



Palestra

PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA: PERCEPÇÕES DOS ATORES NO MUNICÍPIO DE ITU– SP

Amanda Martins¹

Thiago de Melo Martins²

Paulo Gomes Lima³

Resumo: Este artigo analisa o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Itu/SP em vigor, procurando identificar a lógica política, avanços, recuos e desafios, ressaltando as concepções de educação, os seus limites estruturais e conjunturais como política pública. Esta escrita faz parte da terceira etapa da pesquisa intitulada “Planejamento Educacional: monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação da Região Metropolitana de Sorocaba/SP”, desenvolvido pelo GEPLAGE. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, tendo a análise documental como técnica inicial. Como pesquisa de campo aplicou-se questionários aos respondentes, os resultados da pesquisa, evidenciou os caminhos percorridos, que apresentam impasses vivenciados, apontaram lacunas durante o processo de monitoramento, avaliações periódicas realizadas pelos responsáveis pelo PME de Itu/SP.

Palavras-chave: Avaliação. Monitoramento. Controle Social.

Introdução

O Plano Municipal de Educação de Itu tem por diretriz o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, esse é o segundo plano com suas metas decenais a serem alcançadas pelos entes federal, estaduais e no caso de Itu, municipal. Tendo em vista que o município tem por diretriz organizar uma comissão técnica e de avaliação para monitorar o

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-CampusSorocaba). Licenciada em Pedagogia, Diretora de Escola da Rede Municipal de Sorocaba. Membro do GEPLAGE –Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação, vinculado ao CNPq. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5890766759806729> . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7350-2306> .

² Doutorando em Educação pela UFSCar- Campus Sorocaba. Membro do GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação, vinculado ao CNPq. Professor da rede municipal de ensino de Sorocaba. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/9328590602599607> . ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4010-5977> .

³ Pós-Doutor pela UNICAMP. Doutor em Educação Escolar pela - UNESP - Credenciado pela UFAL [Universidade Federal de Alagoas] e vinculado ao Diretório dos Grupos de Pesquisas CNPQ. Atualmente é Professor Associado IV do Centro de Educação [CEDU] da UFAL e docente do PPGED UFSCAR-Sorocaba (Mestrado e Doutorado em Educação). Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5109357037661496> . ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9932-4934> .



atingimento das metas estabelecidas, espera-se ampla participação de diversos setores da sociedade interessados no avanço da educação municipal.

O processo de avaliação de monitoramento via comissão eleita para esse fim indica um desafio a ser vencido, o da democracia participativa na qual se descentraliza o poder de decisão da administração municipal ao colegiado eleito. (Downbor, 1994; Jannuzzi, 2013; Gohn, 2002). Entendemos que esse processo requer muitos embates e tomadas de posições por conta dos membros da comunidade interessados em tomar os rumos da educação municipal.

Desta forma, realizamos entrevista com questionários direcionados aos membros do Conselho Municipal de Educação de Itu, que também faziam parte da comissão de avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) de Itu. Foram obtidas cinco entrevistas nas quais possibilitaram apontar algumas ações do grupo. A escolha de Itu para a realização da pesquisa se deu pelo município pertencer a região metropolitana de Sorocaba.

De acordo com a lei municipal nº 1760, de 23 de junho de 2015, instituiu o plano decenal de metas educacionais a serem alcançadas no período. O Plano Municipal de Educação tem por objetivo monitorar as metas e realizar avaliações periódicas para verificação de avanços ou paralisações nos compromissos firmados. Não obstante a importância de um grupo para o cumprimento do estipulado.

O objetivo desse artigo é analisar os questionários enviados aos membros do Conselho Municipal de Educação e também participantes da Comissão de monitoramento e avaliação do PME- Itu, quanto sua participação, demandas sociais e gestão democrática. A respeito de quanto houve de descentralização do poder municipal para este colegiado poder ter autonomia também ficou evidente neste artigo.

A metodologia empregada foi a da pesquisa qualitativa e seu desdobramento em envio de questionários aos membros da comissão PME- Itu, referenciada em bibliografia especializada. Conjuntamente, se deu análise crítica por parte dos pesquisadores ao realizarem a leitura do material coletado.

