

PARTICIPAÇÃO CONVOCADA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 2014-2024

INVITED PARTICIPATION: LIMITS AND POSSIBILITIES OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE FORMULATION, MONITORING, AND EVALUATION OF MUNICIPAL EDUCATION PLANS 2014-2024

PARTICIPACIÓN CONVOCADA: LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN LA ELABORACIÓN, EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE EDUCACIÓN 2014-2024

Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues¹, Severino Vilar de Albuquerque², Thayná Raquel Santos Pinto³, Alcilene Araújo Rodrigues⁴

DOI: 10.54899/dcs.v23i96.7122

Recibido: 18/08/2026 | Aceptado: 11/09/2026 | Publicación en línea: 18/09/2026.

RESUMO

O presente trabalho formulado a partir do Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA), analisa os limites e as possibilidades da gestão democrática no âmbito das políticas educacionais municipais, tomando como objeto de estudo o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar (2014–2023). Fundamentando-se nos preceitos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE) e de autores como Bordenave (1994), Dagnino (2004), Dourado (2015), Freire (2016), Freitas (2012; 2018), Gohn (2011; 2014), Lima (2001), Santos (2002) e Saviani (2018) discute-se a tensão conceitual e prática entre a "participação autônoma" e a "participação convocada". Analisam-se as disputas de projetos políticos que permeiam a gestão pública, contrapondo a perspectiva democrático-participativa, orientada à emancipação social e inclusão real, ao modelo neoliberal, marcado pela transferência de responsabilidades estatais e esvaziamento orçamentário. Apontam-se os principais limites perversos da participação institucionalizada: a tecnocracia, a cooptação, a ausência de autonomia decisória e a legitimação de fachada. Por outro lado, defende-se a participação convocada como "porta de entrada" pedagógica para a formação política dos sujeitos, transparência e desenvolvimento da consciência crítica. Conclui-se que o caráter ambíguo da participação convocada exige que o espaço não seja rejeitado, mas ativamente ocupado e ressignificado pela sociedade civil organizada, articulando a qualificação das instâncias institucionais à formação política contínua.

¹ Mestra em Educação pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: hilberlene2008@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0528-7203>

² Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: svalbuquerque@uol.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0145-6857>

³ Mestra em Educação pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: thaynaraquel2009@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-1778-2156>

⁴ Mestra em Educação pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: alcilene.a.rodrigues@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7711-4159>

Palavras-chave: Gestão Democrática. Participação Convocada. Plano Municipal de Educação. Paço do Lumiar.

ABSTRACT

This study, developed within the Master's Program in Education at the State University of Maranhão (PPGE/UEMA), analyzes the limits and possibilities of democratic management within municipal educational policies, focusing on the process of drafting, monitoring, and evaluating the Municipal Education Plan (PME) of Paço do Lumiar (2014–2023). Grounded in the precepts of the 1988 Federal Constitution (CF/1988), Law No. 13.005/2014 (National Education Plan – PNE), and the works of authors such as Bordenave (1994), Dagnino (2004), Dourado (2015), Freire (2016), Freitas (2012; 2018), Gohn (2011; 2014), Lima (2001), Santos (2002), and Saviani (2018), the study discusses the conceptual and practical tension between "autonomous participation" and "invited participation." It analyzes the competing political projects underlying public management, contrasting the democratic-participatory perspective—oriented toward social emancipation and genuine inclusion—with the neoliberal model, characterized by the transfer of state responsibilities and budgetary depletion. The study highlights the major detrimental limitations of institutionalized participation: technocracy, co-optation, a lack of decision-making autonomy, and tokenistic legitimation. Conversely, it advocates for invited participation as a pedagogical "gateway" for the political education of individuals, transparency, and the development of critical consciousness. It concludes that the ambiguous nature of invited participation requires that this space not be rejected, but rather actively occupied and imbued with new meaning by organized civil society, linking the strengthening of institutional bodies with continuous political education.

Keywords: Democratic Management. Invited Participation. Municipal Education Plan. Paço do Lumiar.

