participatory monitoring plans which involve the community and the teachers, beyond the management, in educational and training actions. The research findings acknowledge the suggestion of training programs and action possibilities that, if constituted, can be extended to the monitoring of other targets or even the planning of other towns.

Keywords: Municipal Education Plan; Social participation; Monitoring.

LISTA DE ABREVIATURAS

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

AMAS – Associação Metodista de Ação Social

CECAPE – Centro de Capacitação de Profissionais da Educação

CME – Conselho Municipal de Educação de São Caetano do SUL

CONAE – Conferência Nacional de Educação

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

MEC – Ministério da Educação

ONG – Organizações não Governamentais

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SNE – Sistema Nacional de Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição da escolas no território por redes e etapas – São Caetano do Sul - 2015.....	21
Quadro 2: Proporção de matrículas por seguimento – São Caetano do Sul - 2015..	22
Quadro 3: Evolução do IDEB – Ensino Fundamental – São Caetano do Sul.....	23
Quadro 4: Referências – Notícias sobre o PME – 1.....	73
Quadro 5: Referências – Notícias sobre o PME – 2.....	74
Quadro 6: Referências – Notas de Campo – Relatos do Gestores - Cronologia	74
Quadro 7: Extratos das Atas do CME e Observações	76
Quadro 8: Plano de Ação Educacional 3.1.....	82
Quadro 9: Plano de Ação Educacional 3.2.....	85
Quadro 10: Plano de Ação Educacional 3.3.....	93
Quadro 11: Plano de Ação Educacional 3.4.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Eixos temáticos para apresentação de seminários	36
Tabela 2: Composição das comissões para apresentação das metas do PNE.	37

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM VISTA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	16
1.1 História e contexto socioeconômico e educacional do município	19
1.2 O processo de construção do PME de São Caetano do Sul-SP	24
1.3 O PME de São Caetano do Sul / SP	32
1.4 Alinhamento da meta 7 do PME: a necessidade de monitoramento e a previsão de participação social em sua realização.....	40
2 PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO: DISCUSSÕES TEÓRICAS E ESTRATÉGIAS DE PERCEPÇÃO NO PROCESSO DO PME DE SÃO CAETANO DO SUL	46
2.1 A participação como princípio norteador do PME	47
2.2 Monitoramento: concepções e possibilidades a partir de modelos de análise de políticas públicas	53
2.3 Estratégias de pesquisa para percepção da participação no monitoramento	63
2.3.1 Descrição da observação	67
3 PLANOS DE AÇÃO EDUCACIONAL PARA O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO DO PME DE SÃO CAETANO DO SUL – META 7	78
3.1 A publicidade sobre o plano necessária ao monitoramento participativo...79	
3.2 Ações didáticas dinamizadoras do monitoramento participativo	82
3.3 Ações de aproximação entre escola e comunidade em prol do monitoramento participativo	85
3.4 Formação de professores e gestores para concatenar as ações de monitoramento	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	100
ANEXOS	104

INTRODUÇÃO

Os desafios da gestão educacional levam seu gestor aos mais diferentes caminhos de atuação e formação, em busca de soluções que contribuam para as aprendizagens dos alunos, a capacitação dos professores e a eficácia dos sistemas e instituições. Desde a minha graduação em História, a compreensão do funcionamento da dinâmica da Educação foi uma busca constante, tendo encontrado na História da Educação um campo de pesquisa profícuo e instigante. As análises da evolução histórica das ações educacionais no Brasil, característica desse campo do conhecimento e das representações sociais e políticas a ela relacionadas, foram determinantes para percepção da relevância das ações contemporâneas em educação pública, especialmente a construção do Plano Nacional de Educação (PNE) e os consequentes Planos Municipais de Educação (PME).

A minha prática na Educação privada, vivenciada nas salas de aula da cidade de São Paulo e a experiência na gestão escolar no Rio de Janeiro, na militância das salas de aula do Ensino Médio regular noturno nessa mesma cidade e a tutoria no consórcio CEDERJ/UERJ, no ensino superior à distância, conduziram-me à aquisição de conhecimento sobre planificação dos sistemas de educação e da dimensão participativa na gestão, tanto nas unidades escolares públicas ou privadas quanto na esfera administrativa das secretarias ou diretorias de ensino.

Após longo período de imersão no universo fluminense, uma repentina mudança profissional lançou o meu olhar a uma nova realidade, pautada pela representação regional de qualidade no cenário educacional e por índices considerados satisfatórios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): o município de São Caetano do Sul – SP. Tal inserção em tão distinta realidade, justamente durante o processo de elaboração de seu PME, despertou tanto a curiosidade por essa anunciada qualidade, quanto o direcionamento à procura do elemento participativo na construção do referido plano.

Tal tarefa mostra-se complexa à medida que propostas decenais, conforme o Plano Nacional de Educação e os PME que dele decorrem, precisam cuidar das possibilidades presentes e das potencialidades futuras, visto a pouca previsibilidade dos cenários políticos, sociais e econômicos, todos impactantes e impactados pela Educação. Tais variáveis, apesar de não ganharem grau de certeza, em virtude da já

citada mutabilidade dos cenários, podem ser antecipadas quando do desenho das políticas públicas ou programas educacionais, considerando-se sua dimensão participativa e sua estratégia de planejamento, no momento de sua construção e também nos redesenhos necessários quando de seu monitoramento.

O município em questão, campo de pesquisa e análise, apresenta como características, média elevada do poder aquisitivo *per capita* e condições satisfatórias de atendimento em saúde, assim como em Educação, que o levaram à liderança no *ranking* nacional de qualidade de vida ofertada à população, expressa pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH¹), formulado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tal liderança tem se repetido ao longo dos últimos anos, tendo, em 2013, atingido o expressivo valor de 0,862, equiparando o território em questão às condições sociais das principais cidades europeias.

São Caetano do Sul tem a totalidade de seu território ocupado por área urbana, não havendo escolas rurais. A distribuição societária demonstra maior equilíbrio entre os extremos, sendo a discrepância média entre a classe mais privilegiada economicamente e as classes menos favorecidas positivamente destacadas em relação à média nacional.

Com um IDEB médio de 6,6 na última avaliação nacional, São Caetano do Sul tem, na comparação com a média nacional, relativo destaque. A observação do processo de construção do PME oferece campo para que a obtenção de tal índice seja referenciada pelo contexto educacional municipal, oferecendo possibilidade de potencializar sua elevação sob premissa da efetividade da participação social para esse fim. É necessário o exame das condições de construção e implantação do PME de São Caetano do Sul, visando à percepção do exercício participativo e o possível impacto de sua prática, ou de sua ausência, na elevação dos resultados educacionais, vistas as pré-condições presentes no contexto do município.

Entende-se o processo de construção do PME como um momento privilegiado para a evolução do sistema educacional municipal, especialmente no que tange ao aumento das aprendizagens propiciadas e adquiridas pela população escolar, por meio da sugestão de implantação da gestão democrática e da participação, seja na fixação das metas instituídas, na construção de estratégias e

¹ O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo de um município ou região que considera três dimensões básicas: renda, educação e saúde. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>.

programas quanto à aferição e avaliação do cumprimento de tais metas ou no seu monitoramento, esse último foco propositivo desse trabalho.

A complexidade inerente aos processos participativos deve ser considerada também quanto à construção e implantação de um PME sobre tais moldes. Cada ação engendrada participa de uma teia de possibilidades e significados que assume novas configurações em seus tempos e contextos específicos, o que torna o problema a ser estudado, além de complexo, dinâmico. Dinâmica que perdura no tempo e transporta-se para o acompanhamento das execuções necessárias na implementação das diferentes propostas e metas, trazendo a necessidade de proatividade e permanência do aspecto participativo no monitoramento das ações. Por isso, define-se a questão central dessa pesquisa: **como se dá a participação social nas ações de monitoramento da implantação do PME de São Caetano do Sul - SP²?** Recorta-se como elemento dessa observação a meta 7³, dimensionando-se a existência e o grau de participação, bem como os obstáculos no seu acompanhamento, o que não impede referências às demais, como recurso de análise, na medida em que apresentarem práticas participativas. Espera-se que, ao dialogar com tal questão, este estudo seja capaz de avançar, inclusive, na proposição de ações de monitoramento dessa meta, relevando a dimensão participativa como catalisadora para o sucesso educacional.

Depreende-se que, para o desenvolvimento da análise proposta, foi necessária a investigação da efetividade dos processos participativos na elaboração do PME, referenciando-os pela documentação disponível sobre sua construção, bem como pelas abordagens teóricas presentes nos documentos que nortearam tal prática e demais concepções de participação que com elas dialoguem. Houve também a necessidade de se compreender, sob perspectivas teóricas, as escolhas realizadas quanto ao desenho de tão importante política pública, estudando com maior especificidade a função e as possibilidades estratégicas de monitoramento de tais políticas, referenciando o proposto pelo PME e o plano de ação construído como contribuição e referência para futuras ações.

A meta 7, que visa a fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tem

² Aprovado pela Lei municipal 5.316 de 18 de junho de 2015.

³ A Meta 7 do PME de São Caetano do Sul é referenciada pelo fomento à qualidade da Educação Básica em todas as suas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar.

privilégio no recorte de análise, pois, além de tratar de temas essenciais relacionados aos processos de ensino e aprendizagem dos alunos, contêm em seu desenvolvimento no PME, a cada subitem, prazos e percentuais claros que dirigem seu monitoramento por meio da consolidação de um Fórum Municipal de Educação, ainda não constituído.

Dessa forma, é objetivo geral deste estudo analisar a dimensão participativa no monitoramento do PME de São Caetano do Sul, considerando a participação social observada em seu processo de elaboração, focalizando a meta 7, sob referência dos princípios da gestão participativa. Seus objetivos específicos são descrever o processo de elaboração do PME, considerando a relação entre as estratégias associadas às metas desse recorte, analisar as práticas previstas de monitoramento a partir dos princípios de gestão nela presentes e propor ações participativas no monitoramento das ações engendradas. Tais objetivos específicos podem ser estendidos, futuramente, como estratégia de monitoramento das demais metas ou mesmo de outras políticas públicas pelos gestores do município ou mesmo de outros municípios onde se enfrente caso da mesma natureza.

Compreende-se, para isso, que a construção do PME de São Caetano do Sul é parte constituinte de uma abordagem sistêmica da Educação em escala nacional, devendo ser referenciada por essa condição, na medida em que se articula com diferentes instâncias de forma intencional e planejada.

O contexto de criação do Sistema Nacional de Educação, em Saviani (2010) e do PNE, o local de construção do PME, as ações que o precederam e seu processo de construção, suas características, a síntese de suas metas, bem como o detalhamento da meta 7, no que tange às previsões de monitoramento no plano, serão alvo da apresentação no primeiro capítulo deste trabalho.

Por tratar-se de elementos que se concretizaram no cotidiano ao longo do tempo de discussão e elaboração do PME, além da análise da documentação oficial, foi pertinente analisar, sob as perspectivas teóricas desenvolvidas do segundo capítulo e detalhadas adiante, as atas, os relatos coletados em diálogos com gestores da Secretaria Municipal de Educação e membros do Conselho Municipal de Educação e as representações dos participantes das reuniões de construção do plano, por meio da observação do pesquisador, considerando gestores, professores ou quaisquer outros participantes, cidadãos ou organizações da sociedade civil que juntamente aos gestores da Secretaria Municipal de Educação e os integrantes do

Conselho Municipal de Educação protagonizaram o processo e, por isso, foram considerados por ocasião da implantação e do acompanhamento das metas.

No segundo capítulo será também contemplada a correlação entre as informações coletadas nas observações e nos demais elementos estudados sob as perspectivas teóricas abordadas a respeito de participação, desenho de políticas públicas e seu monitoramento, pautadas pelos estudos realizados por Andrade (2010) e Melo e Pimenta (2004) acerca da gestão democrática, da evolução e das concepções do conceito de participação abordada por Dagnino (2004), seus limites e potencialidades como elemento da construção do PME.

Os desafios inerentes ao desenho de políticas públicas, considerando sua implantação e monitoramento, serão também abordados, tendo por referência o ciclo de políticas públicas proposto por Condé (2011) e a abordagem da obra de Stephen Ball constante em Mainardes (2006) no que tange à interação política presente no desenho de uma política pública, bem como a necessidade de que inexistam degraus entre formulação e implantação, expressas nos escritos de Peixoto (2015), para quem a validação de uma política pública enquanto participativa, encontra-se na relação dialógica entre suas etapas e na extensão da participação ao monitoramento.

Serão constituídas, igualmente no segundo capítulo, referências à pesquisa qualitativa e ao método de Estudo de Caso, apontando a observação e a análise de relatos como importantes elementos de coleta de dados, por meio das proposições de Godoy (1995) e Lakatos & Marconi (2003). A importância dos relatos será complementada pela análise das atas das reuniões do Conselho Municipal de Educação (CME), construídas ao longo da elaboração do PME e seu monitoramento, considerando sua potencialidade para a percepção da historicidade desse processo e dos lugares de memória que referenciam, conforme considera Esquinsane (2007).

O terceiro capítulo tem natureza propositiva, buscando tecer estratégias de monitoramento factíveis e condizentes com os documentos nacionais orientadores⁴, considerando as práticas educacionais de São Caetano do Sul, os princípios democráticos da gestão educacional e as representações sociais sobre a educação municipal, coletadas e analisadas durante a pesquisa.

⁴ PNE em Movimento – Caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos municipais de Educação (2016).

As proposições presentes buscaram respeitar a dinâmica dos ciclos de políticas públicas defendidas na base desse trabalho, a interdependência e articulação de processos e procedimentos de diferentes instâncias e a consideração do monitoramento como etapa de realizações concretas que, ao mesmo tempo analisam e transformam, retroalimentando a política no sentido de cumprimento de seu objetivo central. No caso do PME, este objetivo é o ganho de qualidade e a maior eficiência na Educação.

As ações propostas procurarão articular as diferentes esferas e espaços, sendo referenciadas por teóricos da Educação tais como Moreira (2011), Franco (2007), Luckesi (2005) e Reali & Tancredi (2005), os quais amparam aspectos das ações educacionais propostas no monitoramento com uma dimensão didática e pedagógica correspondente às ações de gestão empreendidas. Dessa forma espera-se chegar às considerações finais com uma resposta coerente à questão de pesquisa e proposições assertivas e passíveis de serem colaboradoras para um acréscimo de qualidade na educação municipal de São Caetano do Sul - SP, por meio do monitoramento participativo.

1 ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM VISTA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Este capítulo presta-se tanto à apresentação do contexto de construção do PME de São Caetano do Sul quanto a sua relação aos processos de construção do Sistema Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação (PNE). Integrado a tal contexto, será descrito o processo de elaboração do PME de São Caetano do Sul e serão apresentadas desde as ações preliminares à sua construção até sua promulgação, incluindo as ações previstas e exercidas para seu monitoramento. Em seguida, serão apresentados os elementos históricos constituintes do município, seus índices educacionais e sociais, a percepção do espectro participativo na construção de seu PME e o alinhamento das metas com os documentos norteadores do PNE, especialmente no que tange à articulação entre sistemas de ensino das diferentes esferas em regime de colaboração (Lei 13.005 / 2014, art. 13).

Os princípios democráticos do texto constitucional de 1988 marcam uma nova estruturação da Educação no Brasil, associada às novas concepções do pacto federativo, sendo os municípios elevados a entes federados autônomos. Tal concepção transporta as ações e programas governamentais a uma nova esfera, ampliando a abordagem sistêmica na gestão pública e lançando o desafio da integração entre os diferentes contextos locais. De acordo com Arretche, esses

impulsos pró-descentralização (ou dito de outro, os incentivos políticos para que a reforma do Estado se processe nesta direção) nascem da reação à forma pela qual expandiu-se o Estado centralizado. Por sua vez, a dinâmica deste processo (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de construção de um novo equilíbrio federativo, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras (ARRETICHE, 1996, p. 52).

São desafios da descentralização, tais como diversidade regional e as dimensões do espaço territorial brasileiro, as marcantes desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões e mesmo as assimetrias internas nos Estados e Municípios, também segmentados, que trazem a necessidade de construção de um Sistema Nacional de Educação.

Percebe-se que o conceito de descentralização se constrói sob a necessária égide de um equilíbrio que possibilite a gestão de políticas, no caso, educacionais,

em âmbito local, que serão reguladas pelo Sistema Nacional de Educação como elemento promotor de equidade.

O Ministério da Educação, por meio de sua Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino (SASE/MEC), define o conceito de sistema como uma integração entre leis, normas, programas e processos, sustentada por um pacto federativo que preze pela democracia na gestão e que possibilite a articulação de ações que garantam com equidade a fruição do direito à educação.

O Sistema Nacional deve funcionar como um elemento aglutinador entre as realidades e possibilidades locais e centrais, respeitando a permeabilidade necessária entre as esferas que o compõem, pois

se trata de unidade da variedade e não unidade da identidade. Portanto, contrariamente ao que por vezes se propaga, sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades. Isso significa que uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema quanto uma multiplicidade desarticulada (SAVIANI, 2010. p. 381-2).

Tal sistema deve centralizar ações sem perder a dimensão democrática e respeitando as especificidades locais, gerenciando uma “unidade” sem desrespeitar as autonomias locais. Embora se cristalizem recentemente, as trilhas que conduzem à criação do Sistema Nacional de Educação já eram visíveis, nos moldes que se concretizam, desde os anos noventa do século XX, ocasião em que diferentes referências, desde vertentes históricas representadas pelo antigo Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932⁵ até a Conferência de Jomtien (Tailândia, 1990), cujo princípio de Educação para todos se consolidou no Plano Decenal Educação Para Todos, em 1993, no Brasil, que considerava a Educação, pela longevidade de sua proposta, política de Estado.

Esse processo foi continuado com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96, e a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1997, o Plano Nacional de Educação de 2001 e diversas conferências educacionais que culminam com a Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2014.

⁵ SAVIANI (2014), em capítulo do livro “O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto”, aponta para a preocupação com a descentralização como princípio articulador de diferenças e o federalismo presentes no Manifesto dos Pioneiros como embriões dos princípios que só agora se concretizam.

Paralelamente, o advento da avaliação em larga escala no Brasil, também desde os anos 90 com as construções tanto do SAEB quanto de sistemas estaduais de avaliação, proporcionaram a prospecção de indicadores sociais interligados à Educação bem como fotografias locais das aprendizagens e defasagens da rede de ensino.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi constituído e consolidado antes do PNE e da afirmação de um sistema nacional. Essa orientação não configura, necessariamente, um problema, dada a ausência de indicadores para a construção de um sistema educacional em nível nacional e a essencial contribuição do SAEB para a prospecção de dados e elaboração de indicadores em nível nacional. Isso é justificado tanto pela consciência da diversidade sociocultural, ou das disparidades, no território nacional, quanto pela pouca familiaridade dos entes federados com práticas de gestão que integrassem diferentes esferas, sobretudo aquelas participativas, diante das diretrizes constitucionais que lhes previa autonomia, a partir de 1988.

A consolidação dos dados e dos indicadores do SAEB impulsiona as consciências regionais à medida que lança luz sobre as relações entre as características locais e as condições sistêmicas em maior escala, referenciando, relativizando ou cerceando a autonomia dos entes federados, inclusive na elaboração dos PME, peças determinantes do almejado sistema educacional nacional. Dessa maneira

a avaliação que incumbe à União deveria ter por finalidades a definição de prioridades, a melhoria da qualidade, o controle da oferta de ensino superior de seu sistema. O diagnóstico, o controle e a ação corretiva em vista das prioridades deveriam ser o norte (ABICALIL, 2002, p. 268).

Justifica-se dessa forma que a diagnose das circunstâncias educacionais das diferentes regiões e contextos brasileiros fosse inicialmente priorizada em relação à construção do sistema nacional. Espera-se que uma vez plenamente estabelecidos, ambos os sistemas, o nacional de educação e o de avaliação, sejam integradores e integrados, promovendo o diálogo entre indicadores e estratégias por meio do monitoramento dos programas e políticas propostas.

É de posse de tais indicadores, além das prospecções realizadas por avaliações internacionais como o PISA, que será referenciada a construção do PNE,

a elaboração de uma base curricular nacional comum, através de parâmetros e referências curriculares e as orientações quanto ao financiamento da Educação. Como se não bastassem tais desafios, a visão sistêmica integra ainda as políticas de formação e valorização docente e a defesa da gestão democrática e da participação direta dos diversos sujeitos na gestão das unidades e redes escolares.

A extensão dessa participação ao monitoramento dos programas e políticas é essencial para a manutenção interlocução entre os reguladores do sistema e os entes federados e, por isso, será retomada no transcorrer desse trabalho, sendo foco de suas proposições, visto que

A consolidação da participação social na gestão das políticas públicas ainda apresenta inúmeros desafios. Embora tenha ocorrido um significativo avanço nos processos de organização e formalização das esferas de participação, como as conferências e os conselhos populares, nota-se que ainda há uma série de demandas relativas ao efetivo controle social nas diversas etapas das políticas (PEIXOTO, 2015. P. 407).

Daí a relevância da aprovação do PNE em 2014⁶ para a construção dos PMEs, bem como a construção processual de suas regulamentações, programas e financiamento, visto ser estratégica a aglutinação entre os interesses locais para a diminuição das desigualdades educacionais, cabendo à União, por meio do sistema, gerenciar as ações.

Diante dessa perspectiva, lança-se em 2014 o movimento pela construção do PME de São Caetano do Sul, sob a orientação dos documentos norteadores elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), “Planejando a próxima década” e o “Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações” (2014), em consonância com as metas e os pressupostos participativos do PNE, processo sobre o qual debruçaremos agora nosso olhar.

1.1 história e contexto socioeconômico e educacional do município

São Caetano do Sul tem uma história comum à maioria dos municípios brasileiros, visto que as alterações em sua dinâmica social ocorriam à medida que

⁶ A Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, prevê a obrigatoriedade do Ensino entre 4 e 17 anos, reafirma o caráter decenal do Plano Nacional de Educação e vincula o investimento em Educação como proporção ao Produto Interno Bruto. Dessa forma, valoriza a participação dos municípios na estruturação do Sistema Nacional de Educação.

se integrava em diferentes fluxos econômicos regionais ou nacionais. A autonomia municipal começou a ser pleiteada em 1930, quando do advento da atividade ceramista que abastecia o desenvolvimento da cidade de São Paulo, sendo conquistada apenas em 1949. A segunda metade do século XX marca a crescente industrialização da região do ABC e eleva a produção econômica com a instalação de grandes montadoras de automóveis na região. A presença industrial é ainda a grande fonte das receitas municipais, sendo, entretanto, cada vez mais relevante a contribuição do setor de serviços.

O município de pequena extensão territorial, com 15,331 Km², está localizado na área metropolitana da Cidade de São Paulo e mantém uma arrecadação significativa entre os seus aproximados 155.000 habitantes, promovendo um dos maiores Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Brasil. Mesmo com alta concentração demográfica, próxima a 10.000 hab/Km², o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do município foi aferido em 0,862, o mais alto entre os municípios brasileiros desde 2010 (IBGE).

Como todos os demais entes federados brasileiros, teve como desafio ao longo dos anos de 2014 e 2015 a elaboração de seu Plano Municipal de Educação (PME). Tal realização faz parte do processo de organização de um Sistema Nacional de Educação referenciado pelos princípios da gestão democrática da educação, da valorização da participação da sociedade no planejamento das ações cotidianas na Educação pública e da descentralização da gestão da Educação, entretanto alinhada com o referido sistema.

Considera-se o PME uma política abrangente em todas as esferas educacionais operantes no território do município, devendo todas as redes ali existentes ser representadas e participantes de seu processo de elaboração.

O PME, que ora se analisa, foi elaborado para uma Rede Municipal de Ensino referenciado regionalmente por sua qualidade, referência extensível também às escolas estaduais e privadas. Sua rede municipal conta com 22 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI); 16 Escolas Municipais Integradas de Educação Infantil (EMI), que oferecem acesso em período integral aos alunos; 17 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), das quais seis são integradas (oferecem acesso em período integral), além de 3 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio Técnico (EMET).

A Rede estadual ocupa-se de parte das matrículas públicas nas séries finais do Ensino Fundamental e da maioria das matrículas no Ensino Médio, sendo formada por 11 escolas, das quais 10 oferecem os níveis Fundamental e Médio e uma apenas o Médio. 3 unidades oferecem Educação de Jovens e Adultos.

Em complemento às redes municipal e estadual, instituições privadas de Ensino atuam no território, totalizando 23 escolas, das quais 5 são exclusivamente atuantes na Educação Infantil e dentre as 18 restantes, 6 ocupam-se também do Ensino Fundamental, anos iniciais e finais e 12 estendem seu escopo de ação ao Ensino Médio. As informações ora apresentadas estão organizadas no quadro abaixo, relacionando as redes atuantes e as etapas da Educação Básica:

Quadro 1: Distribuição da escolas no território por redes e etapas – São Caetano do Sul – 2015

Rede/Etapa	E. Infantil	E. Fundamental	E. Médio
Municipal	22	17	3
Estadual		10	11
Privada	5	18	12

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar 2015⁷.

A proporção de matrículas, de acordo com o Censo escolar de 2015, está expressa na tabela 2.

A referência ao IDH-M é importante na medida em que a composição de tal índice tem relevância direta dos elementos educacionais. Além da longevidade da população e da renda *per capita*, dois elementos são condicionantes do índice: o nível de escolaridade da população adulta de 18 anos ou mais com o Ensino Fundamental completo e o fluxo escolar da população jovem. Esse fluxo é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando escola; do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental regular; do percentual de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo; e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo.

⁷ Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2312-sao-caetano-do-sul/censo-escolar?year=2015&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

Quadro 2: Proporção de matrículas por seguimento – São Caetano do Sul - 2015

Rede / Nível	MUNICIPAL	ESTADUAL	PRIVADA	Total
E. INFANTIL	73,8% (5089)	----	26,2% (1805)	6.894
E. FUND. – 1º ao 5º	63,1% (6312)	----	36,9% (3693)	10.005
E. FUND – 6º ao 9º	50,6% (4899)	21,5% (2080)	27,9% (2698)	9.677
E. FUNDAMENTAL	57% (11211)	10,5% (2080)	32,5 (6391)	19.682
E. MÉDIO	20,3% (1642)	55,4% (4462)	24,3% (1960)	8.064

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar 2015⁸.

Os indicadores educacionais do município demonstram que as metas projetadas em relação à qualidade e proficiência, tendo por referência as avaliações nacionais constituintes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), vêm sendo superadas sucessivamente na última década. O cenário de elaboração do PME e a participação como elemento determinante nesse processo são, assim, referenciados por uma imagem de qualidade associada ao sucesso acadêmico dos alunos por meio de práticas de gestão e programas educacionais com potencial para o alcance das projeções de tais índices.

Apesar do relativo sucesso do IDEB, aferido no contexto educacional de São Caetano do Sul, a observação dos seus índices econômicos e do alto investimento em Educação, quando comparados os respectivos elementos a outros contextos, leva a inferir que o sucesso em tal índice poderia ser significativamente maior caso fosse mantida a proporcionalidade entre o sucesso acadêmico e os indicadores sociais presentes no contexto municipal.

Embora não seja possível, nesse estudo, aprofundar a associação entre a disponibilidade de recursos financeiros, o contexto social favorável e o sucesso educacional, em virtude dos complexos fatores técnicos necessários, é possível inferir que, apesar do alcance dos índices, o campo educacional não acompanha o mesmo destaque socioeconômico no cenário nacional, havendo municípios que alcançam maior sucesso educacional, diante das metas para a Educação, em condições econômicas e culturais menos favoráveis.

Há ainda peculiaridades na constituição da rede educacional no município, sendo observados alguns diferenciais dentre as práticas usuais na maioria dos territórios em relação às atribuições dos Estados e Municípios quanto à

⁸ Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/2312-sao-caetano-do-sul/censo-escolar?year=2015&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

responsabilidade de oferta de vagas. Além das escolas de Educação infantil e do Ensino fundamental, são ofertadas pela prefeitura um número significativo de vagas em escolas municipais de Ensino Médio, tanto regular quanto técnico, em paralelo à mesma oferta da rede estadual.

