



**Participação Popular na Formulação de Políticas Públicas Educacionais:
Experiências e Desafios**

*Participación Popular en la Formulación de Políticas Públicas Educativas: Experiencias y
Desafíos*

Maria Raimunda Carvalho Araújo de Cerqueira
Secretaria de Estado de Educação (SEDUC)

Palmas/TO- Brasil

Paulo Vinícius Santos Sulli Luduvise

Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

Palmas/TO- Brasil

Paulo Fernando de Melo Martins

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Palmas/TO- Brasil

Resumo: Este artigo objetivou problematizar a participação popular na formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Parte da atuação do Fórum Municipal de Educação (FME) em municípios da Amazônia Tocantinense. Assenta-se no método materialista histórico-dialético, por meio de pesquisa bibliográfica e empírico-documental que apontam que a participação popular não se efetiva apenas pela garantia legal via normatização estatal. Há determinantes estruturais que impactam diretamente na participação, de modo que o intento é socializarmos as experiências ‘bem-sucedidas’ referentes à atuação do FME e dar vazão de alerta frente aos desafios enfrentados na promoção de uma governança participativa e democrática, uma vez que os resultados da pesquisa reverberam para um distanciamento entre o que está posto na teoria e nos documentos oficiais e a prática dos FME nos municípios pesquisados.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais; Gestão democrática da educação; Participação popular.

Resumen: Este artículo tuvo como objetivo problematizar la participación popular en la formulación e implementación de políticas públicas educativas. Parte del trabajo del Foro Municipal de Educación (FME) en municipios de la Amazonía de Tocantins. Se basa en el método materialista histórico-dialéctico, a través de investigaciones bibliográficas y empírico- documentales que señalan que la participación popular no se hace efectiva solo por la garantía legal vía la estandarización estatal. Existen determinantes estructurales que impactan directamente en la participación, por lo que la intención de socializar las experiencias "exitosas" relacionadas con el desempeño de la FME, da rienda suelta a los desafíos enfrentados en la promoción de la gobernabilidad participativa y democrática, ya que los resultados de la investigación repercuten en una distancia entre lo planteado en la teoría y documentos oficiales y la práctica de la FME en los municipios encuestados.

Palabras clave: Políticas públicas educativas; Gestión democrática de la educación; Participación popular.

Introdução

Ao debatermos e formularmos sobre a participação popular na elaboração de políticas públicas educacionais que viabilizem o direito à educação é imprescindível centralizarmos a função que cumpre o Estado burguês em nossa sociedade e os limites que a sua função impõe às mudanças sociais. Podemos dizer, com base em Boito Júnior (2021) e Poulantzas (2019), que o Estado é a instituição que organiza a dominação de uma determinada classe social sobre as outras. Assim, o Estado é sempre um Estado de classe e, no capitalismo, ele serve, hegemonicamente, à burguesia e suas frações.

[O Estado] [...] se apresenta como representativo do “interesse geral” de interesses econômicos concorrentes e divergentes que ocultam aos agentes, tais como são por eles vividos, seu caráter de classe. Por via de consequências direta, e mediante todo um funcionamento complexo do ideológico, o Estado capitalista oculta sistematicamente, no nível das suas instituições políticas seu caráter político de classe [...]. Esse Estado se apresenta como a encarnação da vontade popular do povo-nação. [...] e tem precisamente como *substrato real* esse efeito de isolamento que as relações sociais econômicas do M.P.C. [modo de produção capitalista] manifestam (Poulantzas, 2019, p. 133, grifo do autor).

Dessa forma, o Estado acaba parecendo, cotidianamente, com aquilo que ele não é de fato e, por isso, promove, por meio de normas e valores, efeitos ideológicos e materiais imprescindíveis para a reprodução incessante das relações de produção capitalista com toda a desigualdade social que dele provém.

O segredo desses complexos efeitos ideológicos funcionais para a reprodução da economia capitalista reside no direito *formalmente* igualitário, como é o direito capitalista, e no burocratismo, também típico desse tipo de Estado e organizador da burocracia profissional de Estado (Boito Júnior, 2019, p. 8-9).

Em síntese, vale reforçar, como faz o próprio Poulantzas (2019), que o Estado não é um instrumento neutro, mais do que isso, ele tem a função de preservar a cisão da sociedade em classes sociais antagônicas.

Problematizando a realidade brasileira a partir da teoria marxista do Estado a “[...] nossa realidade na consolidação democrática funda-se em outra ilusão, mais elementar: a ilusão da neutralidade das instituições” (Saes, 1993, p. 113). Esta afirmação do autor pode ser constatada, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e o fim da ditadura militar burguesa que, aos ‘olhos do senso comum’, parecia ter colocada a sociedade brasileira em outro patamar de organização e participação social. No entanto, o que vivenciamos até os dias atuais evidencia que a letra da lei e os aparelhos de Estado por si só, não são capazes de materializar a democracia participativa, muito pelo contrário, apesar da ideia de neutralidade, a maioria dessas estruturas promovem a reprodução das

desigualdades sociais, educacionais, econômicas e políticas.

Era um jogo novo. Os dilemas não resolvidos, no entanto, permaneceram em grande medida os mesmos. Uma ordem fundamentalmente democrática se instalava sobre uma sociedade marcada por padrões aberrantes de desigualdade. O hiato entre os direitos consignados na letra da lei e a possibilidade de exercê-la na vida vivida era abissal. Afinal, o quanto de democracia toda essa desigualdade seria capaz de tolerar? E o quanto de desigualdade a democracia poderia acomodar até não mais jus a seu nome? (Miguel, 2019, p. 103).