RESUMEN

Este trabajo, elaborado en el marco de la Maestría en Educación del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Estatal de Maranhão (PPGE/UEMA), analiza los límites y las posibilidades de la gestión democrática en el ámbito de las políticas educativas municipales, tomando como objeto de estudio el proceso de elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Educación (PME) de Paço do Lumiar (2014–2023). A partir de los preceptos de la Constitución Federal de 1988 (CF/1988), de la Ley n.º 13.005/2014 (Plan Nacional de Educación - PNE) y de autores como Bordenave (1994), Dagnino (2004), Dourado (2015), Freire (2016), Freitas (2012; 2018), Gohn (2011; 2014), Lima (2001), Santos (2002) y Saviani (2018), se discute la tensión conceptual y práctica entre la "participación autónoma" y la "participación convocada". Se analizan las disputas de proyectos políticos que atraviesan la gestión pública, contraponiendo la perspectiva democrático-participativa —orientada a la emancipación social y a la inclusión real— al modelo neoliberal, caracterizado por la transferencia de responsabilidades estatales y el vaciamiento presupuestario. Se señalan los principales límites perversos de la participación institucionalizada: la tecnocracia, la cooptación, la ausencia de autonomía en la toma de decisiones y la legitimación de fachada. Por otro lado, se defiende la participación convocada como una "puerta de entrada" pedagógica para la formación política de los sujetos, la transparencia y el desarrollo de la conciencia crítica. Se concluye que el carácter ambiguo de la participación convocada exige que dicho espacio no sea rechazado, sino ocupado activamente y

resignificado por la sociedad civil organizada, articulando la cualificación de las instancias institucionales con la formación política continua.

Palabras clave: Gestión Democrática. Participación Convocada. Plan Municipal de Educación. Paço do Lumiar.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação pública consolidou-se no Brasil como um imperativo constitucional e político, resultante de intensas lutas sociais e pedagógicas ao longo da abertura democrática nas duas últimas décadas do século XX. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer, em seu artigo 206, a gestão democrática do ensino público como princípio estruturante da educação nacional, formalizou a exigência de participação de sujeitos e instâncias da sociedade civil, particularmente da comunidade escolar e local na tomada de decisões, quanto à formulação, à execução, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas educacionais incluindo-se, nesse âmbito, o controle social.

É, pois, na esteira dessas mudanças na governança das políticas públicas sociais, que a educação assume papel central no debate político-social tendo em conta o imperativo constitucional do dever do Estado na garantia da oferta de uma educação pública de qualidade à população, principalmente na educação básica. Nesse mister, o planejamento educacional de longo prazo, como política de Estado, ocupa o espaço principal em torno da defesa da educação pública de qualidade socialmente referenciada e com equidade. Esse movimento, também impulsionado pelo Art. 214 da CF. de 1988, passa a constituir o amálgama da participação da sociedade civil na defesa da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE).

Como resultado da ampla participação da sociedade civil, tivemos a aprovação do primeiro PNE, em 2001, pela Lei 10.172, de duração decenal (2001-2010), seguindo-se da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei nº 13.005/2014, que teve vigência de 2014 a 2024, sendo prorrogado até 31 de dezembro de 2025. Cabe registrar que, embora já se tenha um novo PNE aprovado (Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026), o presente estudo limita-se ao marco temporal de 2014 a 2024. A aprovação desse segundo PNE reforçou o dever republicano ao orientar que todos os entes federados - Estados, Distrito Federal e Municípios -

elaborassem ou adequassem seus respectivos planos educacionais, de duração decenal, de forma articulada e participativa. É nesse cenário legal e político que se insere o Plano Municipal de Educação (PME) de Paço do Lumiar (2014-2023), objeto central das reflexões deste estudo, oriundo de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA).

No entanto, a garantia formal e legal da gestão democrática não assegura, por si só, sua efetivação substancial nos territórios locais. A dinâmica de elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação frequentemente expõe contradições severas entre o texto da lei e as práticas concretas da administração pública. Em muitos municípios, a convocação da sociedade civil para integrar fóruns, conferências e conselhos de acompanhamento traduz-se em dinâmicas procedimentais e burocráticas que pouco impactam as escolhas orçamentárias e as prioridades pedagógicas reais.