A fim de referenciar-se o contexto educacional do município, é importante observar-se o IDEB, visto sua composição partir de diferentes indicadores.

Quadro 3: Evolução do IDEB – Ensino Fundamental – São Caetano do Sul

IDEB – ENSINO FUNDAMENTAL – SÃO CAETANO DO SUL - SP								
	2011		2013		2015		2017	
	Meta	IDEB	Meta	IDEB	Meta	IDEB	Meta	IDEB
Anos iniciais - Públicas	6,1	6,4	6,3	6,6	6,6	7,2	6,8	
Anos iniciais Municipais	6,1	6,4	6,3	6,6	6,6	7,2	6,8	
Anos iniciais Estaduais	x	x	x	x	x	x	x	
<hr/>								
Anos finais - Públicas	4,9	4,8	5,2	5	5,6	5,7	5,8	
Anos finais Municipais	5,9	5,2	6,1	5,3	6,4	6	6,6	
Anos finais - Estaduais	4,9	4,7	5,3	4,9	5,7	5,2	5,9	

Fonte: Elaborado pelo autor⁹.

A análise da tabela de evolução do IDEB de São Caetano do Sul mostra que há condições favoráveis ao seu cumprimento, havendo ainda o desafio para seu alcance nas séries finais do Ensino Fundamental, considerando-se a evolução de cada uma das redes públicas observadas. A superação da meta geral para a rede pública, nesse segmento final, em 2015, apesar de ambas as redes não atingirem suas metas específicas demonstra haver uma preponderância de alunos matriculados na rede fundamental, conforme a tabela 1. Entretanto, infere-se ter havido um crescimento de vagas na rede municipal e a migração da rede estadual para essas vagas nos últimos anos. Tal fato justificaria esse fenômeno. Tais dados podem ser verificados, mas não são relevantes para a busca desse estudo, visto estar o PME comprometido com a evolução educacional de ambas as redes e não apenas com o cumprimento das metas do IDEB.

Apesar de ainda estar abaixo das metas específicas, percebe-se uma flagrante evolução no fluxo do IDEB referente aos últimos anos. Tal observação é

⁹ A partir dos dados do IDEB compilados pelo portal Qedu e pelo Observatório do PNE, constantes das referências desse estudo.

relevante para a definição do contexto de construção do PME, visto ser implementado num momento em que os indicadores municipais evoluíam.

As observações realizadas em campo apontam para a percepção, diante da imagem colhida entre os cidadãos e gestores participantes da elaboração do PME de São Caetano do Sul, de que o potencial de sucesso de seu sistema educacional está aquém do esperado, em virtude das condições favoráveis para seu incremento.

Embora exista a responsabilização da rede escolar e seus elementos pedagógicos diante da constatação de que o IDEB de São Caetano do Sul é mais baixo que de outros municípios com condições socioeconômicas mais adversas, é inegável a relevância (e não a preponderância) das condições socioeconômicas favoráveis, expressas pelo alto IDH-M, para o relativo sucesso desse mesmo índice, seja pela facilidade de acesso à Educação, seja pelas condições encontradas nos ambientes escolares que facilitam a aprendizagem.

Quando observados conjuntamente com os dados relativos ao financiamento, tais pontos assumem maior relevância. O investimento por habitante em Educação e Cultura é um indicador de grande relevância para a análise da eficácia dos sistemas escolares. Logicamente, é necessário um estudo mais aprofundado para que se tenha clareza da alocação de tais recursos em cada elemento da Educação (materiais e manutenção; remuneração docente; formação continuada; merenda escolar, entre outras possibilidades), mas percebe-se haver investimento necessário quando considerada a média nacional. Essa percepção, apesar de não ser empírica, amplia a responsabilidade dos gestores da Educação na condução e no monitoramento do PME.

É diante desse cenário que será descrito o processo de construção do PME do município, buscando, logicamente, a observação das possibilidades de participação dos diferentes agentes sociais e a relação com as diretrizes nacionais para tal política pública em Educação.

1.2 O processo de construção do PME de São Caetano do Sul-SP

A construção do PME de São Caetano do Sul foi escalonada tendo por referência orientações oriundas dos documentos nacionais¹⁰. Ressalta-se que o

¹⁰ Os documentos norteadores e sua correlação com o PME serão abordados no item 1.3 desse capítulo e no capítulo 2, item 2.1.

município não se furtou à responsabilidade pela condução do plano, seguindo, além das sugestões do MEC, as determinações da legislação municipal então em vigor.

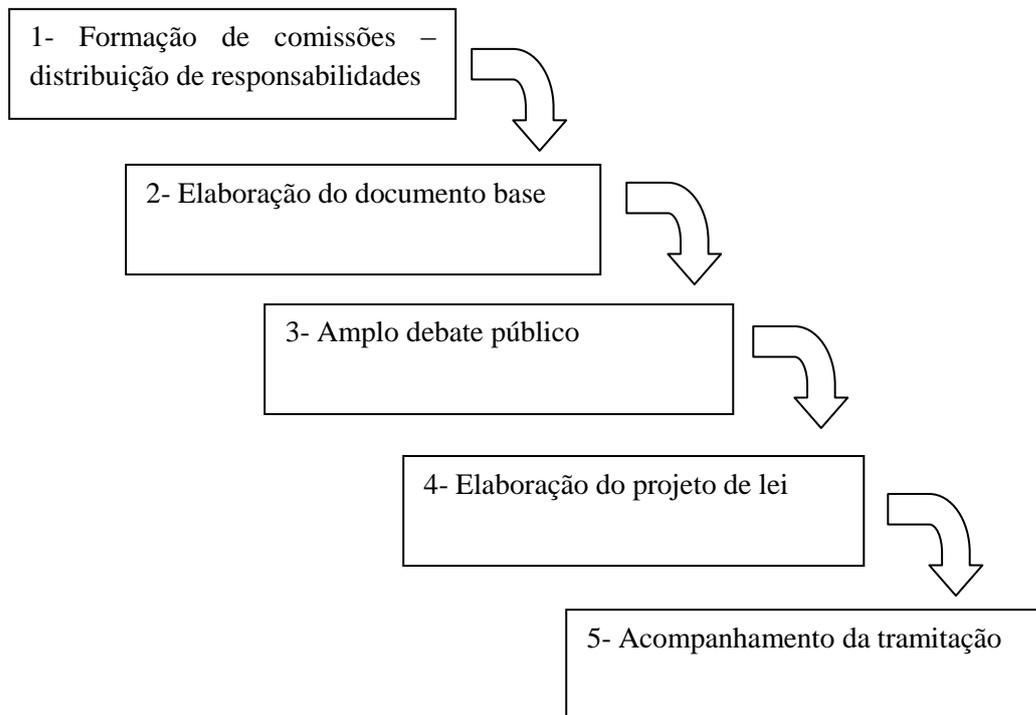
Dessa forma, são descritas a seguir as etapas primordiais para a execução do plano, a partir da ação do CME¹¹, da escolha de equipes de trabalho e comissões com representações dos poderes executivo e legislativo municipais e da sociedade civil organizada que, presentes nas audiências públicas, tornaram-se participantes das subcomissões de trabalho responsáveis pela análise das metas e construção de estratégias para que fossem atingidas, sendo elas reunidas e sintetizadas em um fórum público, sob responsabilidade do Conselho Municipal de Educação e da SME para, então, novamente serem submetidas a uma plenária que aprovou o documento do PME a ser enviado à Câmara Municipal.

As etapas do processo de elaboração do PME de São Caetano do Sul cumprem com as prerrogativas do documento “O Plano Municipal de Educação - Caderno de Orientações” (BRASIL 2014). Sua descrição servirá como base para o detalhamento das ações e das 5 etapas sugeridas para a elaboração do PME, conforme o esquema na página seguinte.

O primeiro ponto é a definição e a distribuição de responsabilidades na elaboração do plano, verificando a existência de comissões competentes e representativas que coordenem o processo. O Caderno norteador aponta para a necessidade da representatividade docente na elaboração do plano, de outras secretarias municipais (além da pasta da Educação), assim como do poder legislativo e demais setores da sociedade civil. Tais comissões devem ser amparadas, quando não compostas, por uma equipe técnica capacitada a colher e analisar preliminarmente dados a partir dos indicadores educacionais disponíveis no município, formular metas a partir desses dados de realidade em consonância com os projetos estadual e nacional de educação e respeitando os planos de desenvolvimento locais.

¹¹ O protagonismo do CME coloca o plano no alinhamento do Plano Nacional de Educação e, conseqüentemente, do Sistema Nacional de Educação, conforme reconhecido na ata da reunião do CME de 18 de setembro de 2013, que faz referência à integração do plano ao Sistema Nacional de Educação.

Figura 1: Etapas para elaboração do PME



Fonte: O Plano Municipal de Educação - Caderno de Orientações (BRASIL 2014).

Cabe a essa comissão, como um segundo ponto, e aos técnicos dela participantes ou por ela chamados, a elaboração de um Documento Base que será submetido à discussão em plenárias ou audiências públicas entre os formuladores e os cidadãos. Recomenda-se, nessa discussão, o amplo debate com participação social, a fim de que o documento elaborado e discutido nessas sessões seja a base para o futuro projeto de lei do PME e contenha os três aspectos considerados indispensáveis segundo ou de acordo com o Caderno de orientações: um bom diagnóstico; um conjunto de metas factíveis e coerentes com o PNE e o Plano Estadual de Educação (PEE) e um conjunto de indicadores que ampare a análise dos futuros responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação.

Entre os elementos desse segundo ponto, ressalta-se a preocupação com o monitoramento, a fim de se evitar que a avaliação sobre as metas construídas seja feita apenas ao final da vigência do Plano, sendo necessária a definição dos atores para essa atribuição e a periodicidade com que será realizada. É dada especial relevância à qualidade dos indicadores produzidos e relevados, além da transparência na comunicação com a comunidade para a promoção do necessário controle social sobre o plano.

A etapa seguinte é baseada no amplo debate público. Esse terceiro ponto ressalta a necessidade de ampla divulgação, inclusive com recurso aos meios midiáticos, convocando a população a participar junto aos gestores da Educação, à classe política e aos representantes do executivo dos fóruns e plenárias necessárias à validação social do PME, bem como a setorização das discussões, promovendo fóruns nas escolas e em associações regionais.

Considerando-se a realização de tais debates o documento inicial será traduzido em Projeto de Lei, como quarta etapa sugerida, na qual constarão atribuições, definição de períodos de avaliações e os motivos de sua promulgação. O documento detalhado, o próprio PME, pode tornar-se “anexo” do projeto de lei.

Uma última etapa é incluída no caderno de orientações a fim de que se tenha a clareza de que o trabalho das comissões e da sociedade, a partir da abertura à participação, não se encerra no próprio documento, sendo necessário o acompanhamento da tramitação junto à Câmara Municipal, local onde devem permanecer, enquanto prática, as audiências públicas.

A descrição a seguir, referente ao processo de construção no município alvo do estudo, busca permitir a comparação inicial entre a proposta nacional e a prática local.

A Lei Orgânica do Município de São Caetano do Sul, promulgada em 04/04/1990, reserva o inciso V do artigo 4º para atribuir ao município a responsabilidade por prover os meios de acesso à Educação em todas as etapas da Educação Básica. Ressalta-se que o município possui rede própria dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, embora não detenha a capacidade de suprir, sozinho, toda a demanda nesses segmentos, como acontece nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Em Seção específica da lei orgânica, no artigo 171¹², considera-se a colaboração entre município e Estado, nos termos da Constituição Federal de 1988, para tal atendimento.

O artigo 176º busca assegurar o oferecimento de condições de eficiência escolar aos alunos necessitados. O termo “necessitados” é compreendido em separado das regulações dos casos de inclusão de pessoas com deficiência, visto haver artigos para esse fim na mesma lei, especificamente os incisos II, VII e XI do

¹² “Artigo 171 – O município organizará, em regime de colaboração com o Estado, seu sistema de ensino”. Disponível em: <www.camarascscs.sp.gov.br/lei-orgânica-do-município-sao-caetano-do-sul.pdf>.

artigo 174º, que trata, respectivamente do oferecimento de atendimento especializado na inclusão desses portadores no sistema regular de ensino, da criação, se necessário, de classes especiais na Educação infantil para seu atendimento e a concessão de bolsas de estudo para portadores de deficiência nos cursos técnicos profissionalizantes. Percebe-se a preocupação do instrumento legal em cobrir o maior número possível de possibilidades no que tange à inclusão de pessoas com deficiências, responsabilizando a Rede Municipal de Educação pela promoção de atendimento especializado e abrangente.

A questão da “inclusão” realça a intenção de que seja alta a competência municipal no âmbito educacional, sendo tal preocupação anterior às etapas de implantação do Sistema Nacional de Educação, entre elas a elaboração dos planos municipais. Ações mais recentes, como as descritas a seguir, reafirmam tal intenção e antecipam algumas prerrogativas dos documentos base do MEC para a elaboração dos PME.

Assim como todos os municípios, elevados a entes federados autônomos, São Caetano do Sul tem como prerrogativa a elaboração de um Plano Municipal de Educação (PME), de acordo com o artigo 8º da Lei federal nº 13.005/2014 sob viés participativo e atrelado às metas expressas por essa mesma lei, seguindo os princípios reguladores da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei federal 9394/96.

Entretanto, a preocupação com a construção do Plano Municipal de Educação em São Caetano do Sul data já do ano de 2013, quando as discussões pelo CME para a participação na CONAE traçaram alguns parâmetros para sua elaboração antes mesmo de oficializá-lo enquanto política pública obrigatória, extraído-se da ata de uma reunião deste conselho que “o Plano Municipal de Educação precisa envolver toda a sociedade para assim tornar-se um projeto de cidadania real.” (CME, 11 set. 2013).

A esse relato segue-se uma maior delimitação dos princípios referentes ao PME, inclusive no que tange ao aspecto participativo,

(...) destacando a importância dos trabalhos realizados desde a formação do Conselho e todas as demais reuniões que se prestaram a discutir, sugerir e formular metas para o novo plano de gestão democrática, com participação popular, no planejamento e na organização da educação (...). As discussões realizadas ofereceram espaço para sugestões e deliberações que possam resultar na elaboração de um conjunto de propostas que vai

subsidiar a efetivação e a implementação do PNE pelos municípios pelos Estados e pelo Distrito Federal, no contexto da construção do Sistema Nacional de Educação, abrangendo especialmente a participação popular, a cooperação federativa (...) (CME, 18 set. 2013).

Quando da sanção do Plano Nacional de Educação, em 2014, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação de São Caetano do Sul-SP, foi convocado o CME para que fossem definidas as bases da elaboração do novo PME do município. Na reunião do CME ocorrida no primeiro semestre de 2014, definiu-se a estratégia para organização do processo de construção do novo PME, sendo registradas as premissas abordadas, referentes à

(...): necessidade de adequação do PME ao PNE, pois são as metas nacionais que nos dão as diretrizes para desenvolver o trabalho no município. Foi apresentado cronograma para desenvolvimento das discussões. (CME, 16 abr. 2014)

A partir da escolha de equipes de trabalho que atuariam antes mesmo da etapa participativa do Plano, foi constituída uma comissão de organização do plano, cuja composição por técnicos da Secretaria Municipal de Educação, vereadores e representantes do CME, representaria a pluralidade da sociedade. A essa comissão coube a escolha de subcomissões de trabalho para cada meta a ser discutida.

Em 30/07/2014, após ampla divulgação pela imprensa local e através de faixas espalhadas por todas as regiões do município¹³, aconteceu o primeiro encontro aberto para discussão da elaboração do plano, quando foram oficializadas as subcomissões criadas, além de acrescidas às mesmas a participação dos cidadãos que demonstraram interesse em integrá-las. De acordo com a observação dos gestores participantes, prospectadas em encontros ou conversas informais, algumas subcomissões agregaram muitas pessoas, dadas as presenças de representantes dos pais ou mesmo de organizações da sociedade civil relacionadas a determinados temas, como, por exemplo, a Educação especial e a inclusão.

No encontro citado, define-se que seriam seguidos com adaptações os documentos norteadores lançados pelo MEC sobre a elaboração dos PME, tais como o “Planejando a próxima década” e o “Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações” (2014). É perceptível na análise dos caminhos percorridos até então o cuidado com a aproximação a esses documentos, especialmente o

¹³ As imagens das diversas faixas de divulgação constam nos anexos do PME e deste trabalho.

segundo, bem como o alinhamento com as premissas do Sistema Nacional de Educação.

Foram estabelecidos no fórum os cronogramas gerais de cada subcomissão. Para cada meta seriam discutidos elementos centrais e ações específicas referenciadas pelas características locais do território do município decorrentes das metas do PNE. Uma vez construídas, as metas seriam entregues à SME para organização e apresentação para aprovação em assembleias públicas.

No entanto, a dimensão alcançada por algumas subcomissões tornou necessária a realização de audiências públicas específicas para determinadas metas, sendo discutidas, votadas e aprovadas em plenárias abertas antes de serem agregadas ao plano. Tal procedimento acrescentou ao processo diferentes graus de participação. Todas as plenárias das subcomissões, bem como a plenária final para aprovação das metas foram realizadas em auditórios públicos, “de portas abertas”, com direito a voto de cada participante. De acordo com os relatos dos organizadores do processo coletados em conversas informais, era flagrante nas plenárias a participação de setores organizados da sociedade civil como Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades de classe e institutos, além de representantes das escolas, cuja preponderância se confirma nas presenças a tais reuniões. A leitura das listas de presença dos encontros promovidos permite identificar maior interesse dos representantes da sociedade civil organizada na discussão da meta 4, sobre inclusão de pessoas com deficiências, visto haver, historicamente, associações e instituições que os representam e visam garantir o atendimento aos direitos de tais portadores, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de São Caetano do Sul e a Associação Metodista de Ação Social (AMAS) “O semeador”, escola privada (confessional) especializada em Educação especial, tornando natural o interesse pelo tema ao qual estão inseridas essas instituições.

Passada essa etapa a SME e o CME assumiram o trabalho de organização das metas e a publicação dos indicadores preliminares a cada uma delas associando, agrupando ações, apontando redundâncias ou articulando questões legais que facilitassem a tramitação do PME na câmara dos vereadores. Maio de 2015 marca o fim desse trabalho e nessa data o plano encontrava-se pronto para apresentação à câmara municipal.

As atas das reuniões do CME atestam a realização dos processos e procedimentos descritos pelos gestores participantes da elaboração do PME e

relatados pelo próprio plano. Tais atas, entretanto, não permitem com clareza identificar o teor das discussões de cada subcomissão constituída para cada eixo ou meta, permitindo apenas que se verifiquem a natureza quantitativa do interesse sobre cada tema, sendo necessária a complementação das observações pelo registro de relatos de gestores e cidadãos participantes.

Entretanto, corrobora para os relatos coletados nas conversas exploratórias com os gestores envolvidos, notícia publicada na página eletrônica da prefeitura municipal de São Caetano do Sul¹⁴ que informa ter sido organizado um seminário para a construção e discussão de 20 metas para a Educação municipal, por meio de oficinas temáticas em dias úteis no período noturno no intervalo de duas semanas. A mesma notícia aponta que posteriormente foi realizada uma plenária para a discussão dos temas apontados nas oficinas temáticas, num sábado pela manhã. O documento oriundo da plenária foi tratado como um pré-projeto a ser desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação.

O estudo desse processo por meio da análise das referidas atas e das posições captadas dos participantes das reuniões visou compreender se tais ações foram influentes na construção final e ultrapassam a formalidade metodológica, valendo sua continuidade ou sua introdução no processo de monitoramento das metas.

Antecipa-se uma análise sobre a condução de tal processo à medida que se percebe que a diversidade das comissões e a presença nos encontros registrados em ata, cuja finalidade é a discussão e a elaboração do PME, decai ao longo do processo. Dessa forma, o convite à participação que em princípio é aberto, amplo e democratizante tende a demonstrar com menor intensidade essas características ao longo do tempo, havendo menor diversidade de agentes, quanto à natureza de suas origens sociais, nas etapas finais de elaboração do plano. Essa percepção justifica a busca e a comparação entre o que está planejado e o que vem sendo praticado, no que se refere a ações participativas, no monitoramento do PME.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/noticias/sao-caetano-trabalha-na-formulacao-do-plano-municipal-de-educacao.html>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

1.3 O PME de São Caetano do Sul / SP

A trajetória até que o PME se tornasse um documento referenciador das políticas públicas em educação e influente na realidade do município foi, como esperado, percorrida ao longo de aproximadamente 13 meses, desde a primeira reunião específica para tal fim até sua aprovação pelo legislativo municipal. Contando-se a formação do CME como parte do processo, estima-se um total de 18 meses até a promulgação do plano, caracterizando tal processo como um movimento de natureza política, referenciado pela dimensão pública, devido à possibilidade de representação social que associou a sua prática e pela abertura do espaço de discussões à participação da sociedade.

A primeira página do livro de registros dos atos necessários ao Conselho Municipal de Educação de São Caetano do Sul, gestão 2013/2015 (CME, 2013/2015), faz direta referência ao elemento participativo nas discussões relativas aos eixos de discussão propostos pela CONAE.

A ata inicial ressalta ainda a posição do então presidente do CME de que o processo de elaboração do plano deveria envolver toda a sociedade para assim tornar-se um objeto de cidadania real. Lavrada em 11 de setembro de 2013, cita a formulação de um calendário de apresentações para as deliberações que seriam enviadas à CONAE, com prazo de 25 de setembro do mesmo ano:

(...) Dia dezoito de setembro de dois mil e treze, faremos o fechamento dos trabalhos com apresentação dos eixos, com as apresentações dos grupos.
 (...) No dia vinte e cinco do mês de Setembro apresentaremos o processo encerrado para ser enviado para as etapas subsequentes da CONAE 2014.
 (CME, 11 set. 2013)

Nessa ata inicial, bem como na subsequente, são citados o elemento participativo na construção de um Sistema Nacional de Educação e a responsabilidade de Estados e Municípios para tal concretização (Anexo 4). Relata-se a reunião entre os Conselheiros do Conselho Municipal de Educação, pais de alunos, diretores de escolas particulares, estaduais e municipais, professores e demais membros da comunidade. Estava dada a partida para as discussões de um, então futuro, Plano Municipal de Educação. Contudo, a concretização dessa participação, relevando a análise de diferentes concepções do conceito presentes no

planejado ou no praticado no processo de construção do PME, é um importante ponto para reflexão.

A presença do termo “cidadania real” (CME, 11 set. 2013) em ata do CME, ressalta, em virtude de sua associação ao conceito de participação, a necessidade de que se apresente nesse trabalho, especificamente em seu segundo capítulo, possibilidades de análise de ambos os conceitos para que, além da percepção conceitual praticada no processo, seja embasada, também, a proposição de medidas e ações participativas e democratizantes nas ações de monitoramento do PME.

O Documento Norteador para Elaboração do Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2005), construído e divulgado pela Secretaria da Educação Básica do MEC, discorre sobre os atores que devem participar do processo de elaboração, execução e acompanhamento do PME, relatando a necessidade de participação dos diferentes poderes e incluindo a sociedade civil organizada. No caso de São Caetano do Sul, dentre os atores que deveriam participar, apenas a presença do Ministério Público não foi efetiva nas reuniões para sua elaboração.

O citado documento oficial propõe a divisão de responsabilidades no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Acredita-se que tal divisão evite a centralização das decisões e o direcionamento das decisões em prol de determinados grupos ou interesses, privilegiando a dimensão participativa e, ao mesmo tempo, delegando competências para grupos capazes de cumprir especificidades, sobretudo nos elementos técnicos e na compilação de dados necessários à construção do contexto municipal que referenciará o plano.

As atas das reuniões do CME permitem reconhecer a preocupação de que tais premissas fossem cumpridas. A leitura do documento final, rico em indicadores que amparam as propostas das metas, também demonstra o cumprimento das premissas do Documento Norteador.

Por tratar-se de uma ação educacional para todo o município, deve coexistir a responsabilidade pública e da iniciativa privada no processo contínuo de construção, tomada de decisões e acompanhamento do plano. Essa coexistência justifica-se pela complementaridade entre tais esferas nos diferentes níveis de ensino, alimentando a percepção de que as instituições escolares privadas, sob concessão, fazem parte do sistema formal de educação e abarcam estudantes, suas famílias e

profissionais, com igualdade de direitos de se fazerem representar, sendo influentes suas exigências e percepções sobre a Educação em esfera local.

Entretanto a leitura das atas do CME e a observação das listas de presença às reuniões a que se referem, transparecem a pouca participação da rede privada de ensino no processo¹⁵, o que ao longo do tempo e com a tendência a ainda menor participação nas etapas finais da elaboração por tal setor, torna preocupante sua atuação nas ações de monitoramento das metas. Colabora para que a participação das representações privadas seja menor nos processos de elaboração e monitoramento do PME a ideia da superioridade dessas escolas sobre aquelas da rede pública, apesar de amparada no senso comum, como se não apresentassem problemas ou, até mesmo, nada tivessem a colaborar para um sucesso sistêmico na educação municipal.

Esse posicionamento tende a desequilibrar ainda mais o nível entre os desempenhos dos estudantes de ambas as redes e, ao invés de referenciar o território em questão em busca de soluções conjuntas, ao abrirem mão da participação, os representantes das entidades privadas se abstêm não apenas do monitoramento do plano, mas igualmente do impulso à evolução educacional do município, ou, ao menos, da diminuição do degrau entre as redes.

A identificação dessa questão torna premente um plano de intervenção no monitoramento da implantação das metas do PME que promova a participação também da esfera privada nas observações e tomadas de decisão.

As premissas do Documento norteador do MEC salientam a necessidade da existência de um fórum permanente de discussão das ações a cargo do Conselho Municipal de Educação, quando existente, como é o caso de São Caetano do Sul. De forma complementar, ou no caso da inexistência de avaliações ou fóruns municipais de discussão das ações e metas, pode-se referenciar a avaliação pelos processos propostos pelos demais entes federados ou mesmo pelo MEC.

No que tange ao monitoramento, a Lei Municipal 5.316/2015, que sanciona o PME, coloca a cargo do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação a avaliação e o monitoramento das metas, sem mencionar estratégias e propondo a reunião do Fórum Municipal de Educação com periodicidade de 1 ano para monitoramento das ações e de 5 anos para avaliação e adequações. O período

¹⁵ A Tabela 2 referencia os limites dessa participação.

para avaliação defendido pelo instrumento legal supera a sugestão constante do Documento norteador do MEC, cujo prazo é de 3 anos para a avaliação. A lei que implantou o PME não versa, também, sobre as formas sob as quais seriam conduzidas essas ações. Entretanto, algumas metas possuem estratégias para o monitoramento, como é o caso da meta 7, foco desse trabalho.

A estratégia para a participação democrática foi a divisão temática em comissões, cada qual com um número de ações ou metas a discutir, referenciando-se 7 eixos de abordagem.

Cada uma das comissões, divididas por eixos, apartou-se com a tarefa de preparar apresentações que sintetizassem os elementos de interesse e necessidades educacionais do município. Tais eixos foram delimitados, de acordo com as orientações da CONAE, ressaltados os princípios da Gestão democrática da Educação, que de acordo com o próprio PME, “implica na participação efetiva dos vários segmentos da escola e da comunidade escolar (diretores, pais, professores, estudantes e funcionários) em todos os componentes de organização da escola” (PME, 2015. p. 285).

Uma vez enviados os resultados das deliberações por eixo à CONAE, o CME reuniu-se para deliberações ordinárias ainda em 2013. Entretanto, foi em 16 de Abril de 2014 a primeira reunião do Conselho no ano, com vistas e estabelecer critérios e condições para a condução da construção do Plano Municipal de Educação a partir dos preceitos do PNE, apontando que “(...). Os encontros serão divulgados na cidade e realizados com reuniões abertas. Salientou-se a importância dos gestores escolares divulgarem os encontros para a comunidade.” (CME, 16 abr. 2014).