A via teórica que utilizamos neste estudo nos leva a considerar a interação entre a função do Estado burguês na preservação da dependência, do subdesenvolvimento e da desigualdade social, as disputas e os interesses políticos e o impacto desse processo sobre formulação das políticas públicas educacionais e a garantia do direito à educação.

[...] Os conceitos de subdesenvolvimento e de capitalismo dependente, ao mesmo tempo que incorporam as determinações históricas de nossa sociedade, marcada por um longo processo de colonização e regime escravocrata, nos fornece a compreensão da forma pela qual nos inserimos no sistema capitalista mundial (Frigotto, 2020, p. 14).

Vivemos em uma sociedade que produz tanta desigualdade que é difícil acreditar que uma pequena minoria detém o suficiente para acabar com a miséria no mundo. É por isso que não vemos capacidade do projeto de sociedade capitalista viabilizar uma política pública educacional efetivamente participativa, que garanta o direito à educação de qualidade e socialmente referenciada na classe trabalhadora.

Como demonstra Luduvise (2023), podemos afirmar a existência de empecilhos políticos, tendo como referência a própria história da construção da política educacional brasileira por meio dos PNEs, que foram politicamente inviabilizados no seu elemento estruturante, o financiamento.

Para nos mantermos no campo da análise concreta de uma situação concreta tomaremos como referência a análise final da execução das metas do PNE (2014- 2024) formulada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e a análise do novo arcabouço fiscal e sua incidência sobre os 10% do PIB para o financiamento do novo PNE. Segundo a CNDE (2024), aproximadamente, 90% do PNE (2014-2024) não foi cumprido. A esse respeito, Sala e Piolli (2024) demonstram que, atualmente, apenas 5,1% do PIB foi investido em educação, embora o PNE previsse que, em 2024, os investimentos em educação pública alcançariam, no mínimo, 10% do PIB.

A comparação feita a partir das projeções dos diferentes relatórios nos mostra que a diferença entre o antigo teto de gastos aprovado no governo Temer e o novo arcabouço fiscal do governo Lula é de ritmo, não de sentido. Em ambas, teremos diminuição das despesas primárias executadas pela União em relação ao PIB, ou seja, diminuição da participação do Estado no conjunto da economia (Sala; Piolli, 2024, p. 8).

Aqui, mais uma vez, fica explicitado que a questão é estrutural e não será a mudança apenas da gestão da Presidência da República que alterará a situação; também não será a aprovação de política públicas educacionais de conteúdo mais legalista que garantirá a materialização do direito à educação. Os mesmos autores asseveram que os mínimos constitucionais e a meta de 10% do PIB para o financiamento da educação pública no futuro PNE não serão cumpridos com a vigência do “novo arcabouço fiscal” e da política de austeridade, pois isto constitui-se uma “impossibilidade matemática” (p. 19) e apontam como alternativa a destruição da barreira fiscal imposta à ampliação dos gastos públicos. Diante disso, fica a nossa provocação: como destruir a barreira fiscal sem destruir as estruturas políticas que permitem a construção da barreira fiscal e a política de austeridade?

A desdemocratização que vivemos não é um acaso, um azar, uma turbulência do momento – é um *projeto*. É um projeto das classes dominantes na atual quadra histórica, visa anular o grau de imprevisibilidade que a democracia, mesmo limitada, introduz na reprodução da dominação (Miguel, 2019, p. 114).

A fragilidade das políticas públicas educacionais, a materialização do direito à educação e, por consequência, da educação escolar não estão restritas aos limites das políticas ou das instalações internas da escola, do currículo, dos recursos didáticos, da formação inicial e continuada dos professores, da falta de valorização, entre outros. Mas, sim, da situação extremamente desigual da sociedade brasileira em que crianças, jovens e adultos continuam tendo escassez para se alimentar, morar, cuidar da saúde, obter renda, locomover-se, acessar bens culturais, ter acesso à escola e conseguir concluí-la.

Qual sentido da educação formal ministrada a crianças com fome, a crianças e jovens esgotados de trabalho? Como fica a ideia de chances iguais através da educação, quando a maioria da população está esmagada num processo estrutural de elitização? A que ponto podemos ter o mesmo sistema educacional para as minorias que vivem no nível dos habitantes dos países ricos, e para ampla maioria da população, que se debate com os problemas mais elementares de sobrevivência? (Dowbor, 1990, p. 9).

Infelizmente, o avanço na legislação normativa sobre o direito à educação, apesar de diminuir ou suprimir alguns entraves legais, não transformam, efetivamente, a realidade da educação brasileira em razão dos entraves serem estruturais.

Dowbor (1990, p.8), ao fazer uma crítica ao “sistema” educacional brasileiro, aponta que ele é uma tentativa de adaptação de modelos de países capitalistas desenvolvidos, ignorando intencionalmente que os avanços nesses últimos não são simplesmente resultados de construções de escolas, universidades e bibliotecas, mas “estas é que resultam de um lento amadurecimento social e econômico, e de profundas transformações estruturais na própria base das formações sociais”. Esse é um dos motivos que nos faz apontar para a necessidade

de retomarmos o debate de um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, debate esse que durante a década de 1960 foi extremamente vigoroso e que teve como uma das principais referências o sociólogo Darcy Ribeiro (2018).