Frente a essa contradição, emerge a categoria conceitual da participação convocada. Trata-se de um modelo participativo concebido, induzido e estruturado pelas próprias instâncias do Estado, distinto da participação autônoma, cuja gênese reside nos movimentos sociais, na pressão popular e na articulação comunitária independente. Dessa Categoria emana a questão central que orientou o estudo em tela: a participação convocada, no âmbito da gestão do PME, contribuiu para decisões políticas autônomas e inclusivas ou se configurou em mero mecanismo burocrático de legitimação de escolhas previamente fixadas pelo aparelho estatal?

Frente à questão proposta, foi delineado como objetivo analisar os limites e as possibilidades da participação convocada na gestão do Plano Municipal de Educação de Paço do Lumiar (2014–2023), examinando as disputas teóricas e ideológicas que atravessam os espaços institucionais de deliberação. Defende-se a tese de que, embora a participação convocada carregue vícios tecnocráticos e riscos de cooptação, ela representa um canal institucional indispensável e uma "porta de entrada" pedagógica que, se apropriada e ressignificada pela sociedade civil, pode alavancar processos emancipatórios e fortalecer o controle social da educação.

A MATRIZ CONCEITUAL DA PARTICIPAÇÃO AUTÔNOMA VERSUS CONVOCADA

Para compreender o alcance e a natureza dos processos participativos no campo das

políticas públicas educacionais, faz-se necessário dissecar a matriz conceitual que diferencia as formas de engajamento da sociedade civil nas relações com o Estado. A participação social não é uma categoria homogênea nem neutra; ela reflete correlações de força, graus de autonomia e finalidades políticas divergentes.

De acordo com os aportes teórico-críticos da sociologia política e da educação, fundamentados em Gohn (2011; 2014), Dagnino (2004) e Bordenave (1994), dentre outros autores, é possível identificar dois grandes eixos de manifestação do engajamento popular: a participação autônoma e a participação convocada.

Quadro 1 - Participação Autônoma versus Participação Convocada

Dimensão / Categoria	Participação Autônoma	Participação Convocada
Origem e Direção	Nasce da base da sociedade civil organizada (movimentos sociais, coletivos, sindicatos). Direção de baixo para cima.	Desenhada, induzida e oferecida pelo próprio aparelho estatal. Direção de cima para baixo.
Vetor de Pressão	Exerce pressão de fora para dentro do Estado, tencionando agendas oficiais.	Trata-se de um convite formal para o diálogo dentro das instâncias estatais.
Agenda Política	Pauta independente, definida e articulada conforme os interesses das bases comunitárias.	Opera predominantemente dentro do cronograma e dos limites da burocracia governamental.
Natureza dos Espaços	Espaços insurgentes, de confronto, manifestação pública e negociação direta.	Espaços institucionais regulamentados

Fonte: elaborado pelos autores, fundamentados em Gohn (2011; 2014), Dagnino (2004) e Bordenave (1994).

De acordo com o quadro acima, a participação autônoma caracteriza-se por seu viés insurgente e instituinte. Historicamente ligada às lutas populares pelo direito à educação, à moradia e à saúde, essa modalidade surge das necessidades concretas das classes trabalhadoras. Ela prescinde da autorização governamental para se manifestar e utiliza instrumentos como passeatas, ocupações, cartas abertas e manifestações para pautar o poder público. O principal trunfo da participação autônoma reside em sua independência em relação às agendas governamentais e aos ciclos eleitorais, preservando a capacidade crítica e a liberdade de questionamento das estruturas de dominação.

Por outro lado, a participação convocada ganha relevância com a institucionalização dos direitos sociais pós-Constituição de 1988. O Estado brasileiro criou uma arquitetura de participação que abrange conselhos gestores, conferências municipais, comitês de acompanhamento e audiências públicas. O Poder Executivo municipal "convoca" a comunidade, entidades representativas e profissionais da educação para colaborar na redação, revisão, monitoramento e avaliação de planos e diretrizes públicas.

A participação convocada insere os cidadãos no interior do aparelho burocrático. O debate passa a seguir ritos formais, regimentos internos, calendários rígidos e pautas preconcebidas. Essa mudança de espaço traz consequências profundas: se, por um lado, abre a possibilidade de acesso direto às instâncias onde as decisões administrativas e financeiras são tomadas, por outro lado, submete os atores sociais às regras do jogo estipuladas pela própria burocracia estatal.