Foi assim apresentado um cronograma de encontros públicos, com abertura dos trabalhos em 05 de maio de 2014, havendo reuniões deliberativas nos dias 09 e 18 do mesmo mês, cuja realização seria, como se confirmou, publicamente divulgada através de faixas e *outdoors* e através dos gestores escolares municipais em suas unidades e respectivas comunidades.

Tabela 1: Eixos temáticos para apresentação de seminários

Eixo 1	O PNE e o Sistema Nacional de Educação	3 integrantes
Eixo2	Educação e Diversidade: Justiça Social, Inclusão e Direitos Humanos	10 integrantes
Eixo3	Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Cultura, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	7 integrantes
Eixo 4	Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem	17 integrantes
Eixo 5	Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social	12 integrantes
Eixo 6	Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Remuneração, Carreira e Condições de Trabalho	12 integrantes
Eixo 7	Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos	2 integrantes

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas das plenárias para discussão do PME (2015).

A ata desta reunião de 16 de abril de 2014 já apontava a vinculação das ações às orientações do PNE, cujos documentos norteadores seriam distribuídos para conhecimento e referência às novas metas a serem traçadas a partir da realidade dos indicadores sociais e educacionais de São Caetano do Sul, em seminários temáticos, visto que:

Os encontros serão norteadores para alinhamento dos planos municipal, estadual e nacional de educação, baseados em indicadores do censo populacional e escolar para traçarmos metas de acordo com a realidade do município. (CME, 16 abr. 2014)

Entretanto, houve atraso no referido cronograma, sendo a segunda reunião realizada apenas em 21 de julho de 2014. Nessa ocasião o presidente interino do CME, que passava por troca de mandato,

apresentou a proposta dos seminários aos conselheiros e conselheiras presentes, foram discutidas as providências para o início dos trabalhos de discussão das metas, ficando a professora Renata Hioni, responsável pela divulgação, publicação dos convites à população para a palestra de abertura e discussões das metas, colocação de faixas e convites aos diretores de escolas, vereadores e representantes das universidades Formou-se comissão de recepção para a palestra de abertura no dia trinta de julho (CME, 21 jul. 2014).

A primeira reunião pública, realizada no dia 30 de julho de 2014, precedeu a organização dessas comissões e contou com a presença registrada em ata de 112 representantes da sociedade civil, professores e gestores da Educação, mas também vereadores e munícipes.

Também nessa ocasião um novo calendário definiu datas para que cada meta fosse discutida sob a tutela de um conselheiro, em blocos de 5 metas por encontro, cada uma a cargo de uma comissão de cidadãos, em sua maioria professores das Redes Municipal ou Estadual de Educação, para apresentação das propostas iniciais e essas, então, levadas a uma consulta pública ampliada. Ressalte-se, ainda, que a maioria dos participantes se responsabilizou por mais de uma meta.

Essa primeira reunião deu origem a esses seminários específicos para discussão das 20 metas constantes no processo de construção do PME e referendadas pelos documentos norteadores do MEC, em quatro datas diferentes, 5 metas por data, sendo a meta 7, foco de análise do presente estudo, abordada nos dias 08 de agosto de 2014.

Tabela 2: Composição das comissões para apresentação das metas do PNE

DATA	META	COMPOSIÇÃO
04/08/2014	1	4 professores da rede pública
	2	1 professor da rede pública
	3	2 professores da rede pública
	4	1 professor da rede pública, 1 da rede privada e dois representantes da sociedade civil organizada (APAE e AMAS)
	5	4 professores da rede pública
08/08/2014	6	3 professores da rede pública
	7	1 professor da rede pública e 1 representante da SME
	8	2 representantes da sociedade civil organizada (APAE e AMAS)
	9	4 professores da rede pública
	10	3 professores da rede pública
11/08/2014	11	3 professores da rede pública
	12	3 professores da rede pública
	13	1 professor da rede pública e 2 representantes da sociedade civil organizada (APAE e AMAS)
	14	3 professores da rede pública
	15	3 professores da rede pública e 1 professor da rede privada
13/08/2014	16	2 representantes da sociedade civil organizada (APAE e AMAS)
	17	5 professores da rede pública
	18	5 professores da rede pública
	19	5 professores da rede pública
	20	1 professor da rede pública

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas das reuniões do CME (2014).

A análise das atas das reuniões do CME não permite que se reconheça a presença direta do elemento participativo na construção do PME após a etapa de

seminários, visto que a próxima ação registrada versa sobre a necessidade de encaminhamento à Câmara Municipal. Conforme referência,

(...) O Professor Paulo conduziu a reunião lembrando o caminho trilhado para a elaboração do Plano Municipal de Educação lembrando que nosso prazo de conclusão e apresentação na Câmara é junho de dois mil e quinze. (...) mostrou o texto introdutório para apreciação dos membros. A professora Renata apresentou o anteprojeto de Lei pra ser analisado, foram feitas algumas sugestões (...). O Professor Fabiano apresentou as metas na sua redação final, não houve nenhuma negativa dos conselheiros, todos concordaram com a redação. O professor Paulo propôs que até o final de abril todos os conselheiros recebam a redação final e o Plano Municipal de Educação seja entregue à Câmara Municipal. (CME, 18 mar. 2015)

Sendo assim, a elaboração do texto parece ter sido realizada por técnicos da Secretaria de Educação e conselheiros do CME referenciados pelas discussões nos seminários, havendo, assim, participação representativa.

Em reunião do CME de 8 de maio de 2015

o professor Paulo relatou que a pauta do dia é a entrega do Plano Municipal de Educação à SEEDUC. Fez um breve histórico da construção do plano, o entregou oficialmente à Maria Cristina, representante da Secretaria de Educação e iniciou-se a leitura do plano. O professor Paulo anunciou que as metas e estratégias serão enviadas na tarde de hoje a cada participante da elaboração do Plano Municipal de Educação. (CME, 08 mai. 2015)

Tendo o PME sido lido em seção ordinária do CME e comunicado o envio do texto final aos participantes e posteriormente à Câmara Municipal de São Caetano do Sul para construção do projeto de lei que o instituiria, foi aprovado pelo legislativo municipal, após tramitar sem maiores contestações, em 18 de junho de 2015.

Considera-se que a observação dos documentos produzidos pelo MEC, entre eles o Documento norteador (2015) e o Caderno de Orientações (2014), permite a associação entre as etapas cumpridas em São Caetano do Sul e as orientações constantes nessas publicações, apesar de algumas especificidades. O item III do Caderno de Orientações (2014), “o plano em 5 etapas”, contém os seguintes elementos: definição e distribuição de responsabilidades; elaboração de um documento base; promoção de amplo debate; redação de um projeto de lei e acompanhamento da tramitação na câmara municipal.

Retoma-se que a previsão de ações de monitoramento deve constar do documento base, mas acrescenta-se que as etapas e formas para sua ocorrência

não são aparentes no corpo do projeto, senão no detalhamento de algumas das metas específicas.

O item IV desse mesmo Caderno de Orientações (2014) discorre sobre as preocupações com a produção de bons diagnósticos para a elaboração de Metas. No caso de São Caetano do Sul, tal etapa encontrava-se em avançado estágio de compilação, visto terem sido aproveitados os dados do “Observatório da Educação do Grande ABC”, organismo formado entre a USCS – Universidade Municipal de São Caetano do Sul e o periódico Diário do Grande ABC, sob apoio do movimento “Todos pela Educação”, constituídos ao longo dos últimos anos. Tais dados subsidiaram as subcomissões no que tange aos indicadores norteadores das construções coletivas e integram o documento aprovado.

Apesar desses consistentes indicadores apresentados para que se construísse um PME condizente com as especificidades locais e a relativa consonância com os documentos norteadores quanto à prerrogativa das ações de participação, as atas das reuniões para esse fim, tanto na elaboração quanto na discussão do documento base mostram-se inconclusivas para que se determinem quais as contribuições, posições ou interesses em jogo nas ações participativas.

Sem que haja o desmerecimento da forma com que ocorreu a participação ao longo do processo, visto justamente ser difícil a percepção de sua natureza nos documentos escritos, atesta-se não ser possível a identificação das ações, alterações ou adendos propostos, sejam gerais, sejam setorizados. A ausência de adendos ou vetos, ao menos no registro formal das atas, pode demonstrar pouca representatividade na participação, bem como a presença dos mesmos atores em diferentes comissões caminha para percepção do mesmo fenômeno, sendo a representatividade dos gestores e integrantes da rede municipal de ensino elevadas, mas a participação social de cunho popular, restrita.

A abertura do espaço participativo, por si, não garante a relevância da participação. É preocupante, e por isso torna-se questão de estudo, que haja aparente superficialidade nas ações participativas referentes ao monitoramento através do Fórum Municipal de Educação, devido à sua não constituição no prazo previsto, bem como das reuniões ordinárias do CME, expressas nos limites da representatividade. Confirma-se, assim, a relevância de uma maior compreensão das noções de participação em políticas públicas para a análise do processo de implementação do PME, conforme alertado anteriormente.

A prefeitura de São Caetano do Sul faz uso corrente de faixas nos principais cruzamentos da cidade e diante das sedes de suas secretarias a fim de dar publicidade a suas ações, notificando o término de obras, promoção de eventos, início de matrículas em cursos ou inscrição em concursos. Não há, entretanto, ao longo do 1º semestre de 2016, referência a ações de monitoramento do PME, bem como alusão à ocorrência de discussões ou mesmo de um fórum municipal para acompanhamento do mesmo. O portal da prefeitura municipal na internet também não faz referência a ações de monitoramento do PME.

Informações repassadas pelos gestores da SME confirmam não ter havido divulgação pública acerca do acompanhamento do PME, sendo comunicadas apenas por meio do portal da prefeitura municipal, as datas das reuniões ordinárias do CME. Preocupa que a falta de publicidade sobre as ações de monitoramento do PME o afaste do centro das discussões na sociedade e do cotidiano municipal, visto que, não havendo informação à população, o elemento participativo, que se mostrava superficial na análise da documentação sobre elaboração do PME, seja menos significativo em seu monitoramento.

Foi necessário, entretanto, identificar no documento redigido a muitas mãos, o PME, as estratégias ou propostas de monitoramento a partir da base de dados, indicadores e especificidade das metas traçadas, considerando além dos relatos observados, das atas do CME e do próprio PME, referenciais teóricos sobre o tema, para então constatar-se a real dimensão participativa no acompanhamento da implantação do PME de São Caetano do Sul e a proposição de possibilidades de sua adoção ou aprimoramento.

1.4 Alinhamento da meta 7 do PME: a necessidade de monitoramento e a previsão de participação social em sua realização

O desenvolvimento de cada meta do PME de São Caetano do Sul foi relacionado a uma das metas do PNE e associado a indicadores sociais e educacionais específicos (anexados ao plano). Essas metas, por sua vez, foram subdivididas a partir da especificidade prospectada pelos mesmos indicadores. Considera-se que todas as metas sejam de vital e igual importância para que a potência e impacto de um plano sistêmico sejam alcançados. Quanto ao

monitoramento, a percepção de sua necessidade e sua viabilidade são mais claras quando as metas contêm dados quantitativos. Entretanto, ressalva-se que a procura de correlações entre esses dados e o cotidiano educacional, como uma forma de descrição da realidade e suas representações, ultrapassa a dimensão quantitativa, sendo a necessidade de monitoramento, mais que um controle técnico, uma forma de intervenção.

A meta 7 do PME de São Caetano do Sul, especialmente algumas de suas estratégias, trazem inerentes a necessidade de monitoramento e de construção de instrumentos de avaliação, a fim de que seja observada sua concretização por meio de ações de gestão, bem como o cumprimento dos prazos determinados para sua implantação, estando inserida no contexto geral de previsão de monitoramento do PME, abordado nas reuniões do CME, exemplificado por referências como

(...) A professora Renata falou sobre as metas do Plano de Educação que devem ser cumpridas ao longo do primeiro ano de sua implementação e apresentou as profissionais responsáveis pela execução das ações. (CME, 29 abr. 2016)

Tal meta, de acordo com o PNE, diz respeito à qualidade da Educação Básica em geral, relevando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Logo no item 7.2, estabelece-se metas de aprendizado com a classificação de níveis de proficiência em duas escalas: suficiente e desejável. No primeiro quinquênio do plano espera-se que 70% dos estudantes da Educação Básica apresentem nível suficiente e 50% desejável de aprendizagem. Ao final do segundo quinquênio estima-se que 80% dos alunos se encontrem na faixa desejável.

Não há referências, porém, quanto aos parâmetros dessa medida, se aferida a partir de índices estaduais ou nacionais, tais como o IDESP e o IDEB, ou serão construídos processos avaliativos específicos da aprendizagem dos alunos em escala municipal. Independente do parâmetro escolhido, tanto a periodicidade bianual dos índices nacionais quanto daqueles que venham a ser criados no âmbito municipal permitem um maior escalonamento das metas em períodos mais curtos, possibilitando um reposicionamento mais eficaz das ações.

A escolha dos elaboradores do PME é pelo investimento no desenvolvimento de indicadores locais e está expressa no item 7.3, havendo o prazo de 2 anos para a construção de um sistema de indicadores. Completado 1 ano da promulgação do

PME, não há evidências públicas de tal elaboração. O item 7.5, entretanto, o complementa e propõe, além da criação de uma avaliação municipal interdisciplinar, a incorporação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ao sistema de avaliação municipal, além do apoio técnico às unidades escolares para que usem os demais resultados das avaliações nacionais e estaduais, após o segundo ano de vigência do plano.

Para a Educação especial também é proposta a criação de indicadores específicos com prazo determinado para sua concepção e ocorrência: 5 anos.

A ausência da previsão da ampla participação social nos itens já citados completa-se com a previsão, no item 7.7 de criação de uma comissão de docentes municipais em exercício a contar até um ano da promulgação do PME para uma ação de avaliação e consequente sugestão de alterações didáticas nas escolas municipais em busca da melhoria do IDEB das escolas da rede como um todo. Embora não se discuta a presença de elementos democráticos nessa troca de saberes entre os comissionários e os demais docentes e a potencial promoção da equidade com a diminuição das desigualdades entre as escolas de maiores e menores índices, novamente não está considerada a ampla participação social, visto não serem aparentes, ao menos no texto do referido item, as especificidades de cada comunidade escolar, bem como a participação dessa mesma comunidade nas escolhas e processos.

Outros subitens da meta são igualmente relevantes, mas seu acompanhamento é subjetivo e qualitativo, conforme ata do CME de 29/04/2016, citando que

A professora Renata apresentou o programa de capacitação de professores e funcionários para da Educação para combate da violência escolar e Cultura de Paz, a ser iniciado com palestra sobre o tema para as orientadoras educacionais do ensino fundamental e professoras da educação infantil, o professor Paulo informou que as orientadoras já participaram de seminário da Fundação Carlos Chagas sobre conflitos escolares, de forma que a meta 7.17 está sendo cumprida. (CME, 29 abr. 2016).

Apesar de serem elementos funcionais para a democratização da gestão, a transferência de recursos à escola, disponibilização de internet em banda larga para a totalidade das unidades, investimento em tecnologia, acesso a crianças em situação de risco, entre outros, compreende-se que os elementos já pormenorizados

anteriormente sejam, além de suficientes, favoráveis ao elemento de pesquisa e neles possa ser verificada a existência ou não de um plano de monitoramento baseado na participação social e seu aprimoramento.

O princípio da transparência é um dos catalisadores da participação social, ainda mais quando associado ao princípio da publicidade das ações de gestão. A construção de portais públicos, bem como a criação de audiências públicas semestrais para acompanhamento da aplicação de estratégias para o cumprimento das metas a serem desenvolvidas, surgem como sugestões de abordagem participativa no monitoramento do PME. Desta forma, a verificação da implantação de tais medidas, assim como da elaboração dos instrumentos é fundamental para a compreensão dos elementos de monitoramento em curso e para seu aprimoramento.

O contato preliminar, realizado por ocasião do primeiro ano de implantação do PME de São Caetano do Sul, com os gestores da SME e os membros do CME aponta para o estágio de cumprimento ou o não cumprimento das metas propostas de forma objetiva, sem, no entanto, permitir a percepção dos processos, participativos ou não, inerentes à sua concretização.

De acordo com informações prospectadas nesse diálogo com representantes da Secretaria de Educação, também componentes do CME, bem como apontamentos dessas atas, a

formação do Fórum Municipal de Educação, conforme pede o corpo da Lei de criação do PME está aguardando a aprovação da Lei municipal para sua constituição, Todos os conselheiros concordaram que o PME está sendo desenvolvido e cumprido de forma satisfatória. (CME, 16 jun. 2016)

O Fórum Municipal de Educação não foi constituído, pois aguarda a formulação de uma lei específica que o regulamente, resguardando a potência de um instrumento legal. Fato é que tal atraso pode ter alterado as perspectivas de monitoramento constantes no PME, as quais passaram por adaptações para que fossem realizadas.

O CME reúne-se ordinariamente nos meses de abril, maio, junho, agosto, setembro, outubro e novembro. As reuniões, bem como seu local e horário, sempre pela manhã, são abertas ao público. Entretanto, a exposição das datas e horários é restrita à página do Conselho, acessada a partir do site geral da prefeitura municipal.

Os relatos dos gestores afirmam que na reunião realizada no dia 16 de junho de 2016 foram apresentados os relatórios de acompanhamento da implantação do plano, formulado por membros selecionados entre os conselheiros como responsáveis pelo monitoramento.

Percebe-se que as estratégias de convocação à participação observadas na elaboração do plano, quando foram afixadas faixas em pontos estratégicos da cidade, chamadas pela imprensa local e oferecidas informações aos docentes e gestores das unidades escolares, não foram repetidas, o que pode demonstrar menor interesse na participação social nesse monitoramento. Mesmo se restrito ou direcionado por um pequeno grupo de conselheiros, a forma como foi realizado o monitoramento das metas, ou mesmo as ações por ele verificadas para seu cumprimento ou não, em especial a meta 7, foram identificadas a partir da análise das atas das reuniões do CME realizadas em 2016. Desse modo, foi possível colher suas representações quanto aos conceitos de monitoramento e participação, além de relatos das estratégias de ação dos responsáveis pela implantação do PME, representações construídas pelos professores e gestores das unidades escolares.

Os relatos iniciais dos gestores da SME e conselheiros do CME, coletados em conversas telefônicas, apontam para a condição de algumas das estratégias referentes às metas 7, cuja previsão de execução datava de até um ano da promulgação do PME. Tais informações estão presentes nas atas do CME:

Meta 7, estratégia 7.4 – o PPP está sendo discutido com o grupo de diretores e formadores do Cecapec, até setembro já estarão prontos os esboços dos diferentes níveis de ensino e até o final de dezembro todos os PPPs estarão prontos para serem implantados a partir de 2017. Estratégia 7.7 – A comissão de Professores em exercício foi criada. Estratégia 7.17 – Criação de Programa de Prevenção à Violência nas Escolas, em parceria com SEAIS, CREAS, CRAS, GCM, CMDM, com intuito de perpetuar a Cultura de Paz e invadir o currículo com questões éticas, Prof.^a Suzana disse que a Diretoria Regional também tem interesse nessa parceria. Estratégia 7.24 – Comissão já constituída. (CME, 16 jun. 2016)

As metas relacionadas são apontadas como cumpridas, apesar de as informações serem apresentadas sem maiores detalhes, relativizando o cumprimento, visto o exemplo citado de que os Projetos Políticos Pedagógicos das unidades escolares se encontravam em fase de elaboração e estariam prontos até o final do ano. Também a comissão de professores para promoção da equidade foi criada, mas suas ações não são detalhadas.

Tanto a ata citada quanto a que relata a reunião imediatamente anterior a ela, datada de 12/05/2016 demonstram que ações para execução do programa de promoção da cultura da paz, estavam em curso, com a assinatura de convênios entre diferentes organizações, públicas ou não, além da participação em cursos de capacitação pelos gestores participantes da comissão específica sobre tal tema. Não há evidências de discussões prévias sobre o tema nas unidades escolares, distanciando as ações da prática participativa. Nas atas, dessa forma, não permitem ser observadas ações que promovam debates e por consequência uma implantação e um monitoramento democráticos.

A partir do cumprimento ou não das metas, busca-se prospectar através da análise de atas e de relatos as ações engendradas para tal cumprimento, a presença de participação social e das comunidades escolares nessas ações e em seu monitoramento, bem como as ações em curso para o cumprimento das estratégias da meta 7 previstas para o 2º ano do PME, a saber:

- 7.3 – Criação de um sistema de indicadores municipais de qualidade da Educação com base no perfil dos estudantes e do corpo de profissionais da Educação, nas condições de infraestrutura e recursos pedagógicos das escolas.
- 7.5 – Criação de uma Avaliação Municipal Interdisciplinar considerando a matriz curricular das séries finais do Ensino Fundamental, integração do ENEM à avaliação da Educação Básica municipal e apoiar o uso das avaliações nacionais na melhoria da aprendizagem dos alunos.
- 7.16 – Instituir parâmetros mínimos de qualidade e recursos à Educação Básica e melhoria da qualidade de ensino.
- 7.18 – Criação de programas de inclusão e permanência nas escolas a jovens na condição de liberdade assistida.
- 7.20-a – Criação de programa escolar de divulgação e acesso à cultura.

Tendo sido apontados os elementos iniciais sobre a implantação e o monitoramento das metas elencadas como objeto desse estudo, deve-se, então, no próximo capítulo delimitar as referências conceituais e teóricas, bem como as estratégias de pesquisa e ações para que os objetivos apontados inicialmente sejam atingidos.

2 PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO: DISCUSSÕES TEÓRICAS E ESTRATÉGIAS DE PERCEPÇÃO NO PROCESSO DO PME DE SÃO CAETANO DO SUL

Este segundo capítulo presta-se às discussões teóricas que embasaram a análise sobre a dinâmica de elaboração do PME de São Caetano do Sul e a transposição para seu monitoramento. Aponta-se para uma discussão sobre o conceito de “participação”, visto a prerrogativa de que toda política educacional deve se orientar pela gestão democrática e pela representatividade. A busca pela presença de uma visão de participação que corrobore com essas premissas ao longo da elaboração do PME de São Caetano do Sul é fundamental para a proposição desses princípios no seu monitoramento, considerando a observação da natureza desse mesmo elemento na construção do PME sulaocaetanense e sua relação com os elementos constituintes desse mesmo conceito presentes nesse referencial teórico e nos documentos norteadores do MEC para a construção dos planos municipais.

Pretende, ainda, desenvolver a concepção de monitoramento como prática inerente e constituinte do desenho de políticas públicas, além de apresentar as estratégias e instrumentos de pesquisa necessários para a percepção e a proposição desse elemento participativo no monitoramento do processo municipal de condução das estratégias presentes na meta 7 do PME. Para isso, foram consideradas as análises pertinentes aos ciclos de políticas públicas, os documentos produzidos pelo movimento “De olho nos planos” que preconizam o aspecto participativo na orientação aos executores das políticas públicas referentes aos PME e o Caderno de Orientações para o Monitoramento e a Avaliação dos Planos Municipais de Educação.

Como estratégia de pesquisa será referenciada a pesquisa qualitativa e seus princípios norteadores, sem o abandono de percepções diretas ou quantitativas quando disponíveis nos documentos coletados, especialmente no que tange à dinâmica do estudo de caso delimitado no primeiro capítulo. Os instrumentos de pesquisa e percepção dos discursos, representações e, porque não, silêncios, serão a análise de relatos e atas. Os relatos foram coletados em encontros formais e informais com participantes do CME e gestores da secretaria de Educação, ora presenciais, ora telefônicos o que estruturou a compreensão do contexto de

elaboração do PME. Entretanto, foram alçados ao texto desse trabalho aqueles relatos referenciados pelas atas das reuniões do CME, sejam aquelas ordinárias, sejam os encontros e plenária específicos para a elaboração do PME.

Ressalta-se a manutenção do vínculo formal entre a pesquisa e o sujeito, mas também a maleabilidade necessária às redefinições e direcionamentos quando abertos e percebidos novos caminhos de prospecção.

2.1 A participação como princípio norteador do PME

Conforme abordado no capítulo anterior, é perceptível a correlação entre as orientações constantes nos documentos norteadores para a construção dos Planos Municipais de Educação produzidos pelo MEC e as etapas descritas sobre o processo de construção do PME de São Caetano do Sul. Assim sendo, espera-se que também os princípios de gestão presentes nesses documentos, além dos guias de etapas e procedimentos, estejam também presentes no produto desse mesmo processo.

Entre os princípios norteadores da elaboração dos PME, sugeridos pelos documentos centrais, estão, fundamentalmente, os da continuidade, da associação entre governo e sociedade civil e da participação, além do binômio constituído entre a consonância das estratégias e metas com as diretrizes nacionais e o fortalecimento das identidades locais, cuja interação dialética promova o equilíbrio e a coerência na articulação entre o regional e o global, premissa do Sistema Nacional de Educação.

A continuidade, enquanto princípio, justifica-se pelo desejo das instituições reguladoras das políticas educacionais, especialmente o MEC, de que os PME sejam políticas de Estado, e não políticas de governo, devendo ser suprapartidários e supra eleitorais. A transformação do PME em Lei Municipal, apesar de não ser uma garantia de que suas premissas e metas não sejam alteradas a cada governo, oferece maior estabilidade ao projeto. Com isso, espera-se que suas metas e diretrizes ultrapassem um mandato ou legislatura e, desse modo, possam perdurar como objetivos necessários e factíveis de serem alcançados. Atesta-se que o ganho desejado pela continuidade é perceptível no objeto de estudo, visto já ter sido sancionada em junho de 2015 a Lei Municipal referente ao PME, o que em teoria determina ser o plano um instrumento de Estado.

As ações conjuntas entre o Governo e a sociedade civil, seja por meio da investigação das demandas a partir de indicadores constituídos pelos técnicos municipais ou a partir das reivindicações dos cidadãos, devem ser adotadas como princípio a fim de que haja coerência nos diagnósticos que vão referenciar as metas, as estratégias e os investimentos necessários para seu cumprimento para o decênio em questão.

Esses dois elementos, a continuidade e a ação integrada entre governo e sociedade, colaboram para o equilíbrio necessário ao binômio estipulado pela expectativa do PNE estar integrado às diretrizes educacionais nacionais e o respeito às diversidades, especificidades e realidades locais. A não observação desse equilíbrio arrisca a viabilidade do PME, pois, se pender para as ações impetradas a partir de elementos externos, tal plano dissocia-se da realidade regional. Todavia, caso penda para o viés das reivindicações locais, o PME pode perder em sistematização e articulação com as diretrizes nacionais, o que dificultaria a obtenção das metas de desempenho estipuladas a partir dos índices nacionais em educação, construídos a partir de avaliações de larga escala e constantes das estratégias do plano.

Fica evidente, portanto, que a participação, mais que um princípio, é uma ferramenta de equilíbrio dialógico entre o local e o global, entre o específico e o geral, entre o técnico e o cotidiano, entre os indicadores e as percepções dos sujeitos. Daí a necessidade de seu reconhecimento na construção processual do PME de São Caetano no Sul e a busca pela sua presença nas ações de implantação e monitoramento desse mesmo plano. Por essa razão o conceito de participação social será agora discutido.

As diferentes dimensões que contextualizam esse conceito e as forças político-ideológicas que o impregnam de significados, precisam ser elucidadas. Além dessa dimensão teórica, é importante perceber a noção de participação praticada no cotidiano de elaboração do PME, desde sua gênese, visto a existência de uma rede de influências iniciada pela sugestão dessa prática nos documentos norteadores do PME até sua prática na elaboração do plano no contexto do município.

A constituição de 1988 é um ousado marco histórico ao referir-se à participação como um direito. A transição de um sistema político autoritário, marcado por uma rígida hierarquia para o planejamento de ações de governo, tingem as discussões na assembleia nacional constituinte de cores libertárias. Nessa carta, a

participação é descrita como uma ação direta e democratizante, extensível a todos os campos de ação do Estado através dos “orçamentos participativos” ou da valorização dos conselhos setoriais e grupos representativos de organização da sociedade civil dissociados diretamente da esfera estatal.