Um projeto que carregue as tarefas nacionais, democráticas e populares que possam dinamizar a sociedade brasileira no sentido de propor mudanças de caráter estrutural, como diz Fernandes (2015), as tarefas em atraso, que o Estado e a burguesia interna e associada ao capital financeiro internacional nunca serão capazes de fazer, visto que vão de encontro aos seus interesses. Nessa perspectiva, Ribeiro (2018, p. 23) sustenta que “[...] somos uma sociedade deformada que carrega dentro de si cicatrizes e malformações históricas profundas que teremos muitas dificuldades em superar. Dificuldades tanto maiores quanto mais tardemos em reconhecê-las e em denunciá-las”.

Nessa proposta de retomada de um projeto de país soberano que supere a profunda desigualdade social, temáticas como o monopólio estatal das finanças, a preservação dos recursos naturais, a democratização das comunicações, a construção de um plano de reindustrialização, o desenvolvimento e ampliação das ciências e tecnologias, a qualificação e garantia do atendimento básico a saúde, a retomada da reforma agrária, a ampliação de renda básica e valorização do emprego, a reforma urbana, a soberania alimentar, a melhoria geral dos indicadores sociais e a criação de um sistema educacional por via de uma reforma popular na educação não podem continuar sendo secundarizadas.

O exposto até aqui nos permite dizer que ao problematizarmos, debatermos e formularmos teoricamente sobre a política pública educacional e a participação popular no Brasil é imprescindível ampliarmos o campo de análise no sentido de fazer interações para além da educação e da política educacional.

Desse modo, esta pesquisa teve como objetivo problematizar a participação popular na formulação e implementação de políticas públicas educacionais, perpassando pela instituição e atuação do Fórum Municipal de Educação (FME) em municípios da Amazônia Tocantinense a partir da seguinte questão? Quais os desafios enfrentados na promoção de uma governança participativa e democrática na educação municipal?

Assentada no método materialista histórico-dialético, mediada por pesquisa bibliográfica e empírico-documental, o entrelaçamento metodológico da pesquisa empírica nos levou à reflexão sobre a relação entre a teoria e a prática, por meio da apropriação de dados e informações do Programa de Institucionalização e Gestão de Sistemas Municipais de Ensino/Educação (PRISME). O mencionado Programa é vinculado à Rede Colaboração Tocantins (RCT) e é desenvolvido, por adesão, nos municípios tocantinenses por meio de

atividades voltadas à formação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos processos de gestão, ensino e aprendizagem das redes e sistemas municipais de ensino/educação.

Além desta parte introdutória que aborda o Estado burguês e perspectivas no âmbito das políticas públicas educacionais no país a partir da participação popular e das reformas estruturais, tecemos, a seguir, algumas ponderações sobre a democracia e a gestão democrática da educação como mecanismos de participação popular no campo educacional. Por fim, entrelaçamos as reverberações entre a teoria e a prática por meio de dados empíricos sobre a atuação do Fórum Municipal de Educação (FME) em municípios da Amazônia Tocantinense.

Democracia e Participação: desafios para implementação da Gestão Democrática na escola

A Constituição Federal de 1988, marco fundamental para a democratização do Brasil, consagrou a educação como um direito de todos e dever do Estado. Na educação, em especial, introduziu um conceito inovador para a época: a gestão democrática do ensino. Esse formato, ao surgir com a Constituição Federal (Art. 206, inciso VI) (Brasil, 1988) foi consagrado na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Art. 3º. Inciso VIII) (Brasil, 1996) que, em linhas gerais, pressupõe a participação ativa de todos os membros da comunidade escolar – professores, alunos, pais, funcionários e comunidade em geral – nas decisões que envolvem a escola.

A Gestão Democrática é a construção coletiva de um projeto educativo em que cada voz tem valor e contribui para a construção de uma escola justa e eficiente. Aqui, certo é que a luta nos ensina sobre os limites impostos por uma sociedade marcada pelo autoritarismo (Schwarcz, 2019) e nos revela os caminhos a percorrer para superar a formação socioeconômica vigente e, conseqüentemente, a conquista de uma escola comprometida com os interesses e bem-estar do povo em uma nação soberana. Dessa maneira, a participação desejada deve ser substantiva, ou seja, uma compreensão mais ampla e relacionada aos direitos sociais, políticos e civis. Participar, ainda hoje, nos remete à compreensão de que o Homem é um agente histórico, ou seja, ele transforma a realidade, mas, dentro das múltiplas determinações que o contexto histórico permite. E a realidade pode ser o mundo, o país, o Estado, a cidade, o bairro, a rua, a família, a fábrica, a igreja, o clube, enfim, a escola.

O debate sobre participação exige atenção para movimentos que confirmem a possibilidade do engajamento das pessoas em processos de decisão em ambientes coletivos.

Sendo assim, a questão da democracia entra como elemento decisivo. Ainda que a palavra de origem grega "democracia" signifique "governo do povo", sem dúvida, ao longo da história, ela assumiu diferentes sentidos e, em particular, no Brasil, permanece como seu maior desafio a construção de um regime democrático ancorado na justiça social.