Assim, desenha-se a grande tensão do estudo: a participação convocada oscila entre a potencialidade de democratizar a gestão pública, garantindo a grupos historicamente excluídos a oportunidade de voz, e o risco permanente de instrumentalização, no qual a presença da comunidade serve apenas para atestar a legitimidade formal de decisões já tomadas no âmbito executivo.

A DISPUTA DE PROJETOS

Conforme adverte Santos (2002), a democracia participativa e a institucionalização de canais de consulta popular não podem ser analisadas de forma romantizada ou ingênua. A mera abertura de fóruns e conselhos municipais não garante a redistribuição automática do poder decisório nem o fortalecimento da cidadania plena. Pelo contrário, o conceito e a prática da participação constituem terreno de disputas entre dois projetos sociopolíticos opostos: o Projeto Democrático-Participativo e o Projeto Neoliberal.

O Projeto Democrático-Participativo

O Projeto Democrático-Participativo está ancorado nos valores da justiça social, da redistribuição de renda e do aprofundamento da soberania popular. Nessa concepção, a participação não é um mero expediente administrativo, mas um processo político educador voltado à emancipação dos sujeitos e ao desmantelamento das oligarquias locais.

No âmbito da gestão do PME, a perspectiva democrático-participativa exige que conselhos e conferências municipais detenham poder deliberativo real sobre o orçamento da educação. Isso significa que a comunidade escolar deve ter a prerrogativa de definir as prioridades de investimento: a construção de creches nas áreas de maior vulnerabilidade social, a reforma física das escolas, o cumprimento do Piso Salarial Nacional do Magistério e a implementação de diretrizes pedagógicas antirracistas, inclusivas e emancipatórias, dentre

outras.

A finalidade desse projeto é a inclusão das maiorias sociais e o compartilhamento autêntico do poder decisório, superando hegemonias históricas e garantindo que o direito à educação de qualidade atenda às necessidades reais dos estudantes da rede municipal.

O Projeto Neoliberal e a Transferência de Responsabilidades

Em sentido oposto, o projeto neoliberal, fortalecido a partir das reformas do Estado dos anos 1990 e revigorado pela agenda de gestão por resultados, apropriou-se do discurso da "participação", da "comunidade" e da "gestão descentralizada", ressignificando esses termos sob a ótica da governança gerencial e do esvaziamento das atribuições estatais. Conforme apontam Dagnino (2004) e Gohn (2011; 2014), ocorre nesse modelo uma transferência perversa de responsabilidades: o Estado repassa para a sociedade civil, para os professores e para as famílias os deveres de manutenção, fiscalização e até suprimimento de carências financeiras das instituições de ensino sem, contudo, partilhar o poder sobre o orçamento público.

O discurso gerencialista assumiu os termos "gestão democrática", "parceria com a comunidade" e "autonomia escolar", mas conferiu-lhes um sentido profundamente reacionário e privatista. A "participação" comunitária reduz-se a trabalhos voluntários, mutirões de pintura escolar, rifas de arrecadação de fundos ou fiscalização meramente formal de verbas descentralizadas (como o PDDE), dentre outros.

Ademais, conforme denunciado por Freitas (2012; 2018), os "reformadores empresariais da educação" utilizam os espaços convocados e a elaboração dos PMEs para impor uma lógica estrita de prestação de contas (*accountability*) baseada na aplicação de testes padronizados e no cumprimento mecânico de metas quantitativas pré-formatadas. Nessa perspectiva, a participação da comunidade é instrumentalizada para legitimar indicadores de desempenho impostos por fundações corporativas e consultorias privadas. A gestão democrática reduz-se, assim, a uma técnica de alinhamento burocrático e a um gerenciamento do consenso, no qual a sociedade civil é chamada não para planejar autonomamente os rumos da educação municipal, mas para chancelar relatórios preenchidos e assumir a responsabilidade pela eventual falha na obtenção dos índices estipulados.

Portanto, a implementação de processos participativos na elaboração e no monitoramento do PME de Paço do Lumiar exige um olhar atento para identificar qual projeto sobressai nas

práticas do executivo e dos órgãos reguladores locais: o projeto que busca a emancipação política ou aquele que visa o controle social adaptativo.