Entretanto, tão logo promulgado e iniciado o processo de regulamentações dos instrumentos constitucionais, a própria noção de Estado passou a ser chacoalhada pela influência de ideias neoliberais. A influência das premissas neoliberais, especialmente a diminuição do tamanho do Estado e o corte dos gastos públicos, refletiu-se em uma nova concepção de como deveriam ser engendradas as práticas participativas.

A vertente que defende a concepção neoliberal de Estado apropria-se da prerrogativa constitucional de ações conjuntas entre Estado e Sociedade Civil para o aprofundamento democrático e a traduz de forma particular, propondo que a ação do Estado deva transferir a participação para esferas externas à administração direta dos governos, fomentando a formação de grupos organizados da sociedade civil, como as ONGs.

A observação do contexto municipal ao modelo de atuação política descrito como neoliberal, permite uma análise desse mesmo contexto sob a luz dos argumentos levantados por Dagnino (2004) acerca das práticas participativas.

Cria-se assim um paradoxo institucional e uma distorção do conceito de participação, à medida que se propõe que o Estado não atue como o garantidor dos direitos constitucionais e delegue a necessidade de sua fruição a essas organizações externas e independentes. Ao mesmo tempo em que na percepção neoliberal essa prática seja descrita como participativa, e o é, institucionaliza-se a possibilidade de serem entendidas como participação social as ações de grupos específicos e representativos de determinados setores da sociedade, inclusive aqueles que financiam as ONGs, além dos governos, ocupando um espaço que poderia ser diretamente preenchido pela participação direta e democratizante proposta pela constituição “cidadã” de 1988.

Fica estabelecido um campo de disputa. Vencido o autoritarismo na política nacional, a democratização mostra-se um processo não linear e a participação, por consequência, passa a ser torcida e repuxada pelas diferentes vertentes e grupos políticos para justificar seus pressupostos de ação e interesses de grupo ou mesmo classe. Atribui-se a essa deformação no conceito de participação a consolidação de

uma imagem de democracia superficial e aparente, não essencial, sob o signo da ampla possibilidade de influir, mas que no cotidiano mostra-se restritiva aos grupos com maior poder de mobilização. Logicamente não se eximem desse poder grupos populares ou de diferentes tendências ideológicas, mas em ações que se situam fora da esfera governamental, sendo muitas vezes influentes, e não diretivas, como seriam na participação direta.

A conformidade da sociedade com esse modelo restrito de participação promove o que Dagnino (2004) conceitua como “confluência perversa” entre as diferentes concepções de participação, na medida em que defende que o exercício da cidadania não deva ser saciado pela imagem de que agentes externos já estão “em ação” e que funcionam, na realidade, como inibidoras da ação popular. Se ao longo das décadas de noventa do século passado e da primeira década desse século as ONGs simbolizavam a concepção neoliberal de participação, recentemente esse lugar tem sido ocupado por grupos ligados ao setor produtivo, as “fundações”, especialmente no setor educacional, organizados e prontos a produzir conhecimento e intervenções em auxílio às dificuldades de Estado em exercer a sua função.

A pertinência dessa análise para o contexto municipal de São Caetano do Sul é fundamental para a discussão da aparente diminuição da prática participativa ao longo da elaboração do seu PME e a tendência de que permaneça restrita ao monitoramento do plano. Estão ativas no município parcerias com fundações pertencentes ao chamado terceiro setor, contratadas pela administração municipal, pela estadual, e mesmo pelas redes privadas, divulgando concepções específicas de sociedade de participação nas salas de aula do município. Evelina Dagnino, ao conceituar essa confluência perversa, aponta que

o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. (2004. P. 147)

É especificamente essa interlocução, posta em campo, que norteará os sentidos das propostas de participação no processo de monitoramento do PME de São Caetano do Sul por meio de ações diretas que superem essa aparente satisfação pelo modelo que se instaurou ao longo do processo de elaboração do plano no município.

Dessa forma recorre-se também à percepção desenvolvida por Andrade (2010) de que o campo educacional, tendo por característica ser um cenário propício à representação da sociedade, é um local determinado e determinante de disputas e relações de poder que, se restritas às esferas governamentais, dissociam o cotidiano das diretrizes sociais e, conseqüentemente, educacionais. No mesmo trabalho, o autor expressa que na construção de um sistema de ensino, deve-se considerar que seus princípios não sejam polarizados entre o instituído previamente e o idealizado, devendo ser promovida a interação dialógica entre tais extremos. Eis o espaço para a participação enquanto ferramenta de diálogo e interação.

Tal abordagem conceitual é transferível para a dinâmica da construção do Sistema Nacional de Educação, do qual farão parte, caso conquistem essa abordagem dialógica, os planos municipais, respeitadas as autonomias de todos os entes federados quando seus esforços próprios confluírem rumo à congregação de interesses coletivos. Complementando sua análise sobre a participação, o autor em questão lança como recurso a,

(...)concepção de que participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, ou seja, participar consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo. (ANDRADE, 2010. p.299)

É, assim, enaltecida a participação como uma conquista que existirá sob a condição de que todos possam contribuir em igualdade de oportunidades.

É de extrema relevância dar-se voz aos discursos e representações sociais no processo de elaboração de políticas públicas, como os PME, pois

Faz-se importante mencionar que ao conceber a possibilidade da atuação dos sujeitos sociais nos espaços públicos, sendo em nosso caso, particularizado o campo educacional, estamos, ao mesmo tempo, enfatizando a necessidade de se romper com a lógica de uma participação planejada e regulada pelo Estado. (ANDRADE, 2010. p.299)

Entretanto, o autor em questão discute a presença concreta do elemento participativo, considerando que, em linhas gerais, o elemento participativo não atinge a prerrogativa da igualdade de oportunidades e, por isso, não interfere de maneira determinante no desenho dessas políticas. A crítica aos limites da participação na realidade brasileira persiste na medida em que sua adoção parece mais uma maquiagem ou recurso estratégico para a imposição de ideias prévias do poder público, visto que

com efeito, pode-se encontrar a utilização do termo com o sentido de cooptação de indivíduos mediante a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais, tratando-se, portanto, de uma concepção de participação da sociedade civil divorciada da intervenção na proposição das políticas, e apenas circunscrita à função de provedora de serviços. (ANDRADE, 2010. p.298)

Em linhas gerais, infere-se a existência de um espaço de exercício da autonomia local em relação ao gerenciamento do Estado sobre a dimensão de participação, visto que a produção de um PME é um processo norteado por diretrizes e documentos centrais produzidos pelo MEC. A adoção do modelo de condução do processo de elaboração do PME de São Caetano do Sul, realizada pelo Conselho Municipal de Educação, o coloca na confluência entre o gerencialismo do Estado e a autonomia dos participantes. Isso porque a participação efetiva dos gestores da Secretaria Municipal de Educação em tal conselho e a pouca diversidade ou presença de atores externos ao poder público presentes nas comissões e grupos de trabalho direciona as metas e estratégias para a lógica determinante do Estado, além de tornar tais gestores importantes para a materialização das propostas do PME, tanto quanto suas ações determinantes para a análise do caso em questão.

Comemora-se, sem dúvida, a abertura para a participação social na construção do PME. Todavia, a preponderância de agentes ligados à Secretaria Municipal de Educação, bem como a circunstancial preponderância desse setor no CME, ainda que por abstenção de participação de diversos conselheiros, na construção do PME, pode restringir a potência do elemento participativo no processo e, assim, dificultar sua continuidade nas ações de monitoramento. É necessário prospectar-se as dimensões de participação social no monitoramento das

estratégias desenvolvidas sob tais premissas. É o que se pretende desenvolver no próximo capítulo.

2.2 Monitoramento: concepções e possibilidades a partir de modelos de análise de políticas públicas

A procura de um referencial de análise acerca da trajetória das políticas educacionais, especialmente das políticas nacionais, faz-se necessária para destacar a posição de centralidade dos PME no contexto sistêmico da educação nacional. Ainda mais determinante é a percepção de que o monitoramento deve ser contextualizado naturalmente pelas intenções de desenho e condições de implantação.

De acordo com Condé (2012) em sua proposta de adoção de uma percepção cíclica para a análise de políticas públicas, o monitoramento é um indutor de mudanças tanto no desenho quanto na implantação dessas mesmas políticas, reforçando seu aspecto circular e a interdependência das etapas ou fases de um programa. Antes de detalhar pontos relativos ao monitoramento e participação, vale descrever as linhas gerais da abordagem em ciclos proposta pelo autor, procurando correspondências ou discrepâncias no processo de elaboração do PME de São Caetano do Sul.

Sendo o monitoramento um elemento da quinta etapa do ciclo proposto por Condé (2012), ressalva-se que sua abordagem desconsidera o rigor hierárquico entre as etapas e privilegia sua circularidade. Dessa forma, inicia-se o ciclo com uma análise dos problemas, das demandas e das intencionalidades presentes no desenho do programa ou da política. Uma análise conjuntural e estrutural, aliando percepções sobre propostas e produtos, possibilita tal qual uma chave de uma caixa ou de um código, dar consciência às escolhas presentes na sua formulação, abandonando pretensas neutralidades, reconhecendo conflitos e disputas de poder capazes de influenciar as estratégias e metas. Caracteriza-se a necessidade de percepção das intencionalidades inerentes a um programa.

Assim, expostos o primeiro e o último pontos do ciclo proposto, análise e monitoramento, já é evidente a necessidade de previsão das condições de acompanhamento quando do desenho de um programa ou política educacional, visto que

decidida a política, ela deve ser monitorada para o conhecimento sobre se o previsto vem sendo executado e, finalmente, ela pode (ou deveria) ser avaliada *ex post* para conhecer seus parâmetros e resultados, seus indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, por exemplo (CONDÉ, 2012. p.81).

Todavia, muitas vezes a análise inicial não é capaz de clarificar tais aspectos devido à multiplicidade de instituições e atores envolvidos. A identificação das articulações dessa teia de possibilidades depende da ampliação da análise para as demais etapas propostas, carregando nesse percurso a preocupação de relacionar o contexto do programa com as dimensões: temporal (quando se desenha); dos seus conteúdos (o que se desenha); atores e agentes (quem desenha e participa); local (de onde se age) e dimensão da forma (como se concretiza).

Essa abordagem dimensional considera a vertente institucional das análises e desenhos das políticas públicas, expressando, inclusive, a preocupação de que uma vez concentradas em instituições governamentais, as ações engendradas restrinjam-se aos interesses do Estado e dos políticos, inclusive influenciados pelos ciclos eleitorais. A preocupação levantada pela percepção de presença de agentes políticos justifica-se pelo potencial que detém em inibir a presença das agendas populares representadas pela participação social. Tal percepção levanta a preocupação com a restrição da participação social na elaboração de programas. Condé (2012) ressalva, entretanto, que os atores estão dentro das instituições e que suas ações pessoais são igualmente determinantes. Tal humanização se completa com a sugestão de ação por agentes privados da sociedade civil organizada ou movimentos sociais de base.

O reconhecimento da presença de atores e agentes de interesses próprios dentro das instituições públicas e a ações de atores e agentes privados potencializa e naturaliza a participação como ferramenta para a transformação de ações de governo em políticas de Estado, com permanência significativa e reelaborações. Identificam-se esses movimentos, das ações dos agentes públicos e dos elementos da sociedade civil, nas intenções relativas à construção do PME de São Caetano do Sul. Resta apontar sua intensidade e transposição para as ações de monitoramento.

Seguindo a proposta de adoção de uma perspectiva cíclica para análise de políticas públicas, após conjuntura e a estrutura, o segundo ponto é a Agenda. Compreende-se por agenda as questões listadas e que merecem ser resolvidas ou reelaboradas por um programa educacional ou políticas públicas de outra natureza,

reconhecidas as demandas locais e as referências nacionais ou estaduais sobre o tema do programa ou política.

É de suma relevância para a compreensão dos processos de elaboração de determinada política o conhecimento da origem da agenda, especialmente quanto ao “sentido” das ações dela constantes, os interesses dos seus mobilizadores, e também a emergência da ação necessária em razão da demanda social. Condé (2012) introduz no processo cíclico de análise de políticas públicas conceitos apropriados de Dye (2009), considerando que as agendas podem manifestar-se de diferentes pontos de partida: *Top/down* e *botton/up*.

O caráter *top/down* da agenda é bastante conhecido, porque deriva, particularmente, da força do poder constituído. Seu oposto, debaixo pra cima, decorre da pressão de grupos organizados ou de indivíduos fortes e influentes. (CONDÉ, 2012. p.86)

Além de considerar também a influência dos meios de comunicação de massas, a mídia, na construção das agendas, é ressaltada a condição híbrida para sua confecção, sendo contemplados anseios dos diferentes sentidos. Assim, apenas a percepção da agenda não é o suficiente para a caracterização de uma política pública quanto à origem de suas ações, devendo-se estender a percepção de sentido, também, às etapas de formulação e implantação. A tendência relatada pelo autor quanto ao predomínio das ações *top/down*, pode ser combatida com a abertura de diferentes esferas participativas na formulação da agenda, mas apenas sua extensão no que tange à formulação, implantação e monitoramento, podem garantir sua influência e relevância.

Justifica-se, assim, a preocupação com a aparente superficialidade da participação social na construção do PME de São Caetano do Sul, pois apesar da existência de propostas de abertura de fóruns de discussão influentes em processos decisórios, a falta de detalhamento nas atas oficiais quanto à participação ou decisões desses fóruns e a pouca diversidade dos atores participantes quanto à esfera de atuação social, bem como a demora na criação do Fórum Municipal de Educação¹⁶, caracterizam a clássica preponderância de ações “de cima para baixo”. A análise de novas atas e das representações dos atores permitiu dimensionar o

¹⁶ Ata do CME de 16 de junho de 2015, posterior à implantação do plano, atesta a espera pela formulação de uma lei municipal que regulamente sua instituição. Tal ação, ao mesmo tempo em que virá a promover a solidez do fórum, prejudica o monitoramento imediato e participativo do PME em curtíssimo prazo.

aprofundamento, o abandono ou a manutenção da participação no monitoramento das estratégias do Plano.

Após o apontamento da relação entre o modelo cíclico de análise proposto por Condé (2012) e o processo de construção do PME de São Caetano do Sul, retoma-se a apresentação das etapas desse modelo no que tange à formulação das políticas e as tomadas de decisão a ela inerentes.

O ciclo proposto é uma ferramenta para a transformação de um problema em alternativas de solução através de estratégias factíveis, considerando meios, tempo e recursos necessários ou disponíveis na sua formulação. Apesar da pretensa neutralidade presente em muitos discursos de formuladores de políticas públicas, ela nunca é puramente técnica, sendo inerente a relevância da participação, apesar desta não ser necessariamente social, democrática ou popular.

É na formulação em que aparecem mais claramente as preferências dos atores (sua solução “ótima” para o problema) e seus interesses, onde também podem surgir conflitos decorrentes desses mesmos interesses. É um passo essencial da análise. Aqui, trata-se de conhecer o processo e o conteúdo da “futura” ação a ser implementada. Cada ator opera com determinado recurso de poder: sua influência, a capacidade de influir no funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos e níveis de organização (CONDÉ, 2012. p. 87).

Por esta razão, propõe-se o abandono das abordagens estritamente técnicas no desenho de políticas públicas, reconhecendo-se nos processos decisórios de sua formulação um campo de disputa e de poder no qual a capacidade de negociação ou imposição entre os responsáveis e atores são determinantes. Programas negociados tendem a ter implantação consonante com suas premissas, enquanto os impostos tendem a enfrentar resistências. Apesar da pouca identificação de elementos de efetiva participação social, o grau de participação na formulação do PME de São Caetano do Sul permitiu, entre os condutores do processo e os participantes, a obtenção de alguns consensos, o que tende a catalisar sua implantação, circunstância sobre a qual, novamente, se debruçará esse estudo quando da prospecção da presença do elemento participativo no monitoramento das estratégias propostas.

A implantação, quarta etapa do ciclo proposto por Condé (2012), deve funcionar, na prática, como um teste de realidade em relação às possibilidades desenhadas, até então, em determinada política ou programa. O confronto com a

realidade prática e cotidiana caracteriza tal etapa como um campo de incertezas. A preocupação com a diferença entre os formuladores e os implantadores da política, especialmente quando os primeiros são externos ao contexto da administração pública ou das redes escolares, no caso das ações educacionais, justifica-se na medida em que o insucesso na implantação pode comprometer todo o investimento e a eficácia das ações engendradas.

Em relação ao acompanhamento da implementação das ações relativas às metas abordadas do PME, coloca-se uma questão preliminar: “Por que monitorar? A resposta mais simples é: porque se deve acompanhar a implementação para verificar o cumprimento das ordenações e corrigir erros” (CONDÉ, 2012. p.95). Dessa forma, o monitoramento deve estar presente na formulação da política. O autor propõe que, além da designação das ações de monitoramento na própria política, é sugerida sua realização por agentes externos ao desenho e à implantação, evitando-se a contaminação da percepção dos efeitos agregados ao sistema pelas expectativas prévias dos formuladores.

A origem latina do termo “monitorar” remete ao ato de oferecer conselho, fazer pensar ou advertir (SOUSA, 2013). Nada mais lógico para uma aproximação à prática da participação social caso essa seja exercida por membros da sociedade civil, os cidadãos, junto aos técnicos e especialistas. A premissa clássica do monitoramento de políticas públicas aponta que sua prática

consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (VAITSMAN et al. 2006. p.21).

A inserção da participação social em um processo monitorado, acompanhando as premissas apresentadas, pode validar uma política pública à medida que tal ação reflete a percepção dos sujeitos atuantes no cotidiano, aproximando também o monitoramento dos contextos locais e específicos, contando que alguns cuidados, tais como a inteligibilidade, a apresentação pública dos indicadores coletados e o acato aos anseios dos possíveis participantes sejam considerados.

De acordo com Peixoto (2015), fatores como a efetividade, a eficiência e a eficácia de uma política estão relacionados com o nível de controle e participação presentes em seu curso cíclico, de forma que a ausência do elemento participativo em qualquer de suas etapas, compromete sobremaneira a essência de uma política ou programa, especialmente no campo educacional. Dessa forma uma política pública participativa deve expressar essa dimensão em suas diferentes etapas e esferas, especialmente no caso de políticas em escala ampla, como a constituição de um sistema educacional nacional que considere, em regime de colaboração, diferentes instâncias

A participação, no curso da política, é uma prática potencial para que as ações propostas não se afastem do contexto onde está imersa, mantendo sua eloquência no diálogo com as características socioculturais locais, mantendo a historicidade e a relevância direta das ações propostas, através de uma gestão social que privilegia, para além dos critérios técnicos, a subjetividade dos processos. Tal proposta foi conceituada na produção acadêmica como ação de “cidadania deliberativa” (TENÓRIO, 1998. p. 17). Diante dessas premissas e perspectivas, referenciam-se as proposições de que no curso de implementação de um PME

a resolução dos problemas públicos passa pela interação entre diversos elementos que, combinados e considerados, tendem a se refletir no próprio sucesso das políticas públicas. Considerar a ação pública como um processo integral e dialógico implica, conseqüentemente, no fortalecimento da dimensão participativa dos atores sociais, capazes de exercer controle desde a formulação até a avaliação das políticas públicas. (PEIXOTO, 2015. p.409)

É nesse mesmo sentido que se coadunam os apontamentos até então desenvolvidos e o recente instrumento para referendar-se o monitoramento dos Planos Municipais de Educação, o “Caderno de Orientação para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação – PNE em movimento”, lançado em 2016. Tal documento aborda o monitoramento como um momento privilegiado de ampliação da participação social nos discursos das ações previstas pelos PME, uma vez que possibilita a aproximação e o realinhamento entre a gestão pública e os desejos da sociedade, aproximando atores e sujeitos ao ponto de que pouco se diferenciem.

O monitoramento é tratado no referido documento como momento determinante de manutenção, simultaneamente, do foco e da amplitude das metas e

estratégias, referenciando e apontando novos rumos e ações locais que, além de procurarem controlar e resolver questões cotidianas do território, mantenham-se integradas sistematicamente às estratégias nacionais e ao próprio PME. Assim, as ações de monitoramento a serem realizadas pelos Conselhos de Educação ou dos Fóruns Municipais de Educação ou demais instâncias delegadas, devem ser planejadas tendo por referência o PNE e toda a dinâmica do Sistema Nacional de Educação.

É necessário que “o monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas” (BRASIL, 2016). A referência legal quanto ao monitoramento do PME de São Caetano do Sul pelo Fórum Municipal de Educação, ainda não constituído, não deve ser um impeditivo para que o monitoramento e a consequente avaliação do Plano se realizem. Por hora, é o CME que encabeça tal prática, mas a consecução da ampliação da participação no processo depende de outras ações, as quais, se pretende, contribuam com sugestões na sequência desse estudo, visto defender-se relativo distanciamento entre os formuladores e os executores do ato de monitorar, na medida em que ambos os processos parecem bem aproximados ao CME.

Todavia, as orientações constantes no referido caderno parecem referenciar algumas das ações propostas no PME de São Caetano do Sul, tais como a construção de metas referenciadas por indicadores e índices nacionais, especialmente o IDEB, e a elaboração de indicadores locais a partir de sistemas próprios de avaliação a serem implementados, a fim de que o acompanhamento das metas possa ser observado e sistematizado, para então terem publicidade em nível local, seguindo criteriosa agenda de trabalho¹⁷ e dando origem a um relatório de monitoramento que será confrontada com as metas mensuráveis dispostas no PME.

No que tange às informações inicialmente colhidas junto aos gestores da SME de São Caetano do Sul, o Fórum Municipal de Educação, instituição responsável pelo monitoramento do plano no instrumento legal que o reconhece, ainda não pode ser convocado, ultrapassado o prazo de um ano para sua composição a partir da promulgação da Lei Municipal que oficializa o PME. As

¹⁷ O “Caderno de Orientações” citado contém modelos de fichas de fluxo e controle das metas que dinamizam e organizam o monitoramento.

ações de monitoramento referentes à meta 7 vêm sendo realizadas por participantes do CME que atestam seu cumprimento, conforme informações constantes na Ata da Oitava Reunião do Conselho Municipal de Educação, de 16 de junho de 2016, que informa: a) que os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas no município estão elaborados para implantação em 2017 (estratégia 7.4), b) ter sido criada a comissão de professores em exercício para criação de programas de diminuição do degrau entre os índices das diferentes escolas (estratégia 7.7), c) foram instaurados programas de prevenção à violência escolar (estratégia 7.17) e d) criou-se a comissão de elaboração de programas de estímulo a escolas para melhorarem seus índices (estratégia 7.24).

Conforme apontado preliminarmente, apesar de não ser observada, correspondência com a orientação teórica de Condé (2012) quanto à externalidade e o relativo distanciamento entre formulação e monitoramento, não se deve atestar ineficácia ou ausência de participação no monitoramento do PME de São Caetano do Sul. Ao contrário, deve-se fortalecer a representação cotidiana e reconhecer a dificuldade de integrarem-se ações diversas em uma mesma perspectiva, reconhecendo a interdependência entre as fases ou etapas de uma política pública.

Dessa forma, recorre-se ao argumento encontrado em Mainardes (2006), referindo-se a Ball e Bowe (1992) de que a rejeição da separação escalonada entre formulação, implantação e acompanhamento, seja um avanço, inclusive, em relação ao peso da participação social nas políticas públicas, pois

há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e aquelas três facetas ou arenas se apresentavam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual eles queriam representar o processo político. (...) eles rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão (MAINARDES, 2006. p.49-50).

Tais autores partem da percepção de que uma política pública é fundamentalmente um processo político e, como tal, representa conflitos e interesses de agentes diversos, convergentes ou antagônicos. Dessa forma o processo político pode ser decomposto em campos paralelos representados pela política proposta, a política de fato e a política em uso.

Ressalta-se que os autores em questão avançam em relação a essa formulação inicial propondo que sejam considerados novos contextos, conforme

exposto na sequencia desse estudo. Considera-se, todavia, relevante a exposição desse caminho de forma específica e detalhada para que as análises posteriores estejam relacionadas à superação dessa estrutura.

Assim, como “política proposta” compreendem-se as diretrizes oficiais constituídas a partir de indicadores rígidos ou de prioridades desenvolvidas a partir dos interesses políticos do poder público, suas concepções ideológicas ou compromissos, assumindo ares de oficialidade e necessidade. Ressalta-se que, dessa forma, não se nega a validade ou a relevância social da proposta e questão, mas apenas sua unilateralidade quanto ao processo decisório.

O desenho oficial, quase sempre, é referenciado levando-se em conta dificuldades encontradas para sua transposição ao campo concreto onde atuam os sujeitos da Educação, participantes por excelência. Por isso, caracteriza-se como “política de fato” aquela possível de ser realizada em dado contexto ou meio já permeado por identidades, conceitos, práticas e dinâmicas próprias, ou seja, alvos da territorialização e da historicidade que naturalmente estampam, em suas bases iniciais, representações de seus sujeitos. Mesmo de forma involuntária, a assunção da influência de territórios historicamente construídos no desenho das políticas públicas já subentende algum grau de participação.

Mas é no campo das ações voluntariamente conscientes que se concretiza a participação social, tanto de forma indutiva quanto reativa. É necessária a promoção de espaços de discussão e reunião entre diferentes agentes e setores para que já no desenho da política pública seja relevado aquilo que Mainardes (2006), referenciado novamente por Ball e Bowe (1992), conceitua como “política em uso”. Percebe-se que o verbo “usar” não deva ser empregado, aqui, em seu sentido estrito, aplicado à funcionalidade ou exercício prático, considerando que fazer uso de uma política pública é influir com consciência nos elementos constituintes de uma cadeia de interdependências, promovendo em sua elaboração, com maior ou menor grau de atividade, ações que permitam o acesso coletivo às decisões, visto que serão influentes e interdependentes no cotidiano desses mesmos sujeitos. O “uso” é compreendido, assim, como o próprio exercício da participação.

Essa percepção tripartite reflete o desenho no mundo concreto e abandona a pretensa e exclusiva racionalidade técnica para a elaboração (e também a consequente interação com a implantação e o monitoramento) das políticas públicas em Educação e reconhece sua concepção como campo em disputa e de exercício

de relações de poder na articulação entre o contexto “macro” e as especificidades do “micro” universo local.

A pertinência de tal análise teórica, em relação à condução descrita do processo de construção do PME de São Caetano do Sul, é perceptível quando se considera a busca de um desenho para o PME que o aproxime da “política pública como discurso”. A conceituação de uma “política como discurso” é também referida por Mainardes (2006), a partir de Bowe e Ball (1992) e versa sobre o reconhecimento dos limites de negociação aceitos dentro de referenciais pré-determinados pelos elementos de influência na política, que podem ser tanto diretrizes executivas ou legislativas quanto à referência a instituições internacionais de fomento e financiamento (e suas ideologias) ou fundações. É na interação entre as macroinfluências descritas, a interpretação vinda do cotidiano e das representações do contexto prático que ocorre a produção do texto da política, por si, um conjunto dinâmico de influências, negociações e interpenetrações, que atenuam a fronteira entre as ações em escala “macro” e as da escala “micro” ou local.

A partir das considerações de Mainardes (2006) pode-se inferir que o grau de dialogicidade entre tais elementos, antes opostos, será maior à medida que os condutores da realização do texto/discurso da política não apenas abram, mas também promovam e qualifiquem a participação social no desenho da política, pois dessa forma será aproximada das características e das demandas locais. Novamente essa reflexão do campo teórico está presente no texto do PME de São Caetano do Sul. Apesar da análise das atas do CME sobre o processo participativo realçar que a concretização dessa prática foi menor que a intenção de seu potencial na proposta inicial, além da tendência que esteja menos presente no monitoramento, percebendo-se preponderância dos discursos empoderados pela esfera pública tais como técnicos da SME e gestores escolares, sua existência deve ser ressaltada e estimulada.

O Guia do Monitoramento Participativo elaborado pelo movimento “De Olho nos Planos” preconiza ações em acordo com as referências até aqui trabalhadas. Por ser um documento de leitura rápida dinâmica, merece ser referência tanto para essa justificativa teórica quanto para a elaboração de Planos de Ações Educacionais e mesmo para as tarefas propostas aos sujeitos desses planos.