Hoje, a democracia é compreendida como um sistema político em que o poder é exercido a partir de diferentes experiências históricas, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos. Na formação socioeconômica capitalista a experiência democrática é delineada pelo exercício do poder de maneira representativa, sob hegemonia da burguesia, e, em destaque, centrando-se no indivíduo eleito representativamente e em grupos parlamentares. Entretanto, o modelo representativo, ao fracassar na reprodução do poder burguês, a depender da dimensão do fato, faz emergir a solução totalitária, ou seja, o fascismo ou governos protofascistas. Portanto, cabe enfatizar que a Gestão Democrática Escolar, em nosso país, está circunscrita pelo Estado burguês, logo, com grandes limitações para atendimento aos anseios da classe trabalhadora. Contudo, a mobilização da sociedade para superar obstáculos no processo de democratização da educação, oportunamente, aprofunda as contradições que envolvem a educação no capitalismo e eleva o nível de consciência política dos trabalhadores.

Ao envolver todos os cidadãos e cidadãs na tomada de decisões, a gestão democrática descentraliza o poder e torna a escola um espaço mais aberto ao diálogo e à participação, um espaço de convivência democrática. Destarte, o ato de participar pode ser compreendido como um processo, uma caminhada que desafia qualquer grupo de eleitores de um país, trabalhadores de um sindicato, estudantes de uma associação, cientistas de uma instituição, moradores de condomínio ou bairro na ânsia de representar-se, querendo fazer valer seus interesses e influenciar na história. Nesse contexto, participar é um trabalho que, também, acontece através da organização, da união e do exercício cotidiano, prático, da negociação, do diálogo e da convivência com conflitos de interesses.

Participar é uma condição essencial na contemporaneidade; exteriorizar uma necessidade que o cidadão ou cidadã tem dentro de si de querer expressar o que pensa, fazer construir, sentir-se unido a outros, enfrenta diferentes desafios. Sem dúvida, as redes sociais e a tecnologia da informação e comunicação oferecem um novo ambiente de sociabilidade para o aperfeiçoamento da democracia. Todavia, vivemos alguns impasses nesse novo processo marcado pela perda de direitos históricos da classe trabalhadora e pelo fortalecimento de forças políticas fascistas que, permanentemente, ameaçam as instituições democráticas. Os movimentos sociais tradicionais como, por exemplo, o sindical, estudantil

e comunitário precisam se reinventar para enfrentar essa nova conjuntura. Assim sendo, a participação é resultado de luta, logo, o conflito é uma condição inerente ao processo participativo. Para tanto, emerge um termo que nos estimula e mobiliza nos movimentos sociais: a utopia. Entretanto, não é qualquer utopia. A utopia que concebemos é a criadora, que produz dentro da sociedade caminhos para o diálogo e pactuação, para a conquista de direitos, aclaramento de deveres, para a determinação de seus limites e potencialidades, ainda que sob a égide do Estado Democrático de Direito. O termo utopia geralmente remete ao entendimento de algo inalcançável, mas, em nossa concepção, ele se converte em uma alternativa vivente que é aquela que se efetiva por meio da participação popular que impulsiona a sociedade ou mesmo um grupo a descobrir, por meio de sua criatividade, formas alternativas de conquistar novas e melhores condições da qualidade de vida.

A participação popular é um pilar fundamental para a construção e consolidação de uma sociedade democrática. Ao envolver os cidadãos nas decisões que afetam suas vidas, a democracia se torna legítima, representativa e eficaz. Diante das complexidades da participação, Bordenave (1994, p. 50) sustenta que:

[...] a maior força para a participação é o diálogo. Diálogo, aliás, não significa somente conversa. Significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; aceitar a vitória da maioria; [...] tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos.

No ambiente educacional, quando os segmentos da comunidade escolar se sentem parte do processo decisório, eles tendem a aceitar as decisões tomadas, mesmo que não concordem com todas elas. Isso aumenta a legitimidade do projeto político-pedagógico e da proposta educacional inspirada na gestão democrática. Nessa direção, a participação popular defende a importância da audição das diferentes vozes da escola, uma vez que colabora para uma representação mais ampla e diversa dos interesses da comunidade. Para tanto, a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar – no âmbito das políticas públicas – prevendo recursos e apoio técnico da União, sem dúvida, exige a elevação do nível de consciência, organização e mobilização política da sociedade brasileira.

As permanentes iniciativas dos setores políticos privatistas para drenar os recursos públicos exigem dos educadores a compreensão de que a luta em defesa da educação pública não deve ficar restrita aos professores, mas conquistar outros segmentos, em especial, os pais e responsáveis pelos estudantes e, dessa maneira, ampliar a participação da sociedade civil. Daí, a importância do fortalecimento dos grêmios estudantis, representantes de classe/turma, conselho de classe participativo, conselho escolar, conselhos municipais e

estaduais, fóruns municipais e estaduais de educação que, ao se constituírem como espaços dialéticos marcados pela tensão e conflitos, conformam-se como intercessores e elementos potenciais aos movimentos para transformação à medida que ampliam as possibilidades de novas estratégias para melhorar o processo de ensino e aprendizagem e, consequentemente, o direito à educação (Gadotti, 2004).

A participação ativa da comunidade permite não só um maior controle social sobre as ações da secretaria de educação, mas, também, uma formação política que reforça a cidadania sob uma perspectiva substantiva que pressupõe o engajamento dialógico em que cada segmento da comunidade assume compromissos com o funcionamento da escola em suas dimensões administrativa, pedagógica e comunitária. Portanto, a participação ativa de todos os membros da comunidade escolar promove um maior engajamento com o processo educativo, o que pode resultar em uma melhoria no sistema de ensino e, consequentemente, no fortalecimento do sentimento comunitário e no reconhecimento do compromisso político do dirigente municipal ou estadual em defesa da Escola Pública.