OS PRINCIPAIS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CONVOCADA

A análise da dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais de educação e dos comitês de acompanhamento do PME permite sistematizar os principais limites estruturais que deformam a proposta da gestão democrática, transformando o diálogo em procedimentos formais desconectados de transformações reais.

Tecnocracia e a Barreira da Linguagem

O primeiro limite é a tecnocracia. A burocracia estatal e a gestão pública educacional utilizam uma linguagem excessivamente técnica, codificada em índices, normas jurídicas, metas orçamentárias complexas e siglas administrativas. Como analisa Santos (2002), o saber técnico-burocrático frequentemente sufoca e desqualifica o saber político-popular.

Quando representantes comunitários, mães, pais e alunos participam das reuniões de acompanhamento do PME de Paço do Lumiar, deparam-se com relatórios complexos e planilhas orçamentárias de difícil compreensão. A ausência de tradução pedagógica desses dados cria uma barreira invisível: os sujeitos populares estão fisicamente presentes na sala, mas são impedidos de deliberar porque não dominam a linguagem técnica. O saber dos técnicos converte-se em instrumento de poder e silenciamento das demandas sociais.

Cooptação das Lideranças Sociais

O segundo limite diz respeito à cooptação das lideranças sociais. Ativistas, sindicalistas e representantes comunitários antes combativos, ao integrarem os espaços institucionais convocados pelo Estado, são progressivamente absorvidos pela rotina burocrática e pela lentidão dos processos administrativos.

A energia política que suscita à denúncia, à mobilização de rua e à cobrança incisiva passa a ser canalizada para o preenchimento de atas, o cumprimento de trâmites formais e o alinhamento com agendas institucionais. Em muitos casos, a proximidade com o poder executivo

local neutraliza a postura crítica dos representantes, fragilizando a ligação com suas bases de origem e convertendo-os em mediadores dos interesses do governo perante a comunidade.

Falta de Autonomia e Caráter Meramente Consultivo

O terceiro limite reside na ausência de autonomia deliberativa e financeira dos órgãos colegiados. Grande parte dos Conselhos Municipais de Educação e das comissões do PME possui caráter estritamente consultivo. Suas recomendações, diretrizes e relatórios de monitoramento não vinculam obrigatoriamente as ações e a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Educação.

A constatação de que as propostas debatidas e aprovadas nas instâncias participativas são frequentemente ignoradas pelo gestor municipal no momento de alocação de recursos gera apatia, desgaste emocional e desmobilização progressiva dos conselheiros. A participação torna-se uma atividade cansativa e estéril, desprovida de impacto direto na qualidade das escolas e no trabalho docente.

Legitimação de Fachada

O quarto e mais grave limite é a legitimação de fachada (proforma). O Estado convoca conferências e audiências públicas apenas para cumprir requisitos legais e institucionais previstos pela legislação federal, assegurando a liberação de verbas e transferências voluntárias.

Nesses cenários, as decisões cruciais sobre o PME já foram tomadas previamente nos gabinetes do Executivo. A consulta pública é organizada com prazos exíguos, divulgação insuficiente e material previamente formatado, servindo unicamente para colher assinaturas nas listas de presença e aprovar propostas de forma apressada. A participação transmuta-se, assim, em uma encenação democrática que esvazia a substância do controle social.

Para conceituar essa engrenagem, Lima (2001) aponta que os processos de participação institucionalizada frequentemente se convertem em uma "democracia de fachada". Os ritos formais da gestão democrática são rigorosamente cumpridos no plano simbólico para projetar uma imagem de transparência e consulta pública, enquanto no plano real o poder decisório permanece rigidamente concentrado na cúpula burocrática. Para assegurar a liberação de repasses orçamentários, a prefeitura organiza audiências públicas ou conferências municipais convocadas

com escassa divulgação e com pautas previamente fechadas. A participação da comunidade é reduzida a assinaturas na lista de presença, utilizada posteriormente pelo município como prova incontestável de que o PME foi amplamente debatido e aprovado pela sociedade.