Sendo assim, as seções estão divididas em cinco partes: O controle *social no monitoramento e avaliação da educação: mecanismos e estratégias*, nesta primeira parte trata da importância da sociedade em ter participação ativa e colaborativa. *O monitoramento e avaliação da educação do PME na perspectiva do Conselho Municipal de Educação: destaques dos respondentes*. Esta parte trata da atuação do Conselho Municipal de Educação e de seus



membros, entendemos no caso de Itu a dupla função de conselheiro e membro da comissão de monitoramento.

O monitoramento e avaliação da educação do PME na perspectiva do Fórum Municipal de Educação. Esta seção indicou a aglutinação de funções dos conselheiros municipais com as dos fórum, não houve indícios de grupos distintos no caso. *O monitoramento e avaliação da educação do PME sob o olhar da Equipe Técnica/Comissão Coordenadora do município de Itu/SP.* Seguindo o olhar agregador do município, esta seção também indica o acúmulo de funções. *A comissão coordenadora do monitoramento e avaliação da educação do PME de Itu - percepções sobre o trabalho desenvolvido.* Nesta última seção, analisamos os questionários enviados e as três respostas retornadas com direcionados dos trabalhos realizados.

O controle social no monitoramento e avaliação da educação: mecanismos e estratégias

O controle social desempenha um papel fundamental no monitoramento e avaliação dos sistemas educacionais, contribuindo para a transparência, a responsabilidade e a qualidade da educação. Neste contexto, esta seção aborda a importância do controle social no monitoramento e avaliação da educação, explorando sua definição, seus mecanismos e sua relação com a melhoria dos sistemas educacionais.

O controle social enquanto **controle da Sociedade** sobre o Estado, em uma abordagem democrática, como expressão da capacidade de exercício da **cidadania**, mediante **participação**, sendo o cidadão uma instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica, social etc., além dos controles institucionais externos e internos (no Brasil, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) também previstos em um regime democrático (Silva, 2016, p. 417, grifos do autor)

O controle social na educação refere-se ao envolvimento ativo da sociedade civil, incluindo pais, alunos, comunidades locais, organizações não governamentais e outros atores, no monitoramento e na avaliação das políticas, programas e práticas educacionais. Ele visa garantir a prestação de contas dos atores responsáveis pela educação, promover a transparência das ações e decisões, e fortalecer a participação democrática na formulação e implementação de políticas educacionais.

Segundo Silva (2016), diversos mecanismos são utilizados para exercer o controle social na educação, tais como:



1. **Conselhos Escolares:** são instâncias de participação democrática, compostas por representantes da comunidade escolar, que têm como função acompanhar e avaliar as atividades da escola, incluindo a gestão de recursos, o desempenho dos alunos e a qualidade do ensino.
2. **Auditorias Sociais:** consistem na realização de auditorias por parte da sociedade civil, com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos públicos na área da educação, identificar possíveis irregularidades e propor medidas corretivas.
3. **Ouvidorias e Canais de Denúncia:** permitem que os cidadãos registrem reclamações, sugestões e denúncias relacionadas à educação, contribuindo para a identificação de problemas e a melhoria dos serviços educacionais.
4. **Participação em Conselhos de Educação e Fóruns:** A sociedade civil pode participar ativamente de instâncias colegiadas, como conselhos de educação e fóruns, onde são discutidas e deliberadas políticas e diretrizes educacionais.

O controle social exerce uma influência positiva na melhoria da qualidade da educação, pois promove a prestação de contas, ao exigir transparência e responsabilidade por parte dos gestores educacionais, o controle social contribui para a utilização eficiente dos recursos e o cumprimento dos objetivos estabelecidos; fomenta a participação democrática já que ao envolver a sociedade civil na tomada de decisões e na gestão dos sistemas educacionais, o controle social fortalece a democracia e amplia o engajamento da comunidade com a escola; identifica problemas e propõe soluções através do monitoramento e da avaliação realizados pela sociedade civil, são identificados problemas e desafios enfrentados pela educação, permitindo o desenvolvimento de estratégias e políticas mais eficazes.