Apesar de seus benefícios, a implementação da gestão democrática enfrenta diversos desafios, como: o distanciamento político e social da escola com os diferentes agentes da comunidade em que está inserida; a resistência à mudança, pois, nem sempre todos os membros da comunidade escolar estão dispostos a participar ativamente da gestão da escola; a falta de recursos financeiros e humanos que dificulta a implementação de práticas democráticas; a luta pela elevação do investimento na formação de professores e gestores para que eles possam atuar em um modelo de gestão democrática.

A gestão democrática é um princípio fundamental da educação brasileira, consagrado na Constituição Federal de 1988 e, ainda, a ser consolidado. A promoção da participação de todos os membros da comunidade escolar contribui para a compreensão da importância de uma escola justa, democrática e eficiente que atenda aos anseios da sociedade, em especial, da classe trabalhadora. No entanto, a implementação desse princípio exige um esforço conjunto de todos os envolvidos para superar os desafios e construir um futuro mais promissor para a educação.

Reverberações entre a teoria e a prática: experiências ‘bem-sucedidas’ e desafios enfrentados na atuação do Fórum Municipal de Educação (FME) em municípios da Amazônia Tocantinense

Com perspectiva materialista histórico-dialética o PRISME provoca os municípios a partirem de suas realidades concretas de forma a compreenderem e analisarem com criticidade seus avanços, fragilidades e desafios. Na dialética entre a teoria e a prática, o ato

de partir do concreto é um produto da cabeça pensante que se apropria do mundo real (Marx, 2011, p. 54-55) e parte da premissa de que a realidade está em constante movimento e é constituída na relação entre o sujeito real, o objeto e a sociedade. Deste modo, “também no método teórico o sujeito, a sociedade, tem de estar continuamente presente como pressuposto da representação”.

Em seu clássico ‘Escola e Democracia’ Saviani (2008, p. 58) argumenta que a apropriação da teoria como uma mediação entre os sujeitos e a prática social é um processo de educação das consciências, de forma que a educação “não transforma de modo direto e imediato e sim de modo indireto e mediato, isto é, agindo sobre os sujeitos da prática social”.

A participação popular na formulação de políticas públicas educacionais – objeto desta pesquisa – é uma das formas mediatas e indiretas de mudança social. Deste modo, refletiremos sobre o papel do Fórum Permanente da Educação Municipal (FME) na materialização do Plano Municipal de Educação (PME). Coadunamos com Dourado (2017) na defesa de que o Plano Nacional de Educação, aqui representado pelos planos subnacionais – PME – deve ser o epicentro das políticas de Estado para a educação municipal. Para este autor, epicentro é a:

[...] metáfora embasada nos conteúdos da geofísica – se refere ao lugar de destaque que ele ocupa no ponto mais elevado e central da luta da sociedade por uma política educacional, em contextos de consenso, e de contradição, marcados por disputas de projetos em torno do papel do Estado (Dourado, 2017, p. 45).

A participação dos Fóruns de Educação no acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNE e na proposição de políticas públicas educacionais fundamenta-se na própria Lei do PNE – Lei nº 13.005/2014, artigo 5º, IV e § 1º, reforçada pela Meta 19, Estratégia 19.3 (Brasil, 2014) – que faz um chamamento aos Estados, Distrito Federal e Municípios a constituírem seus fóruns permanentes de educação.

De acordo com os critérios adotados pelo PRISME e as normas nacionais, representatividades diversas vinculadas a instituições, órgãos e grupos organizados devem compor o Fórum de Educação, tais como: Secretaria Municipal de Educação (SEMED); Representante do Poder Legislativo Municipal; Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho de alimentação Escolar (CAE); CACs Fundeb; Conselhos Escolares; Fórum dos Conselhos Escolares, Associações, Sindicatos, dentre outros órgãos estaduais e profissionais e/ou usuários de outras áreas públicas. O Fórum é, pois, uma instância representativa da sociedade que tem um papel preponderante na articulação e materialização das políticas públicas educacionais. É, certamente, um importante elemento do Sistema de Ensino/ Educação.

Considerando sua relevância na promoção da participação popular e na articulação das políticas públicas educacionais, sobretudo na relação com o PME vigente (2015/2025) e com vistas à elaboração do novo PME (2025/2035), o PRISME mobilizou os 102 municípios tocaninenses participantes do referido Programa e ativos, em 2024, a realizarem um diagnóstico da atuação dos FME nas 11 (onze) regionais em que estes municípios estão distribuídos/organizados.

A seguir, apresentamos e refletimos sobre os resultados obtidos junto a cada conjunto de cidades, aqui denominado como regional. As regionais de Araguaína/Pedro Afonso e Palmas/Miracema, com seus respectivos blocos de municípios, correspondem ao território selecionado. Justificamos a delimitação do campo desta pesquisa a essas duas regionais por serem elas os espaços de atuação – como formadores e assistente de formação do PRISME – dos pesquisadores/autores deste texto.

Destacamos que a regional Araguaína/Pedro Afonso é constituída de 10 (dez) municípios, com 144 (cento e quarenta e quatro) profissionais inscritos, entre os quais 19 (dezenove) são representantes do Fórum Permanente de Educação Municipal (FME). Já a regional Palmas/ Miracema é composta de 8 (oito) municípios e conta com 12 (doze) representantes do FME, os quais integram o conjunto de profissionais inscritos, que totaliza 76 (setenta e seis).