PARTICIPAÇÃO CONVOCADA E SEU POTENCIAL COMO "PORTA DE ENTRADA" PARA O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

Afirmar que a participação convocada é evitada de contradições não significa defender o abandono desses espaços pela sociedade civil. Pelo contrário, as próprias brechas e ambiguidades da institucionalidade estatal oferecem oportunidades valiosas para o fortalecimento do controle social. A participação convocada opera como uma "porta de entrada" e um terreno tático de disputa. Sob os fundamentos pedagógicos e políticos da Pedagogia do Oprimido (Freire, 2016) e da Pedagogia Histórico-Crítica (Saviani, 2008), a inserção nos espaços institucionais deve ser compreendida não como adesão passiva às regras burocráticas, mas como um ato político de conscientização, problematização e apropriação do saber sistematizado.

Como ensina Freire (2016), a superação da consciência ingênua e a construção da consciência crítica ocorrem na práxis - na reflexão e ação dos homens e mulheres sobre o mundo para transformá-lo. O espaço do conselho, ao colocar os sujeitos populares frente a frente com as contradições da gestão pública, constitui uma arena privilegiada para desmascarar a dominação e desenvolver a dialogicidade emancipatória. De forma complementar, Saviani (2008) enfatiza que a democratização real da educação exige a socialização do conhecimento elaborado. Dominar as leis orçamentárias, a estrutura do PME e os dados do financiamento educacional é condição indispensável para que as classes trabalhadoras convertam a participação em instrumento de luta e soberania popular.

Apesar dos graves limites identificados, a análise do PME de Paço do Lumiar não deve conduzir à rejeição irrestrita ou ao abandono dos canais institucionais de participação. A participação convocada guarda ambiguidades decisivas e contradições internas que podem ser exploradas em favor do fortalecimento democrático, ainda que instituída de cima para baixo pelo Estado, representa uma "porta de entrada" e um espaço de disputa que não deve ser negligenciado pela sociedade civil organizada. Os aspectos potencialmente transformadores desse processo residem nos seguintes eixos:

- a) Acesso Transparente à Informação: a convocação obrigatória do Estado força a abertura

de dados orçamentários, relatórios de metas, índices de aprendizagem e informações sobre a infraestrutura escolar. O acesso a esses dados possibilita o diagnóstico real da rede pública de ensino, fornecendo munição empírica para as reivindicações dos movimentos sociais.

- b) **Pedagogia da Formação Política:** o exercício da participação nos conselhos e fóruns municipais atua como uma escola de formação cidadã. Ao enfrentarem os debates técnicos e jurídicos, os representantes da comunidade escolar desenvolvem consciência crítica, aprendem a manusear o orçamento público, compreendem a tramitação de leis e qualificam sua atuação política.
- c) **Abertura para o Contraditório e a Disputa de Narrativas:** as instâncias oficiais, uma vez criadas, não são totalmente controláveis pelo Executivo. Se a sociedade civil comparecer organizada e preparada, é possível tensionar a pauta, expor publicamente as omissões do governo, registrar divergências em atas e transformar um espaço idealizado como consultivo em um fórum de resistência política e cobrança pública.

Como destaca Gohn (2011; 2014), o envolvimento em estruturas institucionais pode despertar no sujeito a percepção do seu papel de titular de direitos, estimulando a posterior articulação de movimentos autônomos e independentes fora dos muros da burocracia governamental. A participação convocada é uma "porta de entrada" não para se acomodar às regras do Estado, mas para entrar no espaço institucional, apropriar-se das informações e das ferramentas de poder, desenvolver consciência crítica e, a partir daí, transformar a consulta pro forma em soberania popular e controle social real da educação pública.

A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO CONVOCADA NO PME DE PAÇO DO LUMIAR (2014–2023)

Como assinala Dourado (2015), o Plano Nacional de Educação (PNE) consolida-se como o epicentro das políticas educacionais no país, impondo a necessidade de alinhamento federativo para a elaboração e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs). No entanto, em municípios com marcantes assimetrias econômicas e institucionais como no caso de Paço do Lumiar/MA, a efetivação da gestão democrática enfrenta o limite da fragilidade técnica e orçamentária dos governos locais, exigindo o fortalecimento do regime de colaboração e o cumprimento do financiamento público para assegurar o funcionamento dos canais de controle

social.