Em suma, o controle social desempenha um papel crucial no monitoramento e avaliação da educação, contribuindo para a promoção da qualidade, da equidade e da eficiência dos sistemas educacionais. Para que esse controle seja efetivo, é fundamental fortalecer os mecanismos de participação e garantir o acesso à informação por parte da sociedade civil, de modo a empoderar os cidadãos e promover uma educação mais democrática e inclusiva.

O monitoramento e avaliação da educação do PME na perspectiva do Conselho Municipal de Educação: destaques dos respondentes

Numa definição aplicada e pragmática, Januzzi (2013) argumenta que avaliação se refere ao conjunto de processos técnicos que geram conhecimento e informação a partir de uma



perspectiva interdisciplinar, utilizando métodos diferentes das abordagens metodológicas de pesquisa social, para garantir eficácia no alcance dos objetivos dos projetos e dos programas. Adicionalmente, criar eficácia proporcionando impactos mais abrangentes, para além dos aspectos sociais inicialmente previstos, indo além dos públicos sociais alvo; e alcançar eficiência mantendo os custos proporcionais à complexidade e escala da intervenção planeada.

Já o monitoramento, corresponde à investigação de programas e projetos, com exame de processos, produtos, resultados e respectivos impactos das ações realizadas para promover conclusões, apoiar decisões políticas e comportamentos; produz um dado, muitas vezes integrando e apoiando a memória e/ou decisões tomadas com base nos resultados. A monitorização é, portanto, uma ferramenta interativa e proativa na gestão habitual das políticas públicas e corresponde às atividades de documentar o seu processo e implementação, questionando a sua relevância para o problema a resolver e os seus resultados podem ser analisados e partilhados (Rua, 2010), aplicados para:

- a) identificar falhas no desenho da política, programa ou projeto e/ou no seu Plano de Ação ou Execução, resultantes ou de erros de formulação ou de mudanças imprevistas na realidade;
- b) estabelecer se a política, programa ou projeto está sendo implementada conforme o planejado;
- c) examinar continuamente os pressupostos da política, programa ou projeto, a fim de identificar os riscos de não serem realizados os objetivos;
- d) identificar problemas recorrentes que precisam ser solucionados e prever suas consequências sobre a consecução dos objetivos;
- e) recomendar mudanças no Plano de Ação ou Execução. Os resultados do monitoramento são utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para tomada de decisões e ele deve gerar aprendizagem organizacional (Rua, 2010, p. 6).

O monitoramento é, portanto, a revisão contínua dos insumos, atividades, processos e resultados preliminares, intermédios ou finais de uma intervenção que visa melhorar a gestão – para garantir eficácia, eficácia, eficiência e, dependendo do âmbito da supervisão, eficácia. Pode-se afirmar que a eficácia está associada aos produtos e objetivos iniciais, intermediários e finais; a eficiência associada aos produtos e seus custos financeiros, humanos e/ou de tempo; e eficácia associada aos produtos, seus efeitos e consequências para a prática (Rua, 2010).



Em entrevista realizada com cinco membros do Conselho Municipal de Educação e membros da Comissão permanente do PME de Itu encontramos indicadores sobre como o processo de avaliação foi realizado.

Quadro1. Entrevista com membros PME Itu.

2. Houve alguma articulação do Conselho Municipal de Educação para o monitoramento e avaliação do plano municipal de educação? *

Sim

Não

Não sei responder

Fonte: Entrevista 2023.

A resposta apontada acima foi dada pelos cinco respondentes. Isso indica a ação dos membros do Conselho Municipal de Itu em atuar também no monitoramento e avaliação do PME- Itu. Dessa forma, podemos entender que além do Conselho Municipal atuar na organização das reuniões também ajudou a direcionar o encontros de monitoramento com atuação efetiva de seus membros.

Quadro2. Entrevista com membros PME-Itu.

5. Se a resposta foi sim na questão anterior, responda: Qual foi a orientação do CME quanto à discussão da avaliação do PME?
Leve em conta a regularidade para discussão, o propósito e o encaminhamento.