Partindo da realidade concreta do nosso objeto de pesquisa, no quadro a seguir apresentamos o levantamento situacional dos 18 municípios das duas regionais pesquisadas em relação à instituição dos FME e suas respectivas normas instituintes.

Quadro 1: Levantamento de Municípios com FME constituído por meio de norma específica

REGIONAL ARAGUAÍNA /PEDRO AFONSO				REGIONAL PALMAS/ MIRACEMA			
Municípios	Sim	Não	Norma instituinte	Municípios	Sim	Não	Norma instituinte
Bom Jesus do Tocantins	X		Decreto nº 14/2013 de 24/1/2013	Aparecida do Rio Negro	X		Lei nº 301/2019 de 16/12/2019
Centenário	X		Decreto nº	Lajeado	X		Portaria nº

Participação da Comunidade na Formulação de Políticas Públicas Educacionais: Experiências e Desafios

			033/2013 de 25/1/2013				048/2023 de 9/10/2023
Goiatins	X		Lei Municipal nº 831/2023 de 22/11/2023	Miranorte	X		Decreto nº 036/2013 de 25/2/2013
Itacajá		X	Sem evidência	Novo Acordo	X		Decreto nº 168/2021 de 18/11/2021
Recursolândia	X		Portaria Semed nº 73 de 30/10/2023	Rio Sono	X		Lei nº 330/2021 de 20/12/2021
Santa Fé do Tocantins	X		Portaria nº 007/2021 de 6/12/2021	Santa Tereza do Tocantins	X		Decreto nº 10 de 22/2/2013
Santa Maria do Tocantins	X		Decreto nº 004/2023 de 4/2/2013	São Félix do Tocantins		X	Sem evidência
Tupirama	X		Decreto nº 35/2013 de 30/1/2013	Lizarda		X	Sem evidência
Wanderlândia	X		Portaria Semed 01/2023 de 24/8/2023	-			
Xambioá	X		Portaria nº 029/2021, de 03/11/2021	-			
Total/percentual	9/90 %	1/10 %	-	Total/percentual	6/75%	2/25%	-

Fonte: Prisme (2024)

Observamos que dos 18 municípios pesquisados, 15 declararam ter FME instituídos. Deste total, somente três foram instituídos por leis, os demais foram normatizados via decretos (7) e portarias (5), o que pode configurar uma fragilidade jurídica e implicar em descontinuidade em caso de mudança de gestão. Outro aspecto a considerar é o fato de cinco destes FME terem sido instituídos em 2013, antes da vigência dos PME em discussão, não estando condizentes com a estrutura, representatividades e competências correlatas à implementação das políticas públicas educacionais relativas ao PME. Defendemos a necessidade e importância de instituir, normativamente, os elementos do Sistema de Ensino/Educação, a exemplo do FME; no entanto, para além dessa legalização é fundamental a sua materialização na prática, pois, não basta instituir, é preciso institucionalizar o FME.

Diante disso, o levantamento a seguir nos permitirá analisar os aspectos consonantes e dissonantes relativos às exigências legais acerca do FME na relação entre o que está posto nos instrumentos legais e a sua efetivação propriamente dita. Para tanto, iniciaremos apresentando a situação em que se encontram os FME dos 18 municípios das duas regionais pesquisadas.

Quadro 2: Levantamento situacional dos FME

REGIONAL ARAGUAÍNA /PEDRO AFONSO			REGIONAL PALMAS/ MIRACEMA		
Situação	Qtd	Perc (%)	Situação	Qtd	Perc (%)
Ativo/em funcionamento e com evidências	4	40%	Ativo/em funcionamento e com evidências	-	-
Ativo/em funcionamento, mas sem evidências	-	-	Ativo/em funcionamento, mas sem evidências	2	25%
Precisa ser reativado/ mobilizado para funcionar	5	50%	Precisa ser reativado/ mobilizado para funcionar	4	50%
Nenhuma das alternativas anteriores, pois o município não possui FME	1	10%	Nenhuma das alternativas anteriores, pois o município não possui FME	2	25%
Total/percentual	10	100 %	Total/percentual	8	100%

Fonte: Prisme (2024).

Como demonstra o quadro 2, dos 15 municípios que declararam ter FME instituídos nas duas regionais pesquisadas, apenas quatro disseram que estão ativos e apresentaram evidências consonantes e dois afirmaram que estão ativos, mas não apresentaram evidências. As evidências consistem na comprovação dos indicadores da política em questão e se expressa concretamente em atos normativos como: lei, medida provisória, decreto, portaria, regulamento, regimento e resolução. E outros atos, como ofício, memorando, ata, relatórios, objeto e/ou material físico e outros documentos oficiais (Brito, Souza e Carvalho, 2021).

É imprescindível, portanto, o registro das atividades educativas, sejam elas pedagógicas ou normativas, pois, a sua ausência acaba nos deixando à mercê “dos ventos do esquecimento”; além disso, a inexistência de registros escritos, por meio de imagens etc. dificulta qualquer avaliação, que, por sua vez, demanda parâmetros para se diagnosticar o que foi, ou não, realizado.

Outro ponto que merece atenção é o quantitativo de municípios cujos FME precisam ser reativados/mobilizados para funcionar, quantitativo esse que equivale a 50% em cada regional. Isso reafirma a máxima de que não basta instituir legalmente os FME; é preciso que estes sejam atuantes e operantes na materialização intencional das políticas públicas educacionais, sobretudo, no acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação.