A premissa de que a Participação Social é um direito das coletividades é contemplada de maneira que seja o elemento qualificador da política pública em questão, promovendo a sintonia entre suas ações e as demandas concretas da população por ela atingida, diversificando as vozes, empoderando as coletividades e mobilizando compromissos. Ao mesmo tempo em que “possibilita que a população amplie sua compreensão sobre os processos educacionais e os limites e desafios enfrentados pela gestão pública e, especialmente e, pelos gestores e gestoras educacionais” (AÇÃO EDUCATIVA, 2015), a participação social efetiva no monitoramento mantém a estrutura pensada para a política e impede o retrocesso de suas conquistas.

O aprofundamento da análise dessa participação social em São Caetano do Sul, já descrita no capítulo 1 deste estudo e sua transposição para a dinâmica do monitoramento, é elemento de busca na pesquisa de campo, visto a superficialidade das ações registradas nas atas das reuniões do CME sobre o tema.

A análise das ações de monitoramento buscou não apenas a percepção do *start* referente às estratégias desenvolvidas para que cada meta fosse atingida, mas, sobretudo, a identificação, nas representações dos sujeitos, dos efeitos de segunda ordem a partir da implantação. Entende-se por efeito de primeira ordem de uma ação educacional as mudanças práticas, técnicas ou de modelos, e como de segunda ordem aqueles cujo impacto seja promotor da equidade, de acordo com Mainardes (2016), referindo-se novamente a Ball. A percepção desses efeitos de segunda ordem subentende alto grau de participação para que seja transparente nos discursos dos participantes. Assim, sua representatividade é, ao mesmo tempo, um indicador de participação social e será buscada por meio da análise dos relatos e documentos.

2.3 Estratégias de pesquisa para percepção da participação no monitoramento

A natureza do estudo em questão e a subjetividade inerente aos processos educacionais sugerem estratégias de pesquisa e coleta de dados capazes de apreender sua dinâmica e sua dependência das inter-relações entre o observador, os sujeitos, meios e objetos, para além dos dados empíricos estáticos. A pesquisa qualitativa presta-se a tais premissas, pois se redireciona ao mesmo tempo em que é realizada, ou seja, não está preocupada em quantificar os eventos ou os

elementos encontrados, mas sim na obtenção de dados descritivos, na compreensão de fenômenos, relevando além de suas concepções e hipóteses, a perspectiva dos participantes.

Por isso mesmo, são diversos os modelos e métodos da pesquisa qualitativa. Tal diversidade não significa falta de critérios ou características específicas que desconfigurem a confiabilidade dessa técnica. Godoy (1995) aponta o pesquisador como instrumento fundamental de coleta dos dados, tendo acesso direto a suas fontes a fim de promover e preservar o caráter descritivo e discursivo dos elementos coletados, considerando as representações e significados com que seus participantes constroem suas observações e narrativas.

Dessa forma os dados serão interpretados à luz do tempo, do espaço e das circunstâncias sociopolíticas de ocorrência do fenômeno investigado, tendo o investigador, sob essa perspectiva, a clareza de que tanto o explicitamente tratado quanto aquilo que não é dito ou entredito, colaboram para a percepção da relativa realidade de ocorrência do processo ou do fenômeno, caracterizando um Estudo de caso.

Essa modalidade de pesquisa qualitativa tem como objeto uma unidade que se analisa profundamente visando ao “exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular” (GODOY, 1995). Enquanto técnica de análise de contextos favorece o estabelecimento de relações entre teoria e prática e a busca de motivos, frequências e intensidades dos fenômenos e, por isso, adequam-se ao estudo em questão sobre a percepção da participação no PME de São Caetano do Sul, especificamente por concatenar os aspectos descritivos e exploratórios.

Outra mostra de adequação desse modelo ao estudo em curso é a prática de que nele

o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. Tem como técnicas fundamentais de pesquisa a observação e a entrevista. Produz relatórios que apresentam um estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos (...)(GODOY, 1995. p.26).

Entretanto, ao longo do desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa e também do Estudo de Caso, é frequente que o pesquisador observador depare-se

com elementos que podem ser quantificados, tais como metas cumpridas ou não, especialmente no que tange ao caso do monitoramento do PME de São Caetano do Sul a que se propõe a pesquisa em questão, possibilitando integração e articulação entre elementos de naturezas distintas, qualitativas e quantitativas, quando possível e relevante, a partir dos documentos analisados.

Essa prática, citada por Neves (2012) como “triangulação”, permite o planejamento e o redirecionamento das coletas de dados a serem realizadas e de suas análises, sendo a observação e a análise de relatos os elementos de pesquisa qualitativa a serem empregados no presente trabalho, na busca pelas razões, pelo “como” se concretizam as ações e pelo cotidiano das ações relativas às metas do PME, extrapolando o simples reconhecimento de seu cumprimento, quando expressos nas atas e documentos.

Assim, compreende-se a análise das atas e do próprio PME, bem como a observação da realidade e a análise de relatos, instrumentos de coleta de dados que elucidam elementos específicos e preservam a discursividade do cotidiano, ao mesmo tempo em que se referenciam por âncoras teóricas que permitem a comparabilidade e a relação entre os discursos, integrando a percepção do “quanto” foi realizado e que poderá ser comparado com os documentos, mas também de “como” foram conduzidas as estratégias, suas dificuldades e adaptações.

Além disso, o pesquisador naturaliza sua dimensão de participante no contexto em que ocorre o caso, tornando-se, além de observador, interlocutor, o que pressupõe tomada de decisões quanto ao percurso da pesquisa e a partir dos achados nos documentos e entrevistas, integrando a perspectiva da totalidade aos focos de interesse particulares. (LAKATOS & MARCONI, 2003, p.194).

A posição de observador, enquanto cidadão e profissional, o meio observado e o cotidiano dos relatos estudados, condicionam a cuidados necessários para a manutenção de relativa neutralidade, evitando choques e procurando a mediação entre diferentes relatos. De acordo com Lakatos & Marconi (2003), a vivência do mesmo cotidiano estudado caracteriza a observação e a captação informal dos relatos como uma “observação natural”.

Nessa mesma condição, a análise das atas, tanto das reuniões para construção do PME como do CME, enquadra-se numa perspectiva documental e por isso precisou manter a sua historicidade, sendo lidas por um observador

comprometido com as análises documentais históricas e, ao mesmo tempo, envolvido pelo sistema educacional, pessoal e profissional.

Reconhece-se assim, a motivação para que a neutralidade seja apontada apenas de forma relativa e não como possibilidade. A escolha metodológica pela prática da análise documental considera os documentos analisados impregnados de sentidos e mediados por conceitos prévios do observador, pois

os objetos que servem de documentos ao pesquisador precisam ser pensados à luz da história, pois não escrevemos a história de forma neutra. Somos também sujeitos históricos, sendo que o conhecimento do passado sofre a intervenção e a interpretação do presente (ESQUINSANE, 2007. P. 104).

Nessa mesma dimensão, Esquinsane (2007) referencia as atas, além de documentos históricos oficiais, por sua apropriação pelos meios jurídicos, tendo respaldo oficial. Assim, no campo da investigação e da pesquisa as atas cumprem a dupla função de referenciar e de apresentarem-se como “lugares de memória” (NORA, 1993, apud ESQUINSANE, 2007, p. 104) permitindo a percepção dos discursos oficiais e, por vezes, dos discursos pessoais dos participantes nela subscritos, reconhecendo a função que cumprem ao serem escritas e lavradas.

Espera-se, com a adoção dessas práticas, ter tornado claros os espectros de participação de diferentes agentes e atores no processo de monitoramento, reconhecendo a ocorrência dessa prática, a análise dessa ocorrência e a consequente proposição do aprimoramento ou a introdução de práticas participativas representativas no monitoramento do PME, reconhecendo, à luz do referencial teórico, o poder transformador e a influência do monitoramento na adequação e no redesenho das políticas e programas educacionais, em busca de sua eficácia na aprendizagem dos alunos e no direcionamento de ações especificamente como fator democratizante da política pública em questão.

Quanto ao contexto da produção do PME e as previsões de monitoramento, a prospecção sobre quais vozes estão presentes ou são influentes na implantação e seu consequente monitoramento e se são perceptíveis interesses que não estão explícitos pelas propostas ou práticas, foram observados os relatos de gestores da SME, membros do CME, que são também professores e representantes da sociedade civil, cujos nomes constam das atas das reuniões de elaboração do PME.

2.3.1 Descrição da observação

Conforme apontado no transcorrer do segundo capítulo, a observação do processo de elaboração e monitoramento do PNE de São Caetano do Sul caracterizou-se pela observação cotidiana em seus múltiplos aspectos, não havendo restrição a momentos ou contextos específicos de observação, estando ao mesmo tempo o pesquisador atento às notícias sobre o PNE, às reuniões públicas e às conversas com gestores, fossem presenciais ou telefônicas.

A presença do pesquisador no cotidiano educacional do território no qual reside, permitiu que seu olhar se aproximasse daquele possível a qualquer cidadão. Compreende-se que tal abordagem dificulta a sistematização das informações coletadas, estando as mesmas sujeitas à interpretação subjetiva dos elementos estudados, risco justificado pela legitimação da percepção sobre o alcance das propostas para além do ambiente educacional e, conseqüentemente, da efetividade do convite à participação social.

Outro aspecto importante da abordagem escolhida foi a possibilidade de que os relatos colhidos não fossem submetidos ao filtro político, especialmente no caso dos gestores da SME, visto que algumas de suas percepções poderiam gerar sua exposição profissional, limitando-se seu discurso ao efetivo planejado, não alcançando o praticado. Espera-se com tal escolha ter sido superado o discurso presente nos planos oficiais de ação, avançando para a percepção das ações praticadas, presentes nas representações sobre o discurso oficial.

Diante de tais premissas, a prática exercida aproxima-se da observação participante simples, estando o pesquisador inserido na condição de munícipe e, por isso, integrado ao grupo participante, sendo essa prática indicada para estudos exploratórios qualitativos e levantamento de dados e hipóteses de análise, como apontado por Lakatos & Marconi (2003).

Sob tais perspectivas foi realizado o contato inicial com a SME, ocorrido em março de 2015. A requisição de informações sobre o PME fez com que a chamada telefônica fosse direcionada à responsável pelo PME, sendo tal profissional, também, a representante da SME no CME. A receptividade na chamada foi tamanha que no mesmo dia foi organizado um encontro presencial. Tal encontro destinou-se à descrição do processo de elaboração do PME. A ênfase na organização, assim como a riqueza dos relatos, da 1ª Reunião do Plano Municipal de Educação justifica-

se por ter sido a relatora responsável pela divulgação e organização do encontro. As informações coletadas estão relatadas e, ao mesmo tempo, referenciadas pelo caderno de atas do CME. Por tratar-se de uma reunião não autorizada pelo executivo municipal, não foi possível sua gravação, sendo as notas e apontamentos realizados pelo observador e posteriormente confrontados com as informações contidas no Caderno de Atas do CME, ao qual se fez referência, os elementos dessa conversa.

A 1ª Reunião do Plano Municipal de Educação, aberta e com convite público através de faixas espalhadas pelo município, foi realizada no dia 30 de julho de 2014, às 19 horas. O auditório do Centro de Capacitação de Profissionais da Educação (CECAPE) apresentava-se lotado, havendo dificuldade de acesso e alocação dos últimos a chegarem. Entretanto, as listas de presença à reunião, constantes do Caderno de Atas do CME (CME 2013/2015), aponta a presença de 128 pessoas, número inferior ao de presentes, dada a capacidade de 200 lugares no auditório, concluindo-se que nem todos os presentes foram registrados ou não se auto instituíram participantes.

A plateia, composta em sua maioria por professores da rede pública municipal, sendo 88 participantes, Conselheiros do CME (11 presentes), por representantes do CECAPE (8 presentes), autoridades municipais (6 presentes), representantes da Secretaria Estadual de Educação (3 participantes), representantes de universidades (3 presentes), 1 representante de Associação de Pais e Mestres e munícipes (8 presentes), assistiu a palestra do então presidente do CME, versando sobre a necessidade e a previsão legal de um PME, bem como a estratégia de dividirem-se grupos para discussão de diferentes eixos e metas em reuniões futuras, promovendo-se ao longo das próximas 3 reuniões abertas sobre o PME, seminários sobre cada uma das metas, a fim de que se votassem as proposições em uma futura plenária.

Na ocasião, a gestora relata que a clareza quanto à condução do processo de elaboração do PME, a elucidação da complexidade da elaboração do plano e a otimização do convite à participação não foram as ideais, por ter ocorrido em um momento em que grande parte da audiência já havia se dispersado. Afirmou que ela não tinha muita proximidade com os passos seguintes à reunião, indicando uma audiência com o presidente do CME.

Após insistentes 2 meses, foi acordado um encontro com o Presidente do CME. Desde a confirmação do encontro, ocasião em que lhe foi apresentada a característica da pesquisa, o presidente deixou clara a informalidade de tal encontro, caracterizando-o como uma conversa pessoal, não sendo possível a captação de seu áudio e tão somente a tomada de notas. Apesar da informalidade, tal conversa foi fundamental para a orientação do olhar do pesquisador e o acesso a novas informações, até então despercebidas.

O presidente apontou que sua posse e recente reeleição¹⁸ davam-se num momento importante da evolução educacional, não apenas de São Caetano do Sul, mas da região do ABC, visto sua familiaridade com os indicadores educacionais da região em virtude de sua ação acadêmica na região e de seu protagonismo no Observatório da Educação do ABC.

Relatou a preocupação de que fossem seguidas as orientações presentes nos documentos norteadores produzidos pelo MEC quanto aos planos, defendendo seu caráter sistêmico em nível nacional. Apontou para o adiantamento dos trabalhos, possível pela existência dos indicadores do “Observatório” e pela estratégia seguida quanto à realização de seminários. Defendeu a participação democrática e plural, porém representativa, visto que a participação direta daria uma longevidade ao projeto. Considerava, entretanto, que tal modelo de participação era justo, desde que os participantes representassem, de fato, as comunidades, fundações, unidades escolares, entre outros. Infere-se ter sido esse o modelo de participação ocorrida na etapa dos seminários de discussão do plano, decorridas ao longo do 2º semestre de 2014.

Em seus relatos, o presidente preocupou-se com o aparente sucesso educacional do município, que apesar de concreto, teria maior potencial, fosse em relação às estruturas oferecidas, fosse em relação às condições de financiamento. Limitou-se a associar essa percepção à importância de um PME integrado com as demandas do município. Reiterou sua confiança de que dentro do prazo determinado, ou seja, junho de 2015, o PME seria finalizado e encaminhado ao poder executivo.

¹⁸ A leitura do caderno de atas das reuniões do CME registra a posse do presidente entrevistado e professor na 1ª reunião pública pela Portaria nº 30.424 do Poder Executivo Municipal, datada de 25 de julho de 2014. Não há referências nas atas ao motivo da substituição do presidente do CME. O presidente empossado nessa data permaneceu na gestão seguinte do CME.

Apesar das referências aos documentos nacionais norteadores, ressaltam-se que não aparecem nos relatos alusões a observadores ou representantes do MEC na condução dos processos, apesar de acreditar-se na sua ocorrência.

Cumprindo-se prazo determinado para a promulgação do Plano, junho de 2015, diante a publicação da Lei nº 5.316/15 que o oficializava, foi feito novo contato com a gestora do SME e representante desta secretaria no CME. Conhecido o teor do instrumento legal, que vinculava o acompanhamento das metas do plano, aqui tratado como monitoramento, à composição de um Fórum Municipal de Educação, inquiriu-se a gestora sobre a programação do monitoramento e as previsões da participação social no mesmo.

Como resposta, obteve-se o relato de que a composição do referido Fórum estava adiantada e se esperava a Lei que o instituiria e implantaria estar pronta em poucas semanas. Aproveitou-se a ocasião para prospectar-se, ainda, a dimensão de participação social desenvolvida na concepção do Fórum, quando foi apontado que teria composição semelhante ao CME, com indicações do Executivo, e representações das diferentes redes educacionais em exercício no município e convite à inserção de pesquisadores universitários e ou especialistas em Educação.

Diante do questionamento de abertura do Fórum, por exemplo, a representantes discentes ou de associações de pais mestres, foi relatado que era uma possibilidade aventada, mas que alguns gestores não se mostravam favoráveis a tal medida, ainda que as reconhecessem como válidas e democráticas, pois isso faria com que as decisões ocorressem em ritmo lento, sendo necessária celeridade nas ações. Relatou a experiência vivida nas plenárias e seminários para a construção do Plano para reconhecer a lentidão que incorre da participação direta, mas marcou posição colocando-se parte de um grupo que lutava por sua manutenção. A gestora riu, pediu desculpas ao telefone e observou que podia estar excedendo o que poderia falar sobre o processo.

De fato, após tal diálogo, uma nova leitura, desta vez dirigida pela clareza da disputa política sobre a dimensão da participação no PME e, conseqüentemente, em seu monitoramento, uma nova análise da Lei 5316/15, em seu artigo 2º¹⁹, mostra que a participação da sociedade está limitada pela ação do CME, adquirindo claro

¹⁹ “Lei 5.316/15 - Artigo 2º - O Plano Municipal de Educação foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com participação da sociedade, através do Conselho Municipal de Educação, e, em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais.”

espectro representativo. Assim, não se atesta a ausência de participação social, mas justifica-se a crescente concentração das ações nas comissões de elaboração do PME, bem como o decréscimo do número de presentes nessas comissões (repetindo-se as mesmas personagens em diferentes comissões), conforme análise do Caderno de Atas do CME (CME, 2013/2015).

A continuidade do predomínio da prática representativa que, apesar de democrática, limita a ação dos sujeitos do processo educacional quanto à participação direta, passou a ser um foco de atenção do pesquisador e base para a elaboração de propostas de intervenção. Tal hipótese seria prospectada nos relatos futuros a serem colhidos com os gestores da SME.

Ao longo do segundo semestre de 2015 o contato com os gestores da SME, por razões que se desconhece, tornou-se mais difícil. Os contatos telefônicos eram sempre evasivos e não havia retorno. Diante dessa dificuldade, tentou-se o contato presencial com visitas regulares à SME, também sem sucesso. Os contatos com o Presidente do CME, diante da alegação que estava em viagem de pesquisa, também não obtiveram sucesso. Posteriormente, a gestora da SME informou que a ausência de contato se dava pelas incertezas em relação ao PME e, sobretudo, ao excesso de trabalho da SME em razão da participação na elaboração do Plano Regional de Educação do ABC e na participação no recém-instituído Fórum Regional de Educação do ABC²⁰.

O novo contato com a gestão da SME, ocorrido em abril de 2016, buscou obter informações sobre as ações de monitoramento em curso. Foi relatado que o Fórum Municipal de Educação ainda não havia sido instituído e que se aguardava a tramitação do instrumento legal que o instituiria. A proximidade e a movimentação política do processo eleitoral municipal, segundo a gestora, eram um problema, pois segundo ela, há meses as pautas do Executivo vinham sendo trancadas no legislativo municipal. Mas ressaltou que, ainda assim, as metas vinham sendo monitoradas pelo CME e que vinham sendo cumpridas em sua totalidade, citando que na última reunião ordinária do Conselho Municipal o assunto havia sido abordado.

²⁰ O período a que se faz alusão encontra referência nas informações do programa “De Olho nos Planos”, que divulgou essa iniciativa. Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/pre-grande-abc/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

O acesso às atas do CME da gestão 2015/17, confirmam as informações e referenciaram, igualmente, outros campos dessa pesquisa. Conduziu-se o diálogo por longos minutos, buscando uma aproximação pessoal, a fim de que fosse observado posteriormente, no relato, um parecer sobre a participação social nesse monitoramento. Inquirida sobre a dificuldade de se manter uma rotina administrativa intensa e ainda acompanhar o trabalho nas unidades escolares, a gestora respondeu sobre a impossibilidade de observação, sendo solicitados relatórios aos secretários e gestores escolares e que dentro do possível, cada membro do CME, visto que muitos atuavam na Rede Municipal de Ensino, procurava observar uma meta em especial.

Este pesquisador informou que atuava na Rede Privada no município e que nunca ouvira falar das metas na unidade escolar em que atuava. A gestora lamentou e reconheceu que o foco tem sido na Rede Municipal, não havendo ações específicas nas redes Estaduais e Privadas, apesar de reconhecer que deveria existir. Observou, também, uma diminuição no interesse geral pelo PME, visto que durante o período eleitoral e a candidatura à reeleição do atual prefeito, as ações de informação e marketing haviam sido limitadas com o receio de se incorrer em crime eleitoral.

Desse relato inferiu-se que as ações de monitoramento em curso eram limitadas, sobretudo quanto à participação social, motivando a elaboração de ações que viessem a incrementar tal prática sob a premissa da abertura de campos de participação e espaços de reflexão sobre o PME e a prática educacional.

A análise dos relatos descritos e a abordagem do pesquisador, reconhecendo a subjetividade da análise e a interferência de conhecimentos prévios do observador, sendo cidadão, educador e professor em exercício no município, novamente delimitam essa ação junto ao contexto da observação simples, que embora participante, não busca a imersão ou a interferência nos processos, conforme referenciam Lakatos & Marconi (2003).

Tal observação é referenciada igualmente por tópicos e apontamentos percebidos e registrados durante os contatos com os gestores da SME e do CME, que apesar de não se transformarem em eloquentes transcrições, baseiam os discursos e os silêncios, os cuidados e avanços nos processos, bem como os desejos dos gestores diante dos limites de seu contexto. É assim composto um cenário em que,

Notas de campo são, destacadamente, um método para capturar e preservar as percepções e compreensões estimuladas por essas experiências vividas em situação de proximidade e a longo prazo. Assim, notas de campo inscrevem as compreensões e *insights*, por vezes incipientes, que o pesquisador adquire através da imersão em outro mundo, pela observação em meio a atividades mundanas e crises barulhentas, pelo embate direto com as contingências e os constrangimentos da vida cotidiana de outras pessoas. (EMERSON et al, 2013. P. 374)

Por fim, a ação de observação leva automaticamente ao confronto com o contexto da prática, questionando-se como as estratégias estão sendo implementadas, se há evidências de resistências à implementação, quem está dirigindo e acompanhando esse processo, contradições entre o que vem sendo praticado e o inicialmente formulado e, à luz do referencial teórico, se é perceptível que as ações de monitoramento estejam influenciando o redesenho do texto, bem como a preocupação com a abertura e o fomento da ampla participação social no acompanhamento do PME.

No que tange ao contexto dos resultados, questionaram-se os possíveis impactos das estratégias sobre os alunos e sua educação, a existência de consequências inesperadas e detectadas pelo monitoramento, bem como de efeitos de primeira ou segunda ordem que envolvam evolução da qualidade. Finalmente, no contexto da estratégia política referente ao PME propõe-se referenciar, diante das observações realizadas, propostas para, através do aprimoramento ou introdução do elemento participativo no monitoramento, potencializar os efeitos benéficos do PME e o cumprimento de suas metas e estratégias.

Quadro 4: Referências – Notícias sobre o PME – 1

Fonte	Acesso	Registro	Objetivo
Faixas públicas	Anexos PME	Faixas afixadas em pontos de grande circulação da cidade convidando para a participação de reuniões públicas sobre o PME.	As faixas despertaram no pesquisador o direcionamento do olhar para o processo participativo e apresentaram as datas dos eventos a serem observados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5: Referências – Notícias sobre o PME – 2

Fonte	Acesso	Registro	Objetivo
Página de Internet	< http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/noticias/sao-caetano-trabalha-na-formulacao-do-plano-municipal-de-educacao.html > . Acesso em: 02 maio 2015.	Página de divulgação de reunião plenária dobre o PME	Referências para o acompanhamento do processo de elaboração do PME visto serem publicadas suas premissas fundamentais e por registrarem o desejo de ampla participação social ao apontar as características dos participantes, bem como alinhar o processo ao contexto do PNE. Há, no registro, um cronograma das ações futuras que denunciam a estratégia descrita para a otimização dos trabalhos na elaboração do PME.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 6: Referências – Notas de Campo – Relatos do Gestores - Cronologia

Fonte	Acesso	Registro	Objetivo
1- Conversa telefônica com gestora da SME	Março de 2015	A conversa não teve um registro.	Demonstrar interesse no processo de elaboração do PME e buscar informações preliminares, anunciando trata-se de um estudo em nível superior sobre os aspectos participativos na elaboração do PME. Receptividade. Agendamento de encontro presencial.
2- Encontro presencial com gestora da SME	Março de 2015	Notas de campo – apontamentos sobre os temas e as observações – anotações sobre a motivação positiva da gestora	Conhecer o processo de elaboração do PME em curso. OBS: Sob solicitação, a gestora relatou a chamada pública para a elaboração do PME e a primeira reunião com tal fim. Descreveu a reunião como muito concorrida (falta de lugares no auditório) e longa, de forma que ao final da palestra de apresentação do projeto de elaboração e formação de comissões de estudo a presença já era diminuta. Percebeu-se que foi levado para a reunião um plano de trabalho ao qual os participantes foram chamados a aderir a partir de uma decisão prévia. Gestora orientou o acesso às atas das reuniões do CME por meio da Lei de acesso à informação.
3 - Encontro presencial com Presidente do CME	Maio de 2015	Notas de campo – apontamentos sobre os temas e observações gerais. Houve pedido para que não fosse gravada a conversa	Conhecer o trabalho das comissões de elaboração do PME, o patamar do processo e o grau de participação social. OBS: O presidente apresentou-se como pesquisador e formulador de indicadores educacionais através do “Observatório da Educação do ABC”. Apontou que o processo não era plenamente autônomo, havendo orientações que o limitavam, mas que concordava com tal prática. Não fez referência à presença de orientadores ou observadores do MEC. Citou respeitar a ampla participação presente nas orientações apontado a dificuldade de tal prática diante da necessidade de celeridade do processo,

			que deveria durar 1 ano. Ressaltou a importância de a região ter indicadores próprios, apesar de não haver avaliação educacional municipal específica, sendo essa uma das metas a serem alcançadas. Apontou a escolha pela participação representativa na elaboração do PME. Os relatos do funcionamento de cada comissão, em relação às metas, foi vago, transparecendo não conhecer o cotidiano de cada comissão. Análises do gestor acerca da qualidade da Educação no município e sobre seu maior potencial de realização em relação ao que é, de fato, praticado.
4 - Contato telefônico com gestora da SME	Junho de 2015	Anotações dos tópicos da conversa	Dialogar sobre as estratégias de monitoramento presentes no PME. OBS: Projeto de criação do Fórum Municipal de Educação e questionamento sobre a participação social nesse monitoramento. Fórum seria composto por gestores educacionais, especialistas e indicações políticas. Composição semelhante a das equipes de trabalho na elaboração das metas. Fez críticas a essa escolha. A conversa foi extremamente formal, talvez em razão de desconforto ou sobrecarga da gestora ou inabilidade do pesquisador. Não foi possível “quebrar o gelo” para eu fossem conseguidas maiores informações.
5 - Contato telefônico com gestora da SME	Abril de 2016	Anotações dos tópicos da conversa	Conhecer as ações de monitoramento em curso para posterior análise. OBS: Cuidado em pessoalizar a conversa para que não tivesse o mesmo tom d conversa anterior, que ao ver do pesquisador tinha sido o motivo da recusa dos contatos no 2º semestre de 2015. Informação de que o Fórum Municipal de Educação não havia sido constituído por razões políticas e que por isso o CME e a SME realizavam o acompanhamento das metas. Disse não haver metas que preocupassem quanto ao seu cumprimento. Questionou-se a presença dos conselheiros no cotidiano e a participação das comunidades nesse acompanhamento. Percebeu-se que a observação era indireta através de relatórios dos gestores escolares (alguns participantes do CME) e a divisão da observação “por metas” entre os conselheiros. Questionada sobre a publicidade atual do PME e de seu monitoramento, reconheceu essa restrição por razões políticas, bem como o foco das ações na rede municipal, apesar da clareza de que deveria atingir todas as redes em exercício no município.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 7: Extratos das Atas do CME e Observações