Avaliação a cada 5 anos e regularidade do monitoramento anual

Fonte: Entrevista 2023

Mediante a resposta afirmada indica a ação direcionadora do CME- Itu a periodicidade das avaliações a serem realizadas. Ou seja, os membros do conselho eram os mesmos membros da Comissão técnica e avaliadora. Isso indica o adensamento e concentração de funções dos mesmos indivíduos em dois grupos distintos.

O monitoramento e avaliação da educação do PME na perspectiva do Fórum Municipal de Educação

A partir das entrevistas realizadas, tivemos acesso à informação de monitoramentos anuais por parte do Fórum Municipal de Educação, importante ressaltar o acúmulo de funções de conselheiros municipais e membros dos fórum, aglutinando assim funções em órgãos participativos.

Interessante notar duas dimensões de participantes dentre os colegiados participativos, os indivíduos atuantes e com visão autônoma do que está acontecendo e aqueles executores, na qual obedecem a ordens do poder local e são permissivos quanto ao teor das ações a serem feitas. Estes últimos contribuem para acabar com a concepção de democracia participativa. (Gohn, 2002).

O que podemos perceber em relação aos membros do Fórum Municipal de Educação de Itu é uma atuação semelhante ao segundo caso, principalmente ao recusarem o acesso aos dados do grupo, o que trouxe muitas lacunas a interpretação de dados à pesquisa do município.

O monitoramento e avaliação da educação do PME sob o olhar da Equipe Técnica/Comissão Coordenadora do município de Itu/SP

A participação e controle social das ações para o atingimento das metas do PME demonstram grande valia ao monitoramento proposto mediante controle da comunidade. Dowbor (2016) trata da importância do poder local, como um processo a ser desenvolvido em ações contínuas e sistemáticas da comunidade. Ou seja, a atuação deve ser constante e mediante a isso se legitima por sua regularidade.

Percebemos a grande contribuição dos relatos da equipe técnica junto ao monitoramento do PME de Itu, porém houve ausentamentos dos respondentes à pesquisa.

Uma leitura a ser feita é a participação de membros do CME-Itu como integrantes da comissão técnica, mediante entrevista realizada fica implícito o condensamento de atuação de conselheiros a equipe técnica e a comissão de avaliação. Para a participação ser efetivada há um processo de maturação e enfrentamento aos desafios em não haver decisões autocráticas.



A democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política nos quais havia o envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, via processos de diálogos interativos realizados no decorrer do processos de participação na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais, principalmente em nível local, em instituições de participação deliberativas. (Gohn, 2002, p.19).

De acordo com a citação acima, a atuação dos diferentes setores da sociedade nos campos de decisão da administração requer ocupar espaços e gerar processos resilientes de presença nas reuniões para a garantia de permanência nos campos de decisão. Isso de fato requer mudanças nas estruturas administrativas, ocasionando movimentos de descentralização da ação de uns poucos para a atuação dos demais membros da comunidade.

A comissão coordenadora do monitoramento e avaliação da educação do PME de - Itu - percepções sobre o trabalho desenvolvido

Esta seção pretende analisar parte das percepções da comissão coordenadora do monitoramento e avaliação da educação do PME-Itu e realizar avaliação crítica a respeito da gestão democrática e publicização dos documentos pertinentes ao plano. Em entrevista, pudemos verificar articulações necessárias da Comissão de avaliação e monitoramento, os três entrevistados responderam da mesma forma a pergunta a seguir:

Quadro3. Entrevista sobre Comissão de monitoramento

<p>3. Se houve chamamento para que o controle social do PME fosse feito, foi por parte de quem?</p> <p>Do Poder Executivo Municipal</p> <p>Do próprio Conselho</p> <p>x Outro: Comissão de avaliação e monitoramento</p>
--

Fonte: Autores.2023.

O que podemos entender é o cumprimento das orientações do Plano Nacional de Educação quanto à articulação das comissões. Ou seja, há um entendimento do cumprimento da legislação e uma necessidade de maior debate e envolvimento da comunidade local nas reuniões do grupo. A respeito da periodicidade de encontros do grupo, entendemos que estavam cumprindo a uma determinação legal simplesmente.