Todavia, devemos também levar em consideração que a participação popular não se efetiva apenas pela garantia legal, via normatização estatal; há determinantes estruturais que impactam diretamente na participação. Inclusive, é precípua tratarmos de duas questões referentes à participação popular. A primeira está relacionada à formação social brasileira, que tem em sua história vários e longos períodos ditatoriais, em que a participação e opinião popular foram extremamente reprimidas. Como nos diz Miguel (2019, p.108):

[...] impulsos democratizantes precisam ser refreados para não comprometerem a reprodução da dominação social. Se as democracias permitem a livre expressão das demandas e concedem poder de pressão aos grupos subalternos, então sob riscos de tornar 'ingovernáveis'. A governabilidade exige a submissão à correlação de forças real e, em nome dela, a democracia precisa controlar seus impulsos igualitários. O discurso realista da governabilidade leva ao paradoxo de uma democracia que deve negar a si mesma. Em troca, ela seria inconteste, estável. Consolidada. Só que não.

Em um país de capitalismo dependente e com uma das maiores desigualdades sociais do mundo como é o Brasil, é imprescindível que levemos em consideração que o enfrentamento e superação concreta das desigualdades sociais é uma questão *sine qua non* para participação popular. Dito isso, retomamos aqui a análise do quadro 3, que nos proporciona identificar as atribuições do FME e sua contribuição com o movimento de planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais.

Quadro 3: Contribuições do FME na política educacional do município

ATIVIDADES	REGIONAL ARAGUAÍNA /PEDRO AFONSO		REGIONAL PALMAS/ MIRACEMA	
	QT	PERC (%)	QT	PERC (%)
Contribui com a formulação, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais municipais	6/10	60%	4/8	50%
Acompanha a execução do PME e o cumprimento de suas metas	5/10	50%	5/8	63%
Monitora continuamente a execução do PME e o cumprimento de suas metas	5/10	50%	1/8	13%
Realiza avaliações periódicas sobre a execução do PME e do cumprimento de suas metas	2/10	20%	1/8	13%
Realiza/coordena as conferências municipais de educação, articuladas com as conferências estaduais e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação	8/10	80%	6/8	75%
Divulga os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet	3/10	30%	1/8	13%

Analisa e propõe políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PME	3/10	30%	-	-
Analisa e propõe a revisão do percentual de investimento público em educação	2/10	20%	-	-
Nenhuma contribuição, pois o município não tem Fórum Municipal de Educação (FME)	1/10	10%	1/8	13%
Total/Percentual	35/100	34%	19/100	19%

Fonte: Prisme (2024).

Em se tratando das contribuições do FME para as políticas no âmbito da educação municipal, a pesquisa evidencia que a atuação desse órgão se configura um grande desafio. Uma média de 50% dos FME pesquisados contribuem com a formulação, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais municipais nos 18 municípios respondentes. Destacamos a deficiência de evidências consonantes para a validação das informações, de modo que são consideradas as respostas como postas pelos municípios.

No que se refere à atuação do FME junto ao PME a situação não é diferente, visto que apenas 10 municípios acompanham, seis monitoram e somente 2 avaliam a execução das suas metas. Uma contribuição importante que os FME dos municípios pesquisados têm dado diz respeito à realização/coordenação das conferências municipais de educação, articuladas com as conferências estaduais e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, posto que 14 dos 18 municípios afirmaram que realizam essa atividade. Entretanto, quando retomamos ao questionamento sobre a execução do PME, percebemos que isso ainda se constitui um obstáculo a ser superado, pois, somente quatro FME afirmaram que divulgam os resultados do monitoramento do Plano. Ora se já era um fator de alerta a pouca atuação dos FME no acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME, causa-nos preocupação a lacuna na visibilidade e publicização desses resultados. Desse modo, cabe problematizar se a não publicização estaria relacionada ao não acompanhamento, monitoramento e avaliação ou ao não cumprimento do PME? É possível inferirmos, a partir da nossa intervenção como formadores, que a falta de estrutura, a débil competência, o pouco compromisso político e a não publicização está relacionada com a não realização do acompanhamento, monitoramento e avaliação. De igual modo, preocupa-nos a inércia dos FME na proposição de políticas públicas, inclusive relativas à revisão do percentual de investimento financeiro para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PME, uma vez que somente entre 20 e 30% dos municípios da regional de Araguaína/Pedro Afonso afirmaram cumprir essa atribuição, enquanto na regional de Palmas/Miracema nenhum FME

faz essa contribuição ao PME.

Deste modo, o intento de socializarmos as experiências ‘bem-sucedidas’ referentes à atuação do FME em municípios da Amazônia Tocantinense busca dar vazão de alerta frente aos desafios enfrentados na promoção de uma governança participativa e democrática na educação municipal, uma vez que os resultados da pesquisa reverberam para um distanciamento entre o que está posto na teoria e nos documentos oficiais e a prática dos FME nos municípios pesquisados.

Reforçamos o potencial e a importância de um FME atuante para a viabilização e materialização dos Planos Nacional e Subnacionais de Educação. Sua não atuação a contento faz com que esse importante mecanismo de participação social enfraqueça e perca espaço fundamental no acompanhamento e formulação das políticas públicas educacionais. Por isso, defendemos, de forma mais específica, a intensificação de programas de formação contínua que promova debates qualificados sobre a temática, numa abordagem crítica e participativa, pois como assevera Saviani (2007, p. 7), “[...] sem a formação da consciência de classe não existe a organização e sem a organização não é possível a transformação revolucionária da sociedade.” Ademais, é necessário considerar que a participação popular enfrenta obstáculos estruturais e sem a diminuição desses obstáculos a democracia participativa é inviabilizada.