Fonte	Acesso	Registro	Objetivo
Ata CME gestão 2013/2015	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	3ª reunião ordinária – 11/09/2013 – 32 participantes (sem indicação de origem)	Delimitar o contexto inicial das discussões sobre o PME. OBS: Ressalta-se a citação do termo cidadania real como dimensão participativa de envolvimento social. Fica clara a opção inicial pela constituição de comissões por temas.
Ata CME gestão 2013/2015	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	4ª reunião ordinária – 18/09/2013 - 36 participantes (sem indicação de origem)	Delimitar o contexto inicial das discussões sobre o PME. OBS: Embora não haja referência direta ao PME, sendo o contexto apresentado a participação na CONAE, ficam expressos os pressupostos da participação e da colaboração federativa, bem como feita referência à consciência da integração para a gênese de um Sistema Nacional de Educação. Explícita está a escolha do modelo de comissões.
Ata CME gestão 2013/2015	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	1ª reunião ordinária – 16/04/2014 – 20 participantes – Membros do CME por instituição	Delimitar o contexto inicial das discussões sobre o PME. OBS: Referência ao alinhamento nacional entre os planos educacionais. Primeira referência ao PME, sendo possível inferir sua existência ao citar-se o alinhamento. NOTA: Infere-se nas leituras posteriores que após essa reunião houve decisão, não registrada, de elaboração de um novo plano, havendo, inclusive, troca na gestão do CME.
Ata CME gestão 2014/2015	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	2ª reunião ordinária- 21/07/2014 – 15 participantes – assinaturas sem os nomes	Referenciar o início da elaboração do PME. OBS: Há mudança na gestão do CME, não apontada nas atas e extemporânea. Marca-se, entre as duas reuniões, que essa segunda explicitamente trata de um novo PME. Percebe-se o pouco tempo entre o “convite” e a realização da reunião aberta. NOTA: Não há ata de registros dos seminários, apenas listas de presença por comissões, cuja organização está presente no texto.
Ata CME gestão 2014/2015	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	4ª reunião ordinária – 18/03/2015 – 15 participantes – assinaturas sem nomes	Referenciar o processo de elaboração do PME. OBS: Não percebido o processo de elaboração na análise das atas. O produto pronto é apresentado aos conselheiros. Sem o conhecimento do funcionamento das comissões, não é possível delimitar o grau de participação social a partir das atas. A mudança de

			gestão no CME marca maior objetividade e não se faz mais referências, nas atas, à participação. Seja pelo ponto em que se encontra o processo, seja por opção da gestão. Não é possível afirmar-se a inexistência da participação, apesar de não aparecer na ata. NOTA: A ata da 3ª reunião ordinário do CME faz referência a temas alheios ao PME.
Ata CME gestão 2015/2017	Ata CME gestão 2015/2017 Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	1ª reunião ordinária – 8/05/2015 – 16 participantes – Membros do CME e representante da Secretaria Estadual de Educação - SEEDUC	Referenciar o processo de elaboração do PME. OBS: As atas permitem a percepção da troca de gestão no CME. O processo se inicia com a participação social e a entrega do produto não passa, primeiro, pela aprovação popular, ao menos não há registro em atas; Outro indicador na queda da importância da participação é a possibilidade de entrega “a cada participante”, permitindo inferir um número baixo e um grupo sob controle.
Ata CME gestão 2015/2017	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	7ª reunião ordinária – 29/04/2016 – 12 participantes – assinaturas sem nomes	Referenciar ações de monitoramento do PME. OBS: Após silêncio nas atas ordinárias sobre o PME, retoma-se o tema por ocasião da proximidade dos prazos para o cumprimento de determinadas estratégias estarem se aproximando, havendo um levantamento das ações em curso. Percebe-se que os conselheiros não têm clareza quanto ao cumprimento das ações e que ações de formação inerentes às estratégias estão em curso, mas ações práticas sobre a comunidade não foram implantadas.
Ata CME gestão 2015/ 2017	Cópia solicitada por meio da Lei 12.527/2011	8ª reunião ordinária – 16/06/2016 – 14 participantes – assinaturas sem nomes	Referenciar ações de monitoramento do PME. OBS: No que tange à meta 7, as estratégias com previsão de ações para o 1º ano de vigência do plano são citadas como em execução, embora de forma genérica e sem maiores detalhes. Não são citados indicadores específicos. Percebe-se que o acúmulo de funções, a diversidade de preocupações e o espaçamento das reuniões do CME faz com que o monitoramento não seja criterioso. Tal percepção se fortalece à medida que na ata é citada a ausência do Fórum Municipal de Educação, instância responsável pelo monitoramento do PME no corpo da Lei que o instituiu. Apesar dos limites, registra-se o cumprimento das metas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3 PLANOS DE AÇÃO EDUCACIONAL PARA O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO DO PME DE SÃO CAETANO DO SUL – META 7

Conforme apresentado no item 1.4 do primeiro capítulo desse trabalho, a meta 7 do Plano Municipal de Educação de São Caetano do Sul possui ações em curso para que seu cumprimento se dê dentro do planejado, especificamente em relação às ações programadas para o 1º e 2º anos pós-promulgação do referido plano. A observação das atas recentes do CME, referentes ao ano de 2016, apontam para o cumprimento parcial das metas previstas. Entretanto não são observadas ações participativas no acompanhamento dessas metas, cabendo ao Conselho Municipal e à Secretaria de Educação tanto as observações quanto os relatos desse monitoramento, visto não ser registrada até então, a criação do Fórum Municipal de Educação, responsável pelo monitoramento das metas, de acordo com a lei que instituiu o PME.

Desta feita, pretende-se apresentar opções e possibilidades de ações que considerem e privilegiem a participação social e o engajamento da sociedade no acompanhamento das ações referentes a essa meta 7, considerando as perspectivas teóricas desenvolvidas ao longo do capítulo 2. É importante ressaltar que, de acordo com os objetivos desse trabalho, tais ações poderão ser estendidas enquanto estratégia de monitoramento para as demais metas ou exemplos de ações possíveis para outros contextos municipais.

Como introdução às propostas apresentadas, deve ser feita uma ressalva quanto às discussões sobre estratégias de monitoramento através do Fórum Municipal de Educação. Apontado como fundamental para o monitoramento das ações, tal colegiado ainda não foi constituído para o território de São Caetano do Sul.

Os últimos relatos coletados junto aos gestores da SME e conselheiros do CME apontam para um atraso nos trâmites necessários para sua concretização, tendo sido feita a escolha pela elaboração de uma Lei Municipal destinada a tal fim. As informações mais recentes obtidas nos últimos contatos com os gestores da SME, no segundo semestre de 2016, atestam que tal fórum ainda não foi constituído, são confirmadas pelas informações encontradas na página na internet do movimento “De olho nos planos”, datada de 19/10/2016, posteriormente ao término do trabalho de campo.

De toda forma, partindo das premissas da instância deliberativa, de envolver o poder público, os sindicatos, os movimentos sociais, cidadãos interessados, responsáveis e estudantes, docentes, gestores educacionais e as universidades, uma vez constituído, o Fórum Municipal de Educação deverá atuar como instância determinante de monitoramento e poderá ser integrado ao PAE proposto. A ausência de referência a sua participação nessas ações justifica-se pela necessidade de monitoramento planejado, integrado e participativo ser mais urgente que o ritmo dos trâmites legislativos, sobretudo em períodos eleitorais e de mudança de governos.

Assim, retomam-se as considerações delimitadas ao longo da descrição do caso de gestão acerca do aspecto participativo no processo de elaboração do PME. Tal retomada, considerando a interdependência entre as etapas de desenho, elaboração e monitoramento de uma política pública, justifica-se para que seja elucidada a diferença de perspectivas participativas entre a elaboração e o monitoramento, bem como a possibilidade de sua consolidação nesse segundo momento.

3.1 A publicidade sobre o plano necessária ao monitoramento participativo

A abertura e a publicidade dadas ao processo de construção do PME de São Caetano do Sul foi uma preocupação constante dos gestores durante o mesmo, mas não se sustentam do decurso das ações, sendo perceptível, tanto nas narrativas dos participantes quanto nas documentações analisadas, a tendência à diminuição de tal prática ao longo do processo até a sua incipiência na etapa de monitoramento.

A preocupação com a perda de representatividade social das ações planejadas pelo PME, especialmente a meta 7, e a constatação das dificuldades que limitam a participação em seu monitoramento, são as premissas para que se proponham ações que resgatem no acompanhamento do PME a participação como fator democratizante e impulsionador de sentidos, articulados as necessidades e anseios sociais do município.

A partir da meta 7 e suas estratégias, serão propostas ações que integrem professores, alunos, gestores e cidadãos no conhecimento das propostas nela constantes e a conseqüente observação de sua implantação, resguardando não apenas o direito à ciência dos fatos, mas também de interferir em seus rumos de

forma propositiva, pressuposto da gestão democrática das políticas públicas. Afim de que se legitime tal ação, propõe-se o foco nas ações programadas para o 1º e 2º anos de vigência do PME.

Constata-se que algumas ações programadas para o 1º ano de implementação passaram por limites institucionais e/ou políticos, como exemplifica o fato de não ter sido reunido o Fórum Municipal de Educação, dependente da regulamentação de instrumentos legais e deliberações relacionadas ao poder legislativo nas diferentes esferas de gestão da Educação. Percebe-se, ainda, que raras foram as ações motivadoras à participação social.

Um dos pré-requisitos para a integração da sociedade nas políticas públicas de forma influente é a publicidade e o conhecimento das ações. A preocupação demonstrada com essa prática, quando das discussões iniciais do PME, por meio de faixas em pontos estratégicos e de ampla circulação do município, divulgação na imprensa local ou visitas às unidades de ensino, não parece ter tido continuidade. A publicidade das ações torna-se essencial ao seu monitoramento.

A fim de que seja atendido esse pré-requisito, é necessária a construção de espaços destinados e essa publicidade, além daqueles já utilizados na construção do plano e atualmente descontinuados. Compreende-se que essa iniciativa seja a base para que as demais ações a serem propostas no monitoramento e, quem sabe, redesenho de ações e metas adquiram e mantenham caráter participativo. As metas tratadas como cumpridas deveriam ser pormenorizadas nesse fórum, visto não serem de conhecimento público.

As discussões referentes às ações da meta 7 programadas para o 1º ano do plano ficaram restritas às reuniões do CME, cuja divulgação esteve “escondida” no portal na Internet da Prefeitura Municipal. Não há relatórios disponíveis que documentem a execução das ações da meta 7. Assim sendo, a elaboração de páginas específicas para a divulgação das ações é uma ação urgente para a garantia da necessária publicidade ao plano. Tais páginas devem estar em evidência nas aberturas dos sites ligados ao Poder executivo municipal.

Apesar da aparente simplicidade, naturalizar presença do PME no cotidiano do território em questão é essencial, mas não tão fácil quanto parece. A constituição de uma memória coletiva e de uma percepção natural de um fato demanda tempo e ações em múltiplos sentidos. Dessa forma, diferentes ações orquestradas se fazem

necessárias para que sejam atingidos, além dos profissionais da Educação e dos gestores, os alunos, pais e cidadãos.

Sugere-se tanto ações de publicidade quanto ações de formação no interior das unidades de ensino, promovendo o cruzamento de informações recebidas de fontes diversas, aumentando a eficácia da comunicação.

Da mesma forma que durante as discussões iniciais para o desenho do PME, Secretaria Municipal de Educação e o CME deveriam afixar, na cidade, faixas que contivessem as metas do plano em execução, especificamente seus subitens ou estratégias, privilegiando aquelas cujo prazo para seu cumprimento fosse de um ou dois anos. Lembra-se que na descrição do caso de gestão evidenciou-se que a comunicação através de faixas faz parte da cultura política local, sendo referenciada, inclusive, nos anexos do PME como evidência da presença do aspecto participativo na sua elaboração.

Além da fixação de faixas, é frequente que o poder público de São Caetano do Sul use como substrato para divulgação de eventos, cursos, acesso a campanhas de promoção da saúde ou festas populares, os vidros dos ônibus que circulam pelo município. Mais dinâmico que as faixas, tal meio difundirá a informação.

O Município de São Caetano oferece um atendimento satisfatório nos serviços públicos de saúde essencial, de acordo com a representação de sua população. No entanto, é comum que as salas de espera desses serviços sejam ocupadas pela população por períodos superiores há quinze minutos. Associando a disponibilidade dos pacientes a exercerem, ou mesmo procurarem, atividade para esses períodos, a exposição de *banners* ou vídeos sobre a existência das metas do PME e o convite ao seu monitoramento, seria uma ação de boa eficácia na comunicação.

Entretanto, pouca efetividade tem o meio de divulgação se estiver desvinculado de um conteúdo que desperte interesse. Assim, a linguagem empregada deveria solicitar que a população procurasse inquirir as escolas ou os órgãos reguladores da Educação sobre a concretização, no ambiente escolar, de ações vinculadas às estratégias divulgadas das metas afixadas. Tal estratégia terá especial eficácia e relevância para aqueles pontos das metas com reflexos diretos no cotidiano das escolas, tais como a construção dos PPP das unidades escolares

(estratégia 7.4) ou a promoção de políticas de combate à violência e valorização da cultura de paz através das escolas (estratégia 7.17).

Quadro 8: Plano de Ação Educacional 3.1

PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL – 3.1 – 24/11/2016	
OBJETIVO: Dar publicidade ao PME de São Caetano do Sul a fim de possibilitar a realização de seu monitoramento	
O que será feito?	Divulgação e convite ao acompanhamento das metas do PME programadas para o 1º e 2º anos de implantação da política.
Por que será feito?	Informação e conhecimento sobre uma Política Pública são pré-condições para a abertura de espaço participativo democratizante.
Onde será feito?	Poder executivo de São Caetano do Sul, representado pela SME e orientado pelo CME.
Quando será feito?	Ação urgente – implantação imediata a fim de se referenciar o ciclo de monitoramento do PAE pelo ano letivo de 2017.
Por quem será feito?	Técnicos da Secretaria de Educação e Departamento de Comunicação do Poder Executivo.
Como será feito?	Criação de campanha publicitária que preconize a sensibilização ao convite à participação no monitoramento do PME através de destaques nos sites oficiais, faixas, <i>busdoor</i> e <i>banners</i> afixados em salas de espera públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 Ações didáticas dinamizadoras do monitoramento participativo

Paralelamente a essa exposição pública das metas do plano, o conhecimento por parte dos alunos do conteúdo que as integram e a proposição de ações que os transformem em emissários das estratégias aos seus pais são determinantes. Entretanto, o meio possível para que as ações propostas pelo PME cheguem até os alunos, depende do engajamento e do conhecimento sobre as estratégias e metas do PME por seus professores. Esse conhecimento dar-se-á através de programas sistêmicos e ações de formação que serão detalhadas na sequência desse trabalho. Por hora, em atenção ao aspecto da comunicação e da publicidade das metas e ações inerentes ao aumento do sucesso na execução do PME por meio de um monitoramento participativo, ressalta-se que os alunos podem ser instigados pelos docentes a serem os promotores da divulgação e do monitoramento das estratégias e metas.

Trabalhos solicitados na área de comunicação e linguagem para que entrevistem seus próprios pais ou cidadãos acerca das metas do PME podem cumprir tanto importantes premissas didáticas quanto a função de divulgação das estratégias, promovendo o cruzamento das percepções, necessário ao

enraizamento das ideias. Através da associação das informações visualizadas no trânsito pelo ambiente urbano com as indagações feitas pelos estudantes, afirma-se o conhecimento sobre as metas do PME e amplia-se a possibilidade de que pais e cidadãos se coloquem atentos ao cumprimento dessas metas.

O aspecto democrático participativo será privilegiado na medida em que integrem-se alunos e docentes como agentes de informação, colocando-os atentos às necessidades e ao andamento da implantação das metas e estratégias e abrindo-se a possibilidade de que toda a sociedade questione o andamento das mesmas, retroalimentando as gestões escolares e municipais para prováveis e possíveis correções de fluxo ou direcionamento de ações em escolas ou regiões cujos processos não obedecessem ao cronograma sugerido, exercendo o papel esperado das ações de monitoramento referenciadas por Vaitsman (2006).

Esse conhecimento do plano pode ser complementado com o convite para que líderes comunitários e formadores de opinião, como padres, pastores, sindicalistas e representantes da imprensa citassem as metas e estratégias ou mesmo a necessidade de observação de implantação do PME em suas reuniões ou publicações.

Essa mesma prática possibilita a promoção de um debate constante e eloquente quanto ao PME, mantendo-o vivo e dinâmico. Essas ações devem ser recorrentes e reincidentes. Apesar da relevância das associações de classe, igrejas e imprensa para essa divulgação, é a escola o local privilegiado para sua realização, visto a proximidade da recepção dos impactos dos debates como estratégia de monitoramento.

A participação da comunidade escolar, pais, alunos e docentes, além dos gestores, parecem determinantes para a construção dos caminhos necessários à consecução de algumas estratégias, como exemplifica a de número 7.24, referente à elaboração de processos que estimulem as escolas a melhorarem seu IDEB. Parece bastante lógico que essa melhora esteja relacionada ao aumento da aprendizagem dos alunos. São múltiplas as possibilidades de ações para que essa aprendizagem se desenvolva, mas a estratégia descrita cita políticas de estímulo.

Entretanto, como conhecer os elementos que estimulem cada região, cada comunidade, cada escola ou coletividade de alunos e professores a melhorarem suas aprendizagens? E como associar essas ações ao monitoramento do PME? Os

pressupostos da aprendizagem significativa tangenciam essa necessidade na medida em que a

predisposição para aprender e aprendizagem significativa guardam entre si uma relação praticamente circular: a aprendizagem significativa requer predisposição para aprender e, ao mesmo tempo, gera este tipo de experiência afetiva. Atitudes e sentimentos positivos em relação à experiência educativa têm suas raízes na aprendizagem significativa e, por sua vez, a facilitam. (MOREIRA, 2011. P.36)

Dessa forma, a criação de uma comissão para desenvolver tais políticas de estímulo às escolas, para que melhorem seus indicadores de efetividade da aprendizagem de seus alunos, inclusive aqueles construídos a partir da observação dos alunos, pais e profissionais da Educação no cotidiano, além daqueles expressos no IDEB, associadas à implementação do PME, deve relativizar os aspectos locais e procurar estimular, em cada comunidade, uma integração entre seus anseios e o currículo escolar. Tais premissas devem ser cumpridas de forma que tal comissão promova ações diferentes e relacionadas às especificidades da comunidade escolar em questão. Ressalta-se que a criação de comissões está prevista nas estratégias 7.7 e 7.24 do PME, procurando-se, assim, associar sua prática, quando instituída, às proposições desse PAE, tornando-as portas para a participação.

Daí a relevância para de que seja frequente o estímulo ao debate sobre os planos e a busca de ações participativas para que professores discutam como querem ensinar aquilo que os alunos, tendo como referência o currículo oficial, demonstram interesse em aprender em inter-relação com seus contextos, de forma a impregnar de significação sua aprendizagem.

Propõe-se, então, a partir das premissas apresentadas, que a comissão criada para estimular as escolas a aumentarem sua avaliação no IDEB, considere o debate sobre o PME ao longo de programas de formação de professores estruturados e constantes, não apenas como uma ferramenta de aprendizagem, apesar de a ela estar intrinsecamente relacionada, mas de monitoramento dessas mesmas metas e estratégias com caráter participativo, no intuito de promover uma interação dialética entre o formar para melhor ensinar e formar para a consciência participativa, enquanto participantes.

Esse nível de consciência docente sobre sua função na contextualização e implantação das estratégias do PME, e por isso também em seu monitoramento deve ser adquirido em programas de formação que ocorram em horários

remunerados de trabalho, preferencialmente opostos ao período de docência, destinados a planejamento e estudos, e compulsórios se necessário, possibilitando que seus resultados sejam cobrados nos planos de ensino e na sua transposição para as salas de aula de forma permanente e constante.

Entretanto, transpor para a comunidade o conhecimento sobre as ações didáticas, o que potencializa seu sucesso, bem como das estratégias e metas do PME em curso, dependem da atratividade das propostas para que sejam capazes de reunir as diferentes comunidades motivando-as a ouvir, intervir e, assim, participar. Dessa forma, a sedução à participação faz-se necessária para além das ações formais, cativando a comunidade e toda a sociedade à integração.

Quadro 9: Plano de Ação Educacional 3.2

PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL – 3.2 – 24/11/2016	
OBJETIVO: Integrar o cotidiano escolar à comunicação sobre o PME para possibilitar e dinamizar seu monitoramento participativo, por meio de ações didáticas.	
O que será feito?	Estratégias didáticas junto aos alunos cujas ações propostas ultrapassem os limites da escola e promovam a interação entre alunos e sociedade sobre as metas do PME, referenciadas pela cultura local. Criação de comissão para orientar a prática.
Por que será feito?	É necessária a incorporação do PME ao cotidiano do município e a comunicação do estado aos cidadãos e dos alunos aos cidadãos, simultaneamente favorecem essa naturalização e a atenção ao PME.
Onde será feito?	Escolas das diferentes redes no município, salas de aula.
Quando será feito?	Planejamento pedagógico para o ano de 2017 e em seu transcurso.
Por quem será feito?	Comissão de orientação, Coordenadores pedagógicos e Professores, em integração. Alunos.
Como será feito?	Os comissionários se reunirão com os professores e coordenadores a fim de conhecerem as especificidades da escola e construirão propostas de trabalhos de pesquisa a serem realizados pelos alunos, entrevistas à comunidade, associados ao currículo escolar da área de comunicação, tendo por tema as metas do PME.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 Ações de aproximação entre Escola e Comunidade em prol do monitoramento participativo

Em ata do CME datada de 20 de outubro de 2016, uma das conselheiras, referindo-se estratégia 7.17, aponta para a pouca atratividade das palestras e encontros realizados pela comissão responsável, congregando baixo número de participantes na promoção de políticas de combate à violência e promoção de paz.

Esse ponto merece ser analisado como um exemplo do degrau existente entre a abertura de um espaço participativo e o exercício efetivo da participação. A expectativa de participação no monitoramento dessa meta tende a ser significativamente baixa se não forem criadas estratégias que seduzam a comunidade ao conhecimento e acompanhamento das ações a elas referentes.

As escolas e seus profissionais têm, por vezes, pouca motivação para atrair a comunidade e os pais de alunos para o lado interno de seus muros. Ações que passem à margem das ações estritamente pedagógicas, como a abertura das unidades escolares, prática esportiva aos finais de semana, arrecadação de fundos para incremento do patrimônio escolar, não são, necessariamente deliberativas ou participativas. Esses responsáveis e cidadãos, conforme afirmam Reali & Tancredi (2005, p.241), “difícilmente são convidados a participar da elaboração e do desenvolvimento dos projetos pedagógicos das escolas”.

Desconsidera-se o potencial dos olhares dessa comunidade em contribuir e agregar para as escolhas feitas pela escola, inclusive no aspecto didático. Entretanto, considera-se que o processo de aprendizagem esteja ligado ao que se convencionou tratar como territorialização da escola a partir da participação social. Em relação a essa comunidade,

a participação delas tem sido bastante restrita, ficando a escola como a responsável pela determinação das ações que considera necessário implementar, e que devem ser acatadas pelos pais. Esse tipo de interação revela a existência de um modelo unilateral, em que os pais muitas vezes são aceitos pela escola em termos de discurso, mas, na prática, há uma participação secundária que apenas referenda as decisões e ações da instituição. A partir desse quadro considera-se que a escola não vem conseguindo adotar uma postura que favoreça a aproximação das diferentes culturas e criar um ambiente verdadeiramente receptivo para a participação das famílias, de modo que elas possam se sentir aceitas, conhecer e compreender o trabalho ali realizado e a forma como podem contribuir com ela, definindo um papel ativo em suas ações. (REALI & TANCREDI, 2005. p.241)

São, então, duas as questões relevantes a serem vencidas: a pouca atratividade pela escola e o pouco interesse da escola, para que se introduza a participação no monitoramento do PME e a consequente influência democrática na retroalimentação e redesenho das políticas. Retomando a citada estratégia 7.17, onde as palestras realizadas reuniram poucos participantes, há de se considerar a introdução de novos elementos para que a atratividade dos encontros e relevância

das colaborações sejam reconhecidas. Considera-se que toda ação relacionada ao PME tenha por objetivo aumentar a aprendizagem dos alunos.

A integração à comunidade deve, sim, partir da instituição escolar. Todavia, se as atividades propostas forem estritamente burocráticas e técnicas, tendem ao abandono. Dessa forma, os convites à participação devem basear-se em ações práticas. Os pais poderiam ser estimulados a apresentar aos alunos, de forma plural, a sua percepção sobre a violência, sendo convidados a encenar e representar situações cotidianas ligadas aos temas, aos alunos, em horário curricular.

Os professores, por sua vez, compilariam os discursos e abordagens apresentados e os relacionariam aos conteúdos apresentados, contextualizando tais ações, referenciados pelo próprio universo dos alunos. Mas é justamente a associação dessa proposta ao monitoramento das metas do PME que ultrapassaria certo “lugar comum” quanto a essa proposição.

A divulgação em mural ou quadro de avisos, no ambiente escolar, das metas e estratégias trabalhadas naquele período e elencadas no PME deve ser apresentada aos pais e alunos participantes, solicitando que identifiquem, em tal quadro, a estratégia com a qual estejam colaborando para sua concretização na escola. Essa meta ou estratégia pode ser sinalizada com um marcador de cor verde. Na sequência, quem sabe ao longo de um lanche coletivo, poderiam ser chamados, bem como os alunos, a opinarem sobre ações possíveis e colaborativas para que as demais metas ou estratégias fossem trabalhadas.

Um novo encontro com nova apresentação de atividades, mas dessa vez dos alunos aos seus pais, que sempre são cativantes, deverá ser marcado a fim de que novos elementos do quadro sejam tratados e marcados. A exemplificação da meta 7.17 é apenas alegórica, visto que tal ação pode ser adaptada a qualquer das estratégias e metas, que passarão a ser intermediadas pelas expectativas dos participantes, assumindo-se como parte de um território democrático.

Relações mais estreitas com a escola podem favorecer a escolarização dos filhos por dar indicações à escola a respeito de suas expectativas e por contribuir para que este processo ocorra sem transtornos. Se as duas estabelecerem uma linguagem comum e estratégias definidas colaborativamente no trato de alguns aspectos do desenvolvimento e da escolarização dos estudantes, é possível que as crianças consigam ter um percurso acadêmico mais significativo (REALI & TANCREDI, 2005. p.242).

Fica evidenciado que a integração do acompanhamento das metas e estratégias de uma política pública a ações didáticas, integração da comunidade,

tornando-a conhecida e naturalizada em um determinado território tem a potência necessária para que seja valorizada, e por consequência acompanhada, de forma participativa, ao mesmo tempo em que mantém o foco da atuação escolar em sua atividade pedagógica, tornando-se

um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as demandas sociais de um município, estado ou país, com políticas de Estado (DE OLHO NOS PLANOS, 2015).

A articulação dos pontos até aqui abordados, em ações distintas, nesse terceiro capítulo, quando pensados de maneira sistêmica e integrados, tendem a assumir maior relevância cotidiana. Tal integração deve ser buscada através dos sujeitos de mediação determinantes no ambiente educacional e que, anteriormente, devem ser formados continuamente para o enfrentamento de tal complexidade e da compreensão da interdependência entre as ações sistêmicas, de gestão pública e escolar, além das ações didáticas. O espaço para tal exercício é a sala de aula e tais sujeitos são os professores.