Quadro 4. Questionário sobre a Comissão de monitoramento

5. Se a resposta foi sim na questão anterior, responda: Qual foi a orientação do CME quanto à discussão da avaliação do PME?

Leve em conta a regularidade para discussão, o propósito e o encaminhamento.

Avaliação a cada 5 anos e regularidade do monitoramento anual

Fonte: Autores. 2023.

Conforme apontado acima, as reuniões de avaliação se davam mediante ao dispositivo legal mínimo. Como prevê na Lei nº1760, de 23 de junho de 2015, no artigo sétimo, inciso quarto prevê reuniões de periodicidade mínima de a cada 5 anos. (Itu, 2015). Isso leva a concluir o pouco engajamento em realizar o controle social das metas do Plano Municipal de Itu.

De acordo com a legislação, os espaços de colegiado servem como meio decisório e não apenas para efeito de preenchimento de ata de presença. Neste caso, é necessário tomada de posição da sociedade em querer participar de forma efetiva e se fazer ouvir como parte importante do processo. Mediante a esse movimento se dá a gestão democrática. (Gohn, 2002).

Considerações finais

O presente artigo analisou o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) de Itu, tomando como base a legislação vigente e as percepções dos membros envolvidos nas comissões responsáveis por essa tarefa.

Considerando que essa pesquisa possui um período delimitado entre a busca de informações, a apresentação dos resultados e a importância de estudos na área de avaliação e monitoramento de políticas públicas, a partir das diversas seções abordadas, é possível destacar algumas considerações relevantes.

Primeiramente, observa-se que o controle social desempenha um papel fundamental no monitoramento e avaliação da educação, contribuindo para a transparência, responsabilidade e qualidade dos sistemas educacionais. A participação ativa da



sociedade civil, representada por diferentes grupos e instâncias, é essencial para garantir a efetividade das políticas educacionais e o alcance das metas estabelecidas.

No entanto, identificou-se desafios significativos relacionados à efetiva participação democrática e descentralização do poder de decisão. O adensamento e concentração de funções em um mesmo grupo de indivíduos, como observado na sobreposição de membros do Conselho Municipal de Educação com a comissão de monitoramento do PME, podem comprometer a diversidade de perspectivas e a representatividade da comunidade.

Além disso, a falta de acesso a informações por parte de alguns membros do Fórum Municipal de Educação de Itu evidencia a necessidade de maior transparência e colaboração entre os diferentes atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação.

Por outro lado, é importante ressaltar os esforços realizados pela equipe técnica e pela comissão coordenadora do monitoramento do PME de Itu, que demonstraram comprometimento com as diretrizes estabelecidas e buscaram cumprir as orientações legais. No entanto, é fundamental que tais esforços sejam acompanhados por uma efetiva participação da comunidade e uma gestão democrática que promova o engajamento de todos os setores interessados no avanço da educação municipal.

Em suma, o processo de monitoramento e avaliação do PME de Itu apresenta avanços e desafios que refletem a complexidade e a importância da participação social na gestão educacional. Para garantir o sucesso dessas iniciativas, é necessário fortalecer os mecanismos de controle social, promover a transparência e a colaboração entre os diferentes atores envolvidos, e consolidar uma cultura de participação democrática que valorize a diversidade de vozes e contribua para a construção de uma educação mais inclusiva e de qualidade.

Referências

DOWBOR, L. O. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. Disponível em: <<https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/16-08podlocal-revisa%CC%83o-2016.pdf>> Acesso em 24 fev. 2024.



ITU. *LEI Nº 1760, DE 23 DE JUNHO DE 2015*. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. 2015. Acesso em: 25 fev. 2024. Disponível em: <http://leismunicipa.is/miulo>.

JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 4-27, 2013. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002> Acesso em: 7 mar. 2024.

RUA, M. G. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: *Notas Introdutórias*. 2010. p. 1-37. Disponível em: <https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05--grac3a7as-rua.pdf> . Acesso em: 7 dez. 2023.

SILVA, R. B. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 13, p. 404-423, 2016. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/17 . Acesso em: 8 fev. 2024.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole* n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9257/6867>. Acessado em 10 jul.2017. Acesso em: 23 fev. 2024.