Considerações Finais

A partir da década de 1980, paralelo ao movimento de democratização no Brasil, foi intensificado o debate acerca da gestão democrática da escola pública e, com a publicação da CF/1988, essa pauta foi validada como um princípio constitucional. Esse movimento “assume papel central, a vontade coletiva, como pressuposto da democracia, tendo na participação dos sujeitos a possibilidade de efetivação” (Flach; Sakata, 2016, p. 551).

A participação popular é um importante pressuposto da democracia e da gestão democrática, pois, como afirma Marx (2009, p. 36), somente a emancipação política é insuficiente, é necessária a "emancipação humana". E uma das formas de emancipação humana é por meio de ações que permitem e dão liberdade aos sujeitos de participarem da formulação e monitoramento das políticas públicas educacionais a exemplo do FME que se constitui em um importante instrumento de materialização da participação popular. Entretanto, na prática, a pesquisa aponta a necessidade de o FME ser mais representativo e envolver mais segmentos populares (movimentos sociais, entidades estudantis, acadêmicas e sindicais etc.) que se relacionam com a política pública educacional, principalmente advindos de fora da estrutura do aparelho de Estado. O estudo também evidencia a necessidade de formações específicas, com debates qualificados, numa abordagem crítica e participativa, para os membros do FME.

Para além da instituição legal com representatividade diversa e da capacitação dos seus membros, necessário também se faz a atuação do FME de forma a contribuir, efetivamente, na formulação e monitoramento das políticas públicas educacionais, a começar pelo Plano Municipal de Educação (PME), pois, como defende Paro (1997, p. 27), “a democracia não se concede, se realiza”.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BOITO JÚNIOR, Armando. Prefácio à edição brasileira. In. POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019. P. 7-13.

BOITO JÚNIOR, Armando. O lugar do conceito de fascismo na teoria marxista do Estado. **Crítica Marxista**, n. 53, p. 11-32, 2021.

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

BRITO, Kátia Cristina Custódio Ferreira; SOUSA, Adaires Rodrigues de; CARVALHO, Roberto Francisco de. Avaliação, monitoramento e acompanhamento do processo formativo na RCT: aspectos teórico-práticos e operacionais. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, [S. l.], v. 6, p. e13296, 2021. DOI: 10.20873/ufnt.rbec.e13296. Disponível em: <https://periodicos.ufnt.edu.br/index.php/campo/article/view/13296>. Acesso em: 2 set. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; Anpae, 2017. 216 p. ISBN: 978-85-93380-18-1.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação: análise final da execução das metas da Lei 13.005/2014**. Disponível em https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2024/materiais/Balanco_do_PN_E_2024_da_Campanha_Relatorio_de_Metas_PPT.pdf. Acesso em 01. set. 2024.

DOWBOR, Ladislau. Prefácio. In. CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado: base e superestrutura, relações e mediações**. 4. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990. P. 5-11.

FERNANDES, Florestan. **Poder e contrapoder na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

FLACH, Simone de Fátima; SAKATA, Kelly Letícia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa- PR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE** - v. 32, n. 2, p. 549 - 569, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Apresentação. In: FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2020.

GADOTTI, Moacir. Uma escola, muitas culturas. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José. Eustáquio. (Orgs.). **Autonomia da escola: perspectivas e propostas**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

LUDUVICE, Paulo Vinicius Santos Sulli. **O financiamento da educação básica e os interesses das classes e das frações de classes burguesas no Brasil**. Appris, 2023.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Há solução sem uma revolução? In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FEIXO, Adriano de (org). **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019. P. 99-119.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1997. 119 p. (Série Educação em ação).

PRISME – PROGRAMA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E GESTÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO/EDUCAÇÃO. **Relatório das Regionais de Palmas/Miracema e Araguaína/Pedro Afonso**. Palmas - TO, 2024.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

RIBEIRO, Darcy. Educação como prioridade. São Paulo: Global, 2018. SAES, Décio. **Democracia**. 2º edição, Editora Ática, 1993.

SALA, Mauro; PIOLLI, Evaldo. **O novo PNE e o arcabouço fiscal: mínim constitucional e meta de financiamento da educação em risco**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9030>. Acesso em: 16 jul. 2024.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Edição comemorativa. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 17. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2007.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Sobre os autores

Maria Raimunda Carvalho Araujo de Cerqueira - Mestre em Educação pelo Centro de Pesquisa Aplicada à Educação (CEPAE/UFG). Professora da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do estado do Tocantins. Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEM). E-mail: mariacerqueira@professor.to.gov.br. Orcid: 0000-0002-5048-3472

Paulo Vinícius Santos Sulli Luduvise - Mestre em Educação pelo Programa de Pós- Graduação em Educação (PPGE-UFT). Professor da Rede Municipal de Educação de Palmas – TO. Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEM). E-mail: pavisasulu@gmail.com. Orcid: 0000-0002-5847- 7990

Paulo Fernando de Melo Martins - Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor permanente do PPPGE/UFT. Coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Educação em Direitos Humanos da UFT (NIEDIH). Membro do Grupo de Pesquisa Formação de Professores: fundamentos e metodologias de ensino (FORPROF). E- mail: paulofernando@uft.edu.br Orcid: 0000-0003-3551-8363

Recebido em: 24/05/2025

Aceito para publicação em: 27/05/2025