Quadro 10: Plano de Ação Educacional 3.3

PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL – 3.3 – 24/11/2016	
OBJETIVO: Aproximar escola e sociedade em prol do monitoramento participativo do PME	
O que será feito?	Apresentação dos recentes indicadores educacionais como disparador da discussão; convite à comunidade que apresente suas visões sobre determinado tema; aproveitamento pelos professores dos contextos para a realização de trabalhos escolares; construção de murais com as metas do PME; realização de evento aos pais; anotação do andamento da meta ou estratégia publicada no mural, na presença da comunidade; debate sobre ações para o cumprimento ou revisão de novas metas.
Por que será feito?	É necessário aumentar a atratividade das atividades abertas à comunidade para que participem democraticamente, e assim promovam a legitimação, das estratégias do PME em curso.
Onde será feito?	Escola e comunidade em seu entorno.
Quando será feito?	Planejamento pedagógico de 2017; reuniões de pais ou da APE; eventos comemorativos. Dias da escola aberta à comunidade.
Por quem será feito?	Comunidade; professores; coordenadores; gestores; comissão de técnicos da SME e CME. Alunos.
Como será feito?	Comunidade será convidada a relatar experiências sobre temas relevantes à Educação e convivência. Os professores incorporarão esses temas ao currículo planejando, sob orientação da coordenação e dos comissionários. Ações dos alunos a partir das exposições das comunidades. Será construído um mural que associe os temas ao PME. Realização de evento com apresentação dos alunos à comunidade, considerando as colaborações iniciais e marcação do mural do cumprimento da meta do PME associada ao projeto ou seu estágio. Convite ao debate sobre novas ações.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 Formação de professores e gestores para concatenar as ações de monitoramento

No âmbito da estratégia 7.7 do PME de São Caetano do Sul está determinada, e de acordo como os relatos dos gestores municipais e atas do CME, cumprida, a tarefa de criação de uma comissão municipal de professores em exercício, que articulará novas estratégias para a diminuição do degrau educacional entre as diferentes escolas do território.

Procura-se amparo para a proposição de estratégias de formação de professores a partir de uma reflexão inicial sobre quais fatores ou características escolares são promotoras de eficácia escolar, amparada pela pesquisa de CRESO et al (2007), cuja conclusão aponta para a certeza de que o “empenho coletivo dos docentes quanto ao aprendizado dos alunos é fator relevante de eficácia escolar”. A fim de que as proposições feitas a seguir sejam igualmente relevantes, considera-se a construção desse empenho coletivo como condição para que as ações propostas sejam efetivadas.

No curso do citado trabalho podem ser inferidos fatores que distanciam a escola da eficácia e que por isso deveriam ser combatidos em ações de formação docente, tais como o absenteísmo discente, a distorção idade-série e a dissociação entre as aulas e os contextos dos estudantes, havendo, ainda, clara correlação entre o desempenho das escolas e o nível socioeconômico de seu alunado.

Tais fatores devem ser considerados de maneira preponderante na execução de um processo de formação docente que tenha como foco (como todos devem ter) a melhoria da aprendizagem dos alunos. Quando associados a novas percepções didáticas que signifiquem a aprendizagem, tendem a potencializar essa melhoria na aquisição dos conteúdos, competências e habilidades, que se expressará em melhores indicadores de eficiência escolar.

Entre as múltiplas possibilidades de ações de formação, propõe-se a reunião mensal dos professores em exercício em espaço oficial e a realização de atividades presenciais que se encerrem em meio período, com tarefas sequenciadas, escalonadas e praticadas *in loco* a partir do planejamento prévio da comissão, que considerará as metas e estratégias do PME como ponto de partida. Vale novamente o alerta de que, apesar de exemplificada através da estratégia 7.7, a proposta que se estrutura pode ser transposta para diferentes contextos.

A duração desses encontros, mantendo-se a periodicidade mensal ou bimestral deve acontecer entre dois diferentes ciclos de avaliação e divulgação do IDEB, visto ser esse o índice mais conhecido e praticado na Educação nacional, sendo referência para o PNE e suas decorrências. Dessa forma, pretende-se vincular as ações de formação ao aumento dos índices educacionais e automaticamente ao monitoramento da estratégia 7.7, que exemplifica a ação. Não se descarta que ao final do ciclo de trabalho, havendo o sucesso esperado, que seja vinculado o sucesso à estratégia 7.24, referente a políticas de incentivo, mas que não serão aqui pormenorizadas, mas que podem no futuro ser desenvolvidas em outros estudos, tamanhas as discussões, implicações políticas e polêmicas que suscitam.

O planejamento de uma ação de formação docente deve partir de uma análise das conjunturas escolares onde atuam e, sobretudo, continuarão atuando esses professores. A comissão responsável pelo processo deveria, então, prospectar através de instrumentos formais e visitas, junto a alunos e gestores de diferentes escolas, um conjunto de boas práticas docentes em escolas que possuam baixo absenteísmo discente e bom fluxo escolar, reconhecendo a associação entre esses indicadores, a motivação dos alunos a frequentarem a escola e aprendizagens significativas, como se infere da pesquisa de Franco et al (2007). A participação dos alunos e gestores nessa prospecção é fundamental para que no transcurso do processo de formação, o professor se reconheça um monitorador participante e integrado a uma política pública sistêmica.

O processo que agora se descreve e se propõe, busca obedecer aos mesmos princípios desenvolvidos, e por isso estruturados, nos itens anteriores do presente capítulo, a saber, o da publicidade do PME, o da associação entre didática, currículo e monitoramento e o da aproximação entre escola e comunidade.

O encontro inicial desse processo, e por isso motivador, deverá constar da apresentação de uma ou duas práticas docentes, convidando o próprio docente executor da ação a apresentá-la. Tal ação tem a função de familiarizar professores com possibilidades. É fundamental que os apresentadores exponham as dificuldades encontradas ao longo do processo de exercício da prática referenciada e busquem vencer a resistência inicial de seus colegas à mobilidade em relação a suas próprias práticas, por vezes cristalizadas.

A sequência do trabalho dar-se-á com a apresentação, por parte dos gestores, das metas e estratégias do PME, oferecendo a publicidade das ações em curso referentes à política, retomando algumas das metas e apresentando estágios de cumprimento das mesmas. Essa apresentação será introdutória à solicitação aos professores participantes dos encontros de formação que associem a prática pedagógica apresentada às metas e estratégias, elaborando breves relatórios dessa associação.

O segundo encontro de formação deverá considerar as associações propostas no encontro anterior para oferecer subsídio teórico aos professores participantes, de acordo com suas demandas, mas aqui exemplificados, de forma generalista, pelos conceitos de Avaliação diagnóstica e Aprendizagem significativa. O conceito de aprendizagem significativa referenciado anteriormente por Moreira (2011) presta-se a subsidiar essa prática. Já o conceito de Avaliação diagnóstica pode ser, entre outros autores, referenciado por LUCKESI (2005), distinguindo que numa avaliação diagnóstica

a leitura e interpretação dos dados seja feita sob a ótica da avaliação, que é de diagnóstico e não de classificação. O que, de fato, distingue o ato de examinar e o ato de avaliar não são os instrumentos utilizados para a coleta de dados, mas sim o olhar que se tenha sobre os dados obtidos: o exame classifica e seleciona, a avaliação diagnóstica inclui.

Diante dessa discussão, não apenas para aproximar o processo de formação da dimensão de monitoramento do PME, mas por sua pertinência para a concretização de mobilizações nas práticas docentes deve ser proposto que os professores realizem uma diagnose, através da reflexão sobre as suas próprias práticas, do momento de suas escolas e suas turmas promovendo e propondo ações de autoavaliação participativa intra e extraescolares. A escuta sobre o processo de aprendizagem proposto pelo professor e a disponibilidade para as correções de rumo e replanejamento das atividades, de forma a privilegiar as expectativas dos alunos e comunidade, são ações inclusivas que tendem gerar melhoria na aprendizagem.

Apesar da proposição nos documentos “De olho nos planos” (2015) e “Indicadores da Qualidade na Educação – Ensino fundamental” (2013) de abordagem de tal técnica na avaliação institucional, sua adaptação ao espectro didático a transforma numa ferramenta eficaz de transformação e, uma vez exercida

coletivamente, pode avançar para todas as esferas da unidade escolar ou mesmo dos sistemas de ensino.

A elaboração dessa avaliação diagnóstica deve ser uma das tarefas presenciais do processo de formação docente, devendo ser, além de referenciada pelas práticas positivas anteriormente assistidas, pelos técnicos da SME, CME e comissionários para a estratégia em questão, de forma que o docente saia do encontro presencial com um plano de ação traçado e articulado ao PME municipal.

Os encontros subsequentes, a depender do número de participantes e de cronograma específico, serão destinados à apresentação das práticas construídas e praticadas nas salas de aula, onde serão discutidas e avaliadas pelos demais participantes.

É notório que a ausência do docente da escola em horário letivo traga transtornos ao cotidiano. Por isso, recomenda-se que os professores de uma mesma escola não participem nos mesmos dias e horários do processo de formação, devendo ser alternados os dias da semana e os períodos, sob o risco de, no anseio para promover ganhos de aprendizagem refletidos em índices educacionais, a ação tenha o efeito contrário. Retoma-se que a ausência no período de docência deva ser evitada ao máximo, remunerando-se, sempre que possível, o período oposto do profissional ou organizando seu horário de modo que tal formação enquadre-se em suas horas de planejamento.

Contudo, após um número significativo de professores, próximo a 50% dos docentes, participar do processo de formação, é necessário coletivizar as aprendizagens conquistadas por eles, promovendo-se um fórum interno de autoavaliação com convite extensivo aos pais e responsáveis, aproveitando, talvez, os mesmos momentos de encontro e abertura sugeridos nos itens anteriores, a fim de retroalimentar o percurso com percepções distintas e integradas democraticamente, estabelecendo a circularidade necessária ao “monitorar”.

A partir da sequência dessas atividades: formação da comissão; pesquisa e coleta de boas práticas; convocação dos docentes para a formação; apresentação de boas práticas; associação das práticas apresentadas às metas e estratégias; instrumentação para avaliação diagnóstica; elaboração de ação educacional; realização do planejado; apresentação da realização e discussão; avaliação pelos grupos participantes da escola (aberta e participativa) compreende-se que ao final do ciclo de avaliação nacional sintetizado no IDEB será verificado um avanço no

índice das escolas representadas pelos professores participantes, pois estes, simultaneamente, construíram estratégias próprias e as monitoraram, estando as mesmas articuladas ao PME e, por isso, sendo consideradas, também, ações de monitoramento.

Quadro 11: Plano de Ação Educacional 3.4

PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL – 3.4 – 24/11/2016	
OBJETIVO: Formar professores e gestores para que compreendam a lógica sistêmica do PME e atuem como sujeitos e promotores do seu monitoramento, considerando sua essência: o ganho de qualidade na aprendizagem.	
O que será feito?	Programa de formação docente com foco no conhecimento sobre o PME, análise de boas práticas escolares, autoavaliação participativa de seus contextos, planejamento de ações didáticas referenciadas pelo conhecimento adquirido, proposição, execução e apresentação de proposta de ação, avaliação intra e extra escolar das ações.
Por que será feito?	Necessidade de protagonismo docente para que todas as ações de monitoramento participativo do PME se concretizem.
Onde será feito?	Centro de formação docente da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul – CECAPE; escolas do território; salas de aula.
Quando será feito?	Ao longo do ano letivo de 2017, em encontros mensais ou bimestrais.
Por quem será feito?	Técnicos e especialistas da SME; professores.
Como será feito?	Prospecção de boas práticas escolares que promovam a aprendizagem ou combatam fatores que nela influam negativamente; convite aos autores dessas práticas para que a apresentem em curso de formação; apresentação de metas e estratégias do PME discutindo-se a correlação com as práticas; proposição de autoavaliação participativa pelo professor; construir relação entre o achado da avaliação e o proposto pelo curso de formação; desenho, aplicação e apresentação de uma estratégia didática que colabore com o cumprimento de umas das metas ou estratégias do PME.

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que se avança na análise aprofundada das políticas públicas, relevando um referencial teórico específico e capaz de alargar o espectro das diferentes nuances nelas presentes, percebe-se que as etapas constantes de seu ciclo de desenho, implantação, monitoramento, avaliação ou redesenho são interdependentes e dinâmicas.

A experiência empreendida com um olhar determinado sobre o cotidiano dessas etapas no curso do PME de São Caetano do Sul-SP evidencia a influência de cada etapa no processo global. Desta forma, a busca incessante pela presença e pela influência da participação social na elaboração ou desenho dessa política, foi fundamental para que se clarificasse não apenas a preocupação com a ausência ou limite, mas, sobretudo, para a elaboração de proposições para sua permanência ou introdução, neste caso, no monitoramento deste PME.

Desenvolveu-se, ao longo do trabalho, através do inquietante lugar do observador, do ouvinte de relatos e do leitor analítico de documentos públicos produzidos por um órgão representativo, o Conselho Municipal de Educação, uma dimensão histórico-crítica do processo de elaboração desse PME, através da caracterização do território em questão, das suas dimensões geográficas e educacionais, posicionando-o em relação ao seu espectro local e sua relação com as esferas estaduais e nacional, estabelecendo-se, assim, uma percepção contextualizada.

Partindo-se do entendimento de que tal município tem uma representação de qualidade educacional entre seus moradores e da população da região em seu entorno, buscaram-se elementos que referenciassem a representatividade, ou seja, a prática participava na gestão pública, exemplificada pela elaboração do PME, de acordo com as sugestões presentes e descritas de forma analítica nos documentos nacionais de orientação para tal processo.

A caracterização de um caso de gestão, nesse contexto, deu-se com a delimitação de um questionamento específico sobre a presença do elemento participativo no monitoramento do plano recém-implantado e como se projeta tal necessidade para as estratégias previstas para cumprimento no 2º ano de existência do plano. O recorte de análise realizado tomou por base a meta 7, com a convicção que os referenciais teóricos no qual se ancoram os procedimentos propostos para

resguardo da participação social em seu monitoramento, podem ser transpostos para outras metas e outros contextos, visto o respeito a uma dimensão sistêmica e cíclica das políticas públicas, quando cada etapa retroalimenta as demais.

A linearidade da descrição do processo de elaboração do PME do município, as características do plano sancionado e a previsão de participação no monitoramento, foram analisadas sob a ótica da participação real e da cidadania deliberativa como princípios necessários à fluência dessa importante política pública, buscando referenciar a ação de pesquisa não apenas na descrição, mas nos espaços de participação e, sobretudo, no potencial de sua concretização, dada a conclusão de que no monitoramento até então realizado, havia escassa participação social.

Daí as proposições realizadas, as quais se justificam pela análise do processo e na realidade do território, havendo convicção de que estão articulados ao seu contexto socio-histórico e que são exequíveis através de ações integradas de gestão participativa para o monitoramento. Em respeito à base teórica abordada, e especialmente pela convicção alcançada por meio da observação da realidade, de relatos, documentos coletados e abordados como ferramenta de análise, determina-se a participação como, além de desejável, necessária.

É por esse efeito que as ações propostas estão intrinsecamente associadas a uma gestão orquestrada para a participação, não como obrigação, mas como princípio cuja sedução para seu exercício enquanto direito se dê ao longo de um processo de estímulo constante e abertura de espaços institucionais e políticos que permitam sua ocorrência cotidiana. Além de participativo, o monitoramento que se propõe é ativo, crítico e motivador, a exemplo da integração desse pesquisador ao contexto, ao longo do processo, tendo despertado um olhar externo para a prática da participação e seu exercício, enquanto educador e cidadão.

Apesar dessa abordagem teórica do monitoramento participativo, mas nem por isso utópicas, dadas as mostras de sua exequibilidade, há aspectos quantitativos do monitoramento de uma política que precisam ser, aqui, relativizados, a fim de que se justifique que o Plano de Ação Educacional propostos nesse estudo não esteja associado a uma esfera específica responsável pelo monitoramento, alçando à condição de condutores os gestores educacionais, professores, participante do CME, técnicos da secretaria, alunos e responsáveis.

A criação do Fórum Municipal de Educação, apesar das referências nos documentos e no próprio PME e sua previsão de constituição para o primeiro ano de vigência do plano, não foi ainda concretizada. A justificativa para essa ausência é a escolha, que parece coerente diante da bibliografia analisada, de que seja criado através de Lei Municipal, afim de que se torne uma política de Estado, perdurando a alterações de governo, sempre sujeitas ao risco de arranjos políticos e ideológicos. Entretanto, é justamente essa movimentação legislativa e executiva por ocasião de um vívido processo eleitoral.

É justamente a inexistência desse fórum que ilustra de forma unilateral o monitoramento do PME de São Caetano do Sul, sobrecarregando o CME ao seu exercício. Lembrando que os encontros realizados por tal conselho foram, de acordo com as atas analisadas, restritos aos conselheiros e com faltas frequentes, além da falta de publicidade dos encontros, é presumida a ausência de participação social no monitoramento.

Diante dos achados de pesquisa, as proposições realizadas pautaram-se por grande liberdade, sem o risco de ferir ou contradizer o instituído em relação ao monitoramento, e sim acrescentar possibilidades.

Espera-se que a urgente constituição do Fórum Municipal de Educação não configure restrição ao exercício das proposições realizadas nesse estudo, que apesar de teóricas, acredita-se serem exequíveis. Deseja-se, ao contrário, que se constitua num elemento dinamizador dessa participação e motivador de novas ações nesse mesmo sentido, seja para a meta 7, seja para as demais metas. O Fórum deve ser, assim, um instrumento de regulação da participação, preconizando sua existência e aprofundando sua prática de maneira que seja deliberativa, democratizante e motivadora; enfim, social.

A articulação entre questões próprias da gestão educacional e questões de ingerência específica da área pedagógica no monitoramento do PME de São Caetano do Sul tem por objeto resguardar o objetivo último, e por diversas vezes referenciado pelas observações desse estudo, de que uma política pública educacional apenas se justifica com a efetiva melhoria da aprendizagem da coletividade dos alunos. Assim, a extensão do direito de participar a esses atores-sujeitos é a grande percepção dos PAE propostos, atendendo à dimensão de que a participação social é catalisadora do sucesso educacional.

Ainda atendendo ao diálogo entre as diferentes dinâmicas das políticas públicas nas diferentes esferas, a lógica do direito à Participação Social resguarda e justifica, em última instância, a organização de um Sistema Nacional de Educação. A aprovação do PNE marca a institucionalização da criação do Sistema Nacional. Tal determinação é encontrada no mesmo contexto da criação dos Planos Estaduais de Educação e dos PME.

Pode-se dizer que ao realizar propostas tanto no sentido da sementeira de algo maior, em dimensão e duração temporal, como o Sistema Nacional de Educação, quanto no desvelar de ações de localização específica, o PNE articula o monitoramento participativo como elemento dialógico do Sistema Nacional, rompendo com a hierarquia entre instâncias, esferas ou organismos, demonstrando que os elementos são interdependentes e indissociáveis.

Considerando a conexão dialética e não hierárquica entre os componentes de uma ampla política pública em educação, que se comporte de maneira sistêmica entre todas as esferas federadas, no caso o Sistema nacional, as proposições realizadas para o monitoramento democratizante e social do PME de São Caetano do Sul, integram-se a essa mesma lógica.

Não foi necessária qualquer “escolha” para a ordem de apresentação das propostas do PAE no terceiro capítulo deste estudo, visto a inexistência de hierarquia e a interdependência entre elas. Ao contrário, o Plano de Intervenção de maior porte foi apresentado ao final, citando elementos dos demais, inerentes a uma política de formação de professores. O convívio com as metas, objetivos, índices, currículos, além da informação sobre os conjuntos de estratégias do PME, exemplificadas na meta 7 e presentes nas ações do Plano em nível municipal, colocam as intervenções como também sistêmicas e integradoras entre os sujeitos, ressignificando, no local, as mesmas dimensões presentes no macrossistema.

O monitoramento é, assim, mais que uma exigência, uma possibilidade de tornar claros e lúcidos os lugares sociais ocupados por professores, alunos, gestores locais, enfim, uma teia crescente de protagonismos que terminará no Poder Executivo Nacional, representado pelo MEC. Se essa almejada clareza levar à consciência da relevância de suas atuações enquanto sujeitos ou organizações, para que uma política pública seja considerada participativa se concretize, tanto nas unidades escolares quanto nos círculos de gestão e avaliação, essa clareza transformar-se-á em possibilidades de que os atores e sujeitos participantes

compreendam a necessidade de seu protagonismo quanto às diferentes exigências escolares, dos conselhos ou secretarias e sejam, enfim, participantes de fato.

A percepção de que o PME de São Caetano do Sul foi construído ao rigor da “cartilha” de orientações do MEC tem o poder de, a priori, relegá-lo a uma dimensão reprodutivista e suscitar dúvidas quanto à existência de participação profunda em sua elaboração, de forma influente e relevante. Todavia, o levantamento dessa dúvida em relação à superficialidade da participação em sua construção deve ser relativizada sob diferentes aspectos. Considerando-se os documentos orientadores, também, frutos de ações participativas, a existência da prática nesses documentos é extensiva ao PME de São Caetano do Sul. Da mesma forma, adaptações e acomodações, seja a partir da ideologia dos gestores, da diversidade dos participantes ou dos limites políticos, traduzem dos documentos norteadores perspectivas próprias, imprimindo ao processo características únicas.

Porém, alçando luz sobre a abordagem sistêmica das políticas públicas onde todas as partes são influentes na tessitura de possibilidades em que se articulam a representatividade dos contextos locais, a reorientação, retroalimentação e redesenho, ou seja, o monitoramento do PME, se acompanhados pelo reconhecimento de maior efetividade educacional no território, colaboram e tornam-se referência metodológica para ações que serão retomadas pelos elaboradores das macropolíticas.

Os círculos centrais de articulação educacional, em nível nacional, estão sob influência e são influentes sobre as esferas locais, bem como os alunos estarão sob influência e serão influentes sobre sua escola, ambos em busca de maior eficácia na aprendizagem que, quando significativa, é fruto e promotora dos PME. Embora em instâncias diferentes, a dimensão cíclica está preservada em ambos os contextos, alinhando os PAE descritos à dinâmica do próprio Sistema Nacional de Educação.

Uma das conclusões desse estudo está na percepção de que a assertividade de uma política, por si, não restringe a participação social quando, em qualquer das suas etapas cíclicas, for inserido o elemento participativo e este, influente que será na reorganização e no redesenho, permeará as demais ações, redesenhos e avaliações. Sugere-se que a presença do elemento participativo seja priorizada na etapa de monitoramento, pois sua natureza cotidiana e analítica condicionará a amplitude transformadora e do PME e potencializará a eficácia educacional

articulando pedagogia e gestão, diante da consideração de que a participação social democrática catalisa os ganhos de qualidade em um sistema educacional.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos A. Sistema Nacional da Educação Básica: Nó da avaliação? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 253-274. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v23n80/12932.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

ANDRADE, Edson F. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar**, Curitiba, n. 37, p. 293-308, Mai./Ago. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.590/S0104-40602010000200017>>. Acesso em: 10 mar. 2016

ARRETCHE, Martha. O Mito da descentralização: Maior democratização e eficiência da políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IDEB – Resultados e Metas. Disponível em: <ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. MEC. PNE em Movimento – Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/caderno-de-orientacoes-para-monitoramento>>. Acesso em: 29 dez.2016.

CONDÉ, Eduardo S. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Pesquisa e Debate em educação**, Juiz de Fora-MG, v.2, n.2, p. 78-100, 2012.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME. São Caetano do Sul – SP. Caderno de atas. Gestão 2013/2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME. São Caetano do Sul – SP. Caderno de atas. Gestão 2015/2017.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 11 de setembro de 2013. Caderno de atas, gestão 2013/2015.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 18 de setembro de 2013. Caderno de atas, gestão 2013/2015.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 16 de abril de 2014. Caderno de atas, gestão 2013/2015.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 21 de julho de 2014. Caderno de atas, gestão 2013/2015.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 18 de março de 2015. Caderno de atas, gestão 2013/2015.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 08 de maio de 2015. Caderno de atas, gestão 2015/2017.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 29 de abril de 2016. Caderno de atas, gestão 2015/2017.

_____. São Caetano do Sul – SP. Ata de reunião realizada no dia 16 de junho de 2016. Caderno de atas, gestão 2015/2017.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: Os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, PPGSP-UFSC, n.5, p. 139-164, outubro de 2004.

DE OLHO NOS PLANOS. Website. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/08/folder-deolhonosplanos_COMPLETO_P3.pdf> . Acesso em: 18 nov. 2016.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. IN BARREIRA, Maria Cecília & CARVALHO, Maria do Carmo (orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. P 13-42.

EMERSON, Robert et al. Notas de Campo na Pesquisa Etnográfica. **Revista Tendências**: Caderno de Ciências Sociais, Universidade Regional do Cariri, Crato-CE, Nº 7, 2013. P 355-88

ESQUINSANE, Rosimar. As atas das reuniões enquanto fontes para a história da Educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, São Leopoldo-RS, v.11 (2), p.103-110, maio/agosto 2007.

FRANCO, Creso et al. Qualidade e Equidade em Educação: Reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio**: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v.15, n.35, abr/jun 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362007000200007>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, p. 20-29, Mai./Jun. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>> Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, p. 57-63, Mai./Jun. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>> Acesso em 03 jul. 2016.

LAKATOS, Eva & MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem; visão geral**. 2005. Disponível em: <www.luckesi.com.br/textos/art_avaliacao/art_avaliacao_entev_paulo_camargo2005.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v.27, p.47-69, jan./abr. 2006.

MANZINI, Eduardo J. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Programa de Pós Graduação em Educação, Unesp, Marília. Disponível em: <www.sepq.org.br/IIsipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MOREIRA, Marco A. Aprendizagem significativa: Um conceito subjacente. **Aprendizagem Significativa em Revista**, Porto Alegre, v.1, n.3, 2011. p. 25-46. Disponível em: <www.if.ufrgs.br/~moreira/apigsubport.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades. Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v.1, n.3, 2º sem., 1996. Disponível em: <www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf>. Acesso em: 02 maio 2016.

PEIXOTO, Leandro A.G. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n 2, p. 403-410, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=1033>. Acesso em: 02 nov. 2016.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei nº 5316, de 18 de junho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**).

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Vol. 15, n.44, maio/agosto, 2010. P. 380-412. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a Questão do Sistema Nacional de Educação. In: **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto / Ministério da Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino: Brasília : MEC/SASE, 2014. Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2107.

SOUSA, Marconi F. **Conceitos Básicos em Monitoramento e Avaliação**: Curso de ambientação para servidores do INEP. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública / INEP-MEC, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

REALI, Aline M. & TANCREDI, Regina. A Importância do que se aprende na escola: A parceria Escola-Família em perspectiva. Ribeirão Preto - SP, **Paideia**, v. 15, n.31, mai./jun. 2005. p. 239-247.