A análise do Plano Municipal de Educação do município de Paço do Lumiar, referente ao decênio 2014–2023, exemplifica com clareza as tensões entre as exigências legais de participação social e as limitações operacionais da gestão municipal no Maranhão. A elaboração do Plano exigiu a criação de Comissão Coordenadora e a realização de audiências públicas e Conferência Municipal de Educação para pactuar as metas alinhadas ao PNE (Lei nº 13.005/2014). Contudo, a trajetória de monitoramento e avaliação do PME ao longo do decênio demonstrou oscilações marcantes na efetividade do controle social.

Durante a fase inicial de elaboração e aprovação da lei municipal do PME, observou-se expressiva mobilização dos profissionais da educação e de suas representações sindicais, que buscaram assegurar metas arrojadas de valorização docente, garantia de gestão democrática nas escolas e melhoria estrutural dos estabelecimentos de ensino locais. Nesses momentos iniciais, a participação convocada aproximou-se de uma arena de debate propositivo.

Todavia, nas etapas subsequentes de monitoramento contínuo e avaliação quadrienal, o processo em Paço do Lumiar/MA enfrentou os entraves clássicos da administração local: descontinuidade/rupturas frequentes na gestão municipal e, conseqüentemente, nas equipes técnicas da SEMED; falta de infraestrutura física e tecnológica para o trabalho do Conselho Municipal de Educação; ausência de documentos oficiais e lentidão na sistematização dos indicadores de cumprimento das metas, dentre outros.

A experiência vivenciada em Paço do Lumiar/MA revela que a participação convocada no município funcionou predominantemente como um cumprimento periódico de etapas normativas impostas pelos órgãos de controle externo e, principalmente, pela agenda governamental. Essa realidade reforça a necessidade imperiosa de qualificação política dos atores locais para que o PME não se converta em documento inerte acumulado nas estantes da Secretaria de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre a participação convocada nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação permite extrair conclusões centrais para o campo da política e da gestão da educação pública:

a) Natureza Ambígua da Participação Convocada: os canais institucionais abertos pelo

Estado possuem um caráter inerentemente ambíguo. Não são espaços puros de emancipação, tampouco são estruturas totalmente imutáveis de dominação. Eles oscilam conforme a capacidade da sociedade civil de organizá-los e tensioná-los. Se abandonados, tornam-se meras ferramentas de legitimação governamental; se ocupados com rigor e preparo, convertem-se em arenas de conquista de direitos.

- b) A Insuficiência da Existência Formal:** a simples aprovação de leis de PMEs e a instituição formal de conselhos municipais não garantem a democratização das políticas públicas. A gestão democrática não é um dado estático ou uma condição burocrática, mas um processo contínuo de luta política e cultural.
- c) A Necessidade de Ressignificação do Espaço:** a superação do viés tecnocrático e do risco de cooptação exige o percurso de três passos fundamentais: reconhecer a criação do canal formal sem superestimar seu potencial de transformação espontânea; promover a entrada qualificada e sistemática dos movimentos sociais, sindicatos, professores, estudantes e famílias nas instâncias da sociedade civil organizada; e, converter o fórum de escuta passiva em uma instância efetiva de partilha de poder, exercendo o caráter deliberativo nas decisões e no controle social sobre a execução do orçamento educacional municipal.

A participação convocada não deve ser rejeitada ou desprezada pelas forças progressistas. O caminho para a democratização real da educação reside na qualificação dos espaços institucionais e na formação política dos sujeitos o que concorrerá para um processo de participação efetivamente democrático e emancipador.

Portanto, a construção de Planos Municipais de Educação comprometidos com a justiça social e a qualidade do ensino público, em municípios como Paço do Lumiar/MA, depende da capacidade da sociedade civil de articular a pressão das ruas e das bases comunitárias (participação autônoma) com a ocupação firme e qualificada das instâncias burocráticas formais (participação convocada), assegurando que a voz da população decida, efetivamente, os rumos da escola pública.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. **Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2001-2010). Brasília: Planalto, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de cidadania e sociedade civil na América Latina.** Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE, PME e a gestão democrática da educação: desafios e perspectivas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 481-496, jul./dez. 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 60. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da verificação ao controle. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-399, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, redes empresariais e dever de casa.** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 11. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

PAÇO DO LUMIAR. **Lei nº 637, de 15 de dezembro de 2014.** Plano Municipal de Educação – PME 2014-2023. Publicado no DOE de 26 de dezembro de 2014.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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