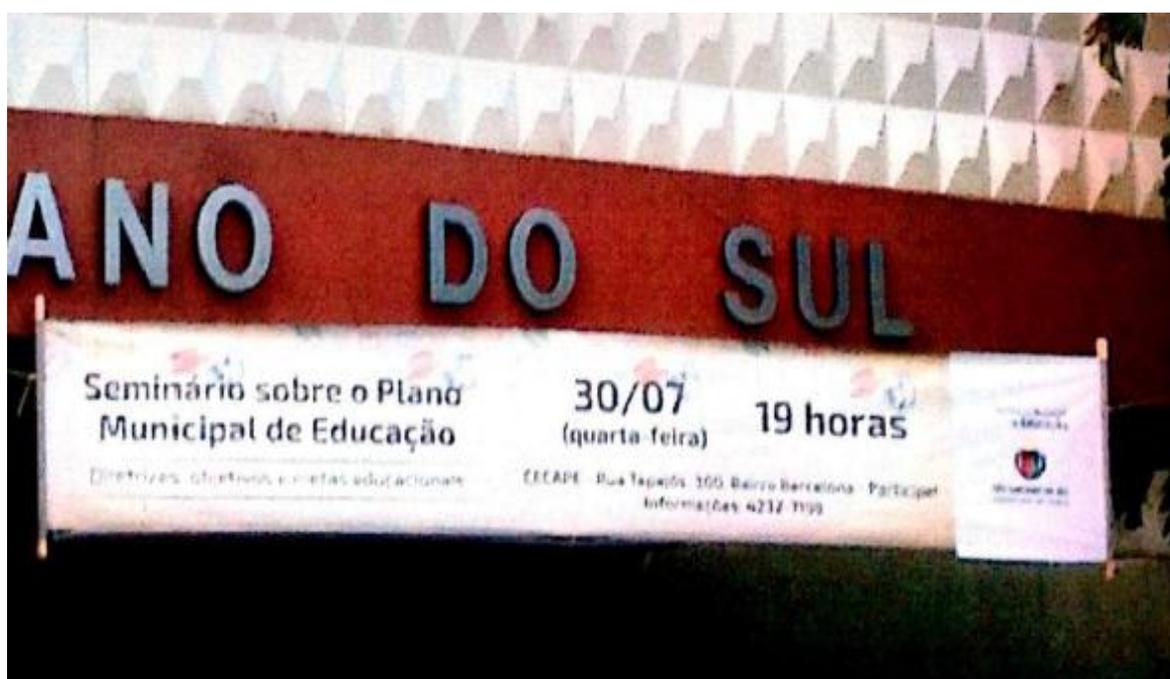
TENÓRIO, Fernando G. **Gestão social**: uma perspectiva conceitual. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 7 a 23, 1998. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/13110/gestao-social--uma-perspectiva-conceitual>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

VAITSMAN, Jeni, ROGRIGUES, Roberto & PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: A experiência do ministério do desenvolvimento social e combate à fome do Brasil. UNESCO, 2016. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

ANEXOS

ANEXO 1

Imagem de divulgação do processo de construção do PME



ANEXO 2

Captura de página da Internet – notícia de reunião plenária

PREFEITURA TRABALHA NA FORMULAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Por A. Costa em 31/07/2014



(/media/k2/items/cache/32430c47bd7f8d0fa01028df96f080d_XL.jpg)

São Caetano promove seminário para discutir Plano Municipal de Educação

Eric Romero/FMSCS

A Prefeitura de São Caetano do Sul realizou na noite desta quarta-feira (30/7), no Centro de Capacitação dos Profissionais da Educação (Cecape) Dra. Zilda Ams, o Seminário sobre o Plano Municipal de Educação. Com a participação de educadores da rede municipal, pais de alunos e moradores interessados no tema, o evento abriu as discussões que vão permear a formulação do documento que definirá as 20 metas educacionais sancetanasenses.

A secretária municipal de Educação, Ivone Braido Voltarelli, lembrou que a formulação do Plano Municipal de Educação consta do plano de governo do prefeito. "Nós estamos cumprindo o que foi prometido à população. O Plano Municipal de Educação vai definir os objetivos de nossa rede municipal a curto, médio e longo prazo, por isso, a participação da comunidade é fundamental".

Na abertura do seminário, Paulo Sérgio Garcia, responsável pela Coordenação Pedagógica do Cecape, destacou a importância do momento e explicou que a formulação do Plano Municipal faz parte de um contexto maior – as metas e estratégias norteadoras do documento sancetanasense devem se alinhar ao Plano Nacional de Educação, sancionado pela presidente Dilma Rousseff em junho deste ano.

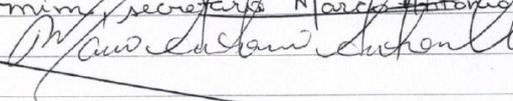
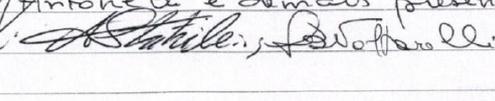
Cronograma – O diretor da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Sívio Romero, Fabiano Augusto João, está à frente do processo de formulação do Plano Municipal de Educação de São Caetano. Ele informou as próximas etapas da confecção do documento: nos dias 4, 6, 11 e 13 de agosto, das 19 às 22 horas, serão realizadas oficinas temáticas para a discussão de metas e estratégias no Cecape (Rua Tapajós, 300, Bairro Barcelona), e dia 23 de agosto, das 8 às 12 horas, será realizada uma assembleia geral para análise do documento.

ANEXO 3

Ata da reunião de 11 de setembro de 2013 do Conselho Municipal de Educação –
CME.

Ata da terceira reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (CME), gestão 2013/2015, Aos onze dias do mês de setembro do ano de dois mil e treze, às dez horas e trinta minutos, no Cecapec, na rua Tapajós número trezentos, reuniram-se os Conselheiros do CME, e todos os demais participantes, entre eles pais de alunos, diretores de escolas particulares, estaduais e municipais, professores e demais membros da comunidade, conforme listas de presença anexas.

O presidente André Duarte Stabile foi quem conduziu a reunião, iniciou agradecendo a presença de todos e destacando novamente a importância da participação de todos nesse processo. Em seguida os grupos se reuniram para continuar os trabalhos iniciados na semana passada, reunião do dia quatro, do mês de setembro do ano de dois mil e treze. Desde a primeira reunião o presidente André Duarte Stabile ressaltou que o Plano Municipal de Educação precisa envolver toda a sociedade para assim tornar-se um projeto de cidadania real. Os trabalhos se estenderam até às vinte horas e trinta minutos e foi acordado com todos, que na próxima quarta-feira, dia dezoito de setembro de dois mil e treze, faremos o fechamento dos trabalhos, com apresentações dos eixos, com as sugestões do grupo sendo que as apresentações serão feitas em power point e todos votarão sobre aceitação ou novas sugestões para fecharmos os trabalhos. No dia vinte e cinco do mês de setembro apresentaremos o processo encerrado para ser enviado para as etapas subsequentes no processo do CONAE 2014. Nada mais havendo a tratar, o senhor presidente encerrou a reunião e a ata foi lavrada por mim, secretário e se achado conforme vai assinada por mim e todos os presentes; digo por mim, secretário Marco Antonio Antonio e demais presentes.

ANEXO 4

Ata da reunião de 18 de setembro de 2013 do Conselho Municipal de Educação –
CME.

3

Ata da quarta reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (CME), gestão 2013/2015. Aos dezito dias do mês de setembro do ano de dois mil e treze, às dezito horas e trinta minutos no Cecapec, sito à Rua Tapajós número trezentos, reuniram-se os Conselheiros do CME, e todos os demais participantes, entre eles, pais de alunos, diretores de escolas particulares e públicas bem como estaduais, demais membros da Comunidade, conforme lista de presença anexa. O presidente André Duarte Stabile conduziu a reunião, iniciou agradecendo a presença de todos e destacando a importância dos trabalhos realizados desde a formação do Conselho e todas as demais reuniões que se prestaram a discutir, sugerir e formular metas para o novo plano de gestão democrática, com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional, estrutura, organização e conceitos básicos do documento-referência da II Conae 2014. As discussões realizadas ofereceram espaço para sugestões e deliberações que possam resultar na elaboração de um conjunto de propostas que vai subsidiar a efetivação e implementação do Plano Nacional de Educação pelos municípios pelos estados e pelo Distrito Federal, no contexto da construção do Sistema Nacional de Educação, abrangendo especialmente a participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração. O presidente fez a leitura das atas anteriores e prosseguiu com os trabalhos, que para este dia, estavam marcadas as apresentações, em power point, de todos os eixos, com a análise de cada item e as sugestões dos componentes dos grupos de trabalho. As apresentações foram realizadas e todos os conselheiros e demais participantes das reuniões puderam discutir, concordar ou modificar as propostas. Os trabalhos se estenderam até as vinte e duas horas e trinta minutos encerrando as participações. Todos os presentes agradeceram a oportunidade, inclusive exaltaram a iniciativa nessa nova gestão que proporcionou essa participação democrática em tão relevante trabalho. O presidente André Duarte Stabile

bile deverá proceder todas as modificações votadas pelo grupo para fechar o documento que será encaminhado à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Nada mais havendo a tratar, o senhor presidente encerrou a reunião e a ata foi lavrada e se achada conforme será assinada por mim, secretário Marco Antonio Antonelli, pelo presidente André Duarte Stabile e todos os demais presentes.

Marco Antonio Antonelli *André Duarte Stabile* *Stabile* *Stortorelli*

ANEXO 5

Ata da reunião de 16 de abril de 2014 do Conselho Municipal de Educação – CME.

Cita da primeira reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (COMED), gestão 2013/2015, aos dezesseis dias do mês de abril do ano de dois mil e quatorze às 9 (nove) horas na Secretaria de Educação do Município de São Caetano do Sul número quatrocentos e noventa e sete da rua Alegre, reuniram-se os conselheiros do CME e todos os demais participantes entre eles pais de alunos, diretores de escolas particulares e públicas bem como estaduais, professores e demais membros da comunidade conforme lista de presença anexa. O presidente André Duarte Stabile foi quem conduziu a primeira reunião do ano de dois mil e quatorze agradecendo a presença de todos destacando a participação e a importância do trabalho do Conselho. Foram destacados os seguintes assuntos na reunião: Massividade de adequação do plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação pois são as metas nacionais que nos dão as diretrizes para desenvolver o trabalho no município. Foi apresentado o cronograma para desenvolvimento das discussões com as seguintes previsões: 05 (cinco) de maio abertura no Teatro Montes Klumont localizada na avenida Goiás número hum mil cento e onze e os demais encontros nos dias 07 (sete), 09 (nove) e 18 (dezoito) de maio no Ceape, sito à rua Japajá número trezentos. Estas datas e horários serão confirmados através de e-mail e os encontros serão divulgados na cidade e realizados com reuniões abertas. Salientou-se a importância dos gestores escolares divulgarem os encontros para a comunidade. Os encontros serão norteadores para alinhamento dos planos municipal, estadual e nacional de educação, baseados em indicadores do Censo Populacional e Escolar para traçarmos metas de acordo com a realidade de nosso município. Nestes encontros serão apresentados textos base para nortear os trabalhos dos participantes. Foi destacada a importância de outras Secretarias do Município participa-

12

rem com representantes, bem como a participação do poder legislativo da cidade. Foram apontadas as vinte metas a serem discutidas nos encontros de acordo com a lei 8035 (oitomil e trinta e cinco) de 2010 (dois mil e dez) destacando-se alguns pontos de grande relevância no momento de elaboração do Plano Municipal de Educação. Após apresentação de vinte e uma metas decidiu-se elaborar um seminário de apresentação das propostas. Nada mais havendo a tratar, o senhor presidente encerrou a reunião e a ata foi lida e se achada conforme senã assinada por mim secretário Marco Antonio Antonelli, pelo presidente André Duarte Stabili e todos os demais presentes. *Marco Antonio Antonelli*

Lista de presença reunião 1ª COMED 2014 (16/04/2014)

Nome	Escola	assinatura
Andre Duarte Stabili	CECAPE	<i>Andre Duarte Stabili</i>
Marco Antônio Antonelli	Seeduc	<i>Marco Antonio Antonelli</i>
Vilson Antonio Debiazi	Luiz O. Tortorello	<i>Vilson Antonio Debiazi</i>
Fabiano Augusto João	Sylvio Romero	<i>Fabiano Augusto João</i>
Priscila Leone Coli	Dom Benedito	<i>Priscila Leone Coli</i>
^{Megumi} Iraci Megumi Nagoshi	Joana Motta	<i>Iraci Megumi Nagoshi</i>
Alessandra de Siqueira	Alcina Dantas	<i>Alessandra de Siqueira</i>
Roseli Oliveira Furlan	Bonifácio de Carvalho	<i>Roseli Oliveira Furlan</i>
Jose Roberto Torelli	Vicente Bastos	<i>Jose Roberto Torelli</i>
Maria de Fatima Assis	Yolanda Ascênsio	<i>Maria de Fatima Assis</i>
Daniel Ceburca Vilarde	Escola Villare	<i>Daniel Ceburca Vilarde</i>
Filomena Maria Fieri	Escola Villare	<i>Filomena Maria Fieri</i>

ANEXO 6

Ata da reunião de 21 de julho de 2014 do Conselho Municipal de Educação – CME.

ATA DA SEGUNDA REUNIÃO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMED)

Ata da segunda reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (COMED), gestão 2014/2015. Aos vinte e um dias do mês de julho de dois mil e quatorze, às 9h nas dependências do Centro de Capacitação dos Profissionais da Educação (CECAPE), situado à Rua Tapajós, reuniram-se os conselheiros do COMED. O professor Fabiano Augusto João apresentou a proposta dos seminários aos conselheiros e conselheiras presentes, foram discutidas as providências para o início dos trabalhos de discussão das metas, ficando a professora Renata Hioni, responsável pela divulgação, publicação dos convites à população para palestra de abertura e discussões das metas, colocação das faixas e convites aos diretores de escolas, vereadores e representantes das universidades. Formou-se comissão de recepção para a palestra de abertura no dia trinta de julho, composta pelas conselheiras Mônica Abbud Gaspari Augusto, Fátima Regina Patoleia, Paula Regiane Bertocco dos Santos, Roseli Oliveira Furlan e Renata Hioni. Definiu-se o local e cronograma das discussões das metas do Plano Municipal de Educação, todos os encontros serão no CECAPE com início às 19h, sendo: Dia trinta de agosto – Palestra de abertura e apresentação da metodologia dos seminários. Dia quatro de agosto – Discussão das metas um, dois, três, quatro e cinco. Dia seis de agosto - Discussão das metas seis, sete, oito, nove e dez. Dia onze de agosto - Discussão das metas onze, doze, treze, quatorze e quinze. Dia treze de agosto - Discussão das metas dezesseis, dezessete, dezoito, dezenove e vinte. Também foram definidos os representantes do conselho nas discussões de cada meta, como se segue. Meta 1: Mônica Abbud Gaspari Augusto – Emei “José Ferrari”, Albá Mari Cappelli – Emi “Claudio Musumeci”, Fátima Regina Patoleia – Emi “Candinha Massei Fedato”, Vilson Antonio Debiazi – Emef Luis Olinto Tortorelo. Meta 2: Roseli Oliveira Furlan – EE “Cel Bonifácio de Carvalho”. Meta 3: Alessandra de Siqueira – Eme “Profª Alcina Dantas Feijão”, José Roberto Torelli – Eme “Profº Vicente Bastos”. Meta 4: Silvia Regina Galesi – EEB “Anne Sullivan”, Filomena Maria Fieri – Colégio Eduardo Gomes, Magali de Cássia Rosolem – APAE, Cecilia Arssufi Troyano – AMAS. Meta 5: Priscila Leone Colli – Emef “Bom Benedito P.A. de Souza”, Adriana Maria Putini Ani – Emef “Profª Eda Montoanelli”, Alexandra de Jesus Auger – Emef “Anacleto Campanela”, Daniela Rebutini Bottecchia – Emef Senador Flaquer. Meta 6: Roseli Oliveira Furlan – EE “Cel Bonifácio de Carvalho”, Priscila Leone Colli – Emef “Bom Benedito P.A. de Souza”, Adriana Maria Putini Ani – Emef “Profª Eda Montoanelli”. Meta 7: Paulo Sérgio Gracia – Cecape, Vilson Antonio Debiazi – Emef Luis Olinto Tortorelo. Meta 8: Magali de Cássia Rosolem – APAE, Cecilia Arssufi Troyano – AMAS. Meta 9: Mônica Abbud Gaspari Augusto – Emei “José Ferrari”, Fátima Regina Patoleia – Emi “Candinha Massei Fedato”, Alexandra de Jesus Auger – Emef “Anacleto Campanela”, Daniela Rebutini Bottecchia – Emef Senador Flaquer. Meta 10: Alessandra de Siqueira – Eme “Profª Alcina Dantas Feijão”, José Roberto Torelli – Eme “Profº Vicente Bastos”, Silvia Regina Galesi – EEB “Anne Sullivan”. Meta 11: Alessandra de Siqueira – Eme “Profª Alcina Dantas Feijão”, José Roberto Torelli – Eme “Profº Vicente Bastos”, Vilson Antonio Debiazi – Emef Luis Olinto Tortorelo. Meta 12: Priscila Leone Colli – Emef “Bom Benedito P.A. de Souza”, Adriana Maria Putini Ani – Emef “Profª Eda Montoanelli”, Alexandra de Jesus Auger – Emef “Anacleto Campanela”. Meta 13: Roseli Oliveira Furlan – EE “Cel Bonifácio de Carvalho”, Magali de Cássia Rosolem – APAE, Cecilia Arssufi Troyano – AMAS. Meta 14: Mônica Abbud Gaspari Augusto – Emei “José Ferrari”, Alba Mari Cappelli – Emi “Claudio Musumeci”, Fátima Regina Patoleia – Emi “Candinha Massei Fedato”. Meta 15: Daniela Rebutini Bottecchia – Emef Senador Flaquer, Paula Regiane Bertocco dos Santos, Silvia Regina Galesi – EEB “Anne Sullivan”, Filomena Maria Fieri – Colégio Eduardo Gomes. Meta 16: Magali de Cássia Rosolem – APAE, Cecilia Arssufi Troyano – AMAS. Meta 17 e 18: Priscila Leone Colli – Emef “Bom Benedito P.A. de Souza”, Adriana Maria Putini Ani –

13
[Handwritten signature]

Emef "Profª Eda Montoanelli", Alexandra de Jesus Auger – Emef "Anacleto Campanela", Mônica Abbud Gaspari Augusto – Emei "José Ferrari", Fátima Regina Patoleia – Emi "Candinha Massei Fedato". Meta 19: Alessandra de Siqueira – Eme "Profª Alcina Dantas Feijão", José Roberto Torelli – Eme "Profª Vicente Bastos", Vilson Antonio Debiazi – Emef Luis Olinto Tortorelo, Daniela Rebutini Bottecchia – Emef Senador Flaquer, Silvia Regina Galesi – EEB "Anne Sullivan", Meta 20: Roseli Oliveira Furlan – EE "Cel Bonifácio de Carvalho". Dia dezoito de agosto – reunião geral do Conselho para organizar as propostas apresentadas. Dia vinte e três de agosto – Assembleia Geral para votação das metas e estratégias do PME. O professor Fabiano fez os agradecimentos finais e encerrou a reunião. Nada mais havendo encerramos a reunião.

[Handwritten signatures and names]
Minister Eda
Fabiano
Aurea
Danila R. Bonuchia
Fabiano Patoleia
Amanda
Paula R B Santos
Magali Cordeiro
Leuciana Freyre
Fabiano

Cidade de todos nós



21/7/14

Alba mari Cappelli – Emi claudio musumeci
lbacappelli@yahoo.com.br
Roseli Oliveira Furlan – E.E. Cel. Bonifácio de Carvalho
roseli1503@gmail.com
Alessandra de Siqueira – EME Profª Alcina Dantas Feijão
alessandra.dir.alcina@gmail.com



ANEXO 7

Ata da reunião de 18 de março de 2015 do Conselho Municipal de Educação – CME.

ATA DA REUNIÃO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMED)

Ata da quarta reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (COMED), gestão 2014/2015. Aos dezoito dias do mês de março de dois mil e quinze, às 9h nas dependências da Secretaria Municipal de Educação de São Caetano do Sul, situada à rua Alegre, 497, reuniram-se os conselheiros do COMED. A reunião foi aberta pela professora Ivone que cumprimentou a todos presentes e apontou os assuntos a serem discutidos na pauta. Em seguida o professor Paulo conduziu a reunião relembando o caminho trilhado para a elaboração do Plano Municipal de Educação lembrando que nosso prazo de conclusão e apresentação na Câmara é junho de dois mil e quinze. Fez o apanhado histórico sobre a formação da cidade entrando nas questões específicas do Plano, mostrou o texto introdutório para apreciação dos membros. A professora Renata apresentou o anteprojeto de lei para ser analisado, foram feitas algumas sugestões quanto às leis e artigos a serem destacados e as demais sugestões serão enviadas por email. O professor Fabiano apresentou as metas na sua redação final, não houve nenhuma negativa dos conselheiros, todos concordaram com a redação. O professor Paulo propôs que até o final de abril todos os conselheiros recebam a redação final e o Plano Municipal de Educação seja entregue à Câmara Municipal, encerrando a parte sobre o Plano. Iniciou-se então a discussão sobre o Regimento Interno do COMED, ficando definido que serão formados grupos de estudo para esse fim. O calendário de reuniões proposto e aceito pelo grupo foi de reuniões mensais até que o novo regimento esteja pronto e aprovado. Ficou definido entre os conselheiros que as reuniões serão sempre nas últimas quinta feiras de cada mês, nas datas de trinta de abril, vinte e oito de maio e vinte e cinco de junho, sempre às dez horas da manhã. O professor Paulo fez os agradecimentos finais e encerrou a reunião. Nada mais havendo encerramos a reunião.

[Handwritten signatures and names of council members]

Secretaria
 Fabiano
 Paulo
 Renata
 Ivone
 Danila R. Bologhese
 Fabiano
 Paulo
 Renata
 Ivone

ANEXO 8

Ata da reunião de 08 de maio de 2015 do Conselho Municipal de Educação – CME.

**ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (COMED)
GESTÃO 2015/2017**

Ata da primeira reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (COMED), gestão 2015/2017. Aos oito dias do mês de maio de dois mil e quinze, às 10h nas dependências da SEEDUC, situada à Rua Alegre, 497, reuniram-se os conselheiros do COMED. O professor Paulo agradeceu a presença de todos e passou a palavra à representante da Secretaria de Educação, Maria Cristina de Santana, que também agradeceu a presença dos conselheiros e citou a importância do Conselho declarando aberta a reunião. Todos os presentes se apresentaram e o professor Paulo relatou que a pauta do dia é a entrega do Plano Municipal de Educação à SEEDUC. Fez um breve histórico da construção do plano, o entregou oficialmente à Maria Cristina, representante da Secretaria de Educação e iniciou-se a leitura do plano. Ao final da leitura o professor Paulo apresentou o encaminhamento enviado pelo Sr Reginaldo, presidente do COMAD, para ser analisado pelo Conselho, ficou esclarecido que ele já havia sido recebido para esclarecimentos e após a leitura e discussão de todo o encaminhamento ficou definido pelos representantes do conselho que o Plano Municipal de Educação não será alterado e que todos esses encaminhamentos devem ser apresentados aos representantes do CMDCA. O professor Paulo anunciou que as metas e estratégias serão enviadas na tarde de hoje a cada participante da elaboração do Plano Municipal de Educação. A professora Lúcia questionou sobre a divulgação do calendário das reuniões do conselho e ficou decidido que as datas serão divulgadas pelo site da prefeitura e o local da reunião passará a ser no CECAPE. O professor Paulo fez os agradecimentos finais e nada mais havendo a tratar encerrou a reunião.

Paulo
Maria Cristina de Santana
Reginaldo
Lúcia
Paulo

ANEXO 9

Ata da reunião de 29 de abril de 2016 do Conselho Municipal de Educação – CME.

ATA DA SÉTIMA REUNIÃO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)
GESTÃO 2015/2017

Ata da sétima reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (CME), gestão 2015/2017. Aos vinte e nove dias do mês de abril de dois mil e dezesseis, às 10h nas dependências do CECAPE, sito à Rua Tapajós, 300, reuniram-se os conselheiros do CME. O professor Paulo agradeceu a presença de todos e foi feita a leitura da ata da sexta reunião do conselho e todos assinaram a ata. O professor Paulo iniciou a reunião apresentando a planilha de resumo das contas do FUNDEB aos conselheiros presentes. A professora Renata falou sobre as metas do Plano de Educação que devem ser cumpridas ao longo do primeiro ano de sua implantação e apresentou as profissionais responsáveis pela execução das ações. Por questão de horário a professora Monica Pinheiro apresentou as ações desenvolvidas pelo Programa Mesa Educadora que proporciona encontros formativos com as Auxiliares de Primeira Infância, conforme estabelece a meta 15.11. A encarregada pelas matrículas dos alunos da rede municipal, Vlândia Rapina de Moraes, apresentou a planilha da demanda manifesta por educação infantil e creches e pré-escolas, conforme prevê a meta 1.15, constando que oitenta e sete por cento da demanda é atendida, foi solicitado pelos conselheiros Paulo e José Luiz que os dados da creche e pré-escola sejam separados, para que se tenha clareza do cumprimento da legislação, a professora Vlândia se comprometeu de separar e apresentar esses dados na próxima reunião. Professor Paulo solicitou aos conselheiros que pensem na criação de mecanismos de busca ativa, visto que a demanda manifesta continua crescendo. A professora Renata apresentou o programa de capacitação de professores e funcionários da educação para o combate da violência escolar e Cultura de Paz, a ser iniciado com palestra sobre o tema para as orientadoras educacionais do ensino fundamental e professoras da educação infantil, o professor Paulo informou que as orientadoras já participaram de seminário na Fundação Carlos Chagas sobre conflitos escolares, de forma que a meta 7.17 esta sendo cumprida. A professora Rosana sugeriu que os professores e orientadores sejam capacitados à filtrar as informações sobre as ocorrências da escola de forma a tirar as próprias emoções à respeito dos fatos. Professora Adriana disse que as pessoas envolvidas no programa tem que desejar a mudança, para poderem construir uma nova cultura na escola. A senhora Lúcia D'Almas e sua assessora chegaram ao final da discussão. A reunião da comissão de estudos da nova deliberação sobre normas para autorização e funcionamento de estabelecimentos e cursos de educação infantil ficou marcada para dia doze de maio, às 10 h nas dependências da Secretaria de Educação de São Caetano do Sul. O professor Paulo fez os agradecimentos finais e nada mais havendo a tratar deu a reunião por encerrada.

Rosana Celarion
 [Assinaturas manuscritas]

ANEXO 10

Ata da reunião de 16 de junho de 2016 do Conselho Municipal de Educação – CME.

**ATA DA OITAVA REUNIÃO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)
GESTÃO 2015/2017**

Ata da oitava reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação (CME), gestão 2015/2017. Aos dezesseis dias do mês de junho de dois mil e dezesseis, às 10h nas dependências do CECAPE, sito à Rua Tapajós, 300, reuniram-se os conselheiros do CME. O professor Paulo agradeceu a presença de todos e foi feita a leitura da ata da sétima reunião do conselho e todos assinaram a ata. O profº Paulo discorreu sobre a aprovação dos Planos Municipais de Educação dos sete municípios, destacando que o CME tem a obrigação de acompanhar seu desenvolvimento. O profº Fabiano fez levantamento das metas que deveriam ser cumpridas durante o primeiro ano de vigência do PME a foi feita a análise do encaminhamento de cada uma. Meta 1, estratégia 1.15 – a publicação da demanda é feita no site da prefeitura e também consta do livro ata do CME. Meta 7, estratégia 7.4 – o PPP está sendo discutido com o grupo de diretores e formadores do Cecape, até setembro já estarão prontos os esboços dos diferentes níveis de ensino e até o final de dezembro todos os PPPs estarão prontos para serem implantados a partir de 2017. Estratégia 7.7 – A comissão de Professores em Exercício foi criada. Estratégia 7.17 – Criação do Programa de Prevenção à Violência nas Escolas, em parceria com SEAIS, CREAS, CRAS, GCM, CMDM, com intuito de perpetuar a Cultura de Paz e invadir o currículo com questões éticas, profª Suzana disse que a Diretoria Regional também tem interesse nessa parceria. Estratégia 7.24 – Comissão já constituída. Meta 15, estratégia 15.11 – Temos ações pontuais de formação aos profissionais da educação que não sejam docentes, mas é preciso implantar programa de formação continuada. Meta 17, estratégia 17.1 – Aguardando a criação de lei municipal para a constituição do fórum. Meta 20, estratégia 20.7 – Aguardando a aprovação da lei Federal para pautar a elaboração da lei municipal. A formação do Fórum Municipal de Educação, conforme pede o corpo da lei de criação do PME está aguardando a aprovação de lei municipal para sua constituição. Todos conselheiros concordaram que o PME está sendo desenvolvido e cumprido de forma satisfatória. Finalizada a análise do PME iniciou-se a discussão da Deliberação Nº 01/2016 que fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de estabelecimentos e cursos de Educação Infantil no Município de São Caetano do Sul, assim como as orientações para sua implantação, o estudo da comissão e redação final foi apresentada aos conselheiros que concordaram na íntegra com as alterações, passando a vigorar a nova redação. O professor Paulo fez os agradecimentos finais e nada mais havendo a tratar deu a reunião por encerrada.

Handwritten signatures of the council members, including names like Fabiano, Paulo, and others, written in ink over the printed text.