

Seção Temática: A Educação Básica na América Latina: política, gestão e formação de professores

**Os Conselhos e os Fóruns de Educação nas relações
intergovernamentais: políticas e planejamento educacional***

**Education Councils and Forums in intergovernmental relations:
educational policies and planning**

**Los Consejos y los Foros de Educación en las relaciones
intergubernamentales: políticas y planificación educativa**

Regina Tereza Cestari de Oliveira**

 <https://orcid.org/0000-0001-5500-7478>

Elisangela Alves da Silva Scaff***

 <https://orcid.org/0000-0002-7682-0879>

Resumo: Neste artigo, teve-se como objetivo analisar o papel dos Conselhos e dos Fóruns de Educação, como instâncias de participação social, que integram as relações intergovernamentais no campo das políticas e gestão da educação brasileira, em busca de identificar seus avanços e limites especialmente no que se refere à atuação do Conselho Estadual de Educação e do Fórum Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação 2014-2024. A metodologia abrange pesquisa bibliográfica e documental, por meio de consultas às páginas eletrônicas dos diversos órgãos, no período em referência. A análise mostra a participação mais ativa dessas instâncias no processo de elaboração do Plano Estadual e a sua diminuição no processo de monitoramento e avaliação, em uma conjuntura marcada, a partir de 2016, pela fragilidade das relações democráticas brasileiras.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais. Conselhos e Fóruns de Educação. Plano Estadual de Educação.

Abstract: In this paper, the aim was to analyze the role of Councils and Education Forums, as instances of social participation, which integrate intergovernmental relations of Brazilian education policies and management, seeking to identify their advances and limits, especially with regard to the actions of the State Education Council and the State Education Forum of the State of Mato Grosso do Sul, Brazil, in the processes of elaboration, monitoring and evaluation of the State Education Plan 2014-2024. The

* Texto oriundo de pesquisa financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (Fundect) e de Bolsa Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

** Universidade Católica Dom Bosco. Doutora em Educação. *E-mail:* <reginacestari@hotmail.com>.

*** Universidade Federal do Paraná. Doutora em Educação. *E-mail:* <elisscaff@gmail.com>.

methodology covers bibliographic and documentary research, through consultations on the electronic pages of the various bodies, in this period. The analysis shows the more active participation of these bodies in the process of preparing the State Plan and their reduction in the monitoring and evaluation process, in a situation marked, from 2016, by the fragility of Brazilian democratic relations.

Keywords: Intergovernmental relations. Councils and Education Forums. State Education Plan.

Resumen: En este artículo, se tuvo como objetivo analizar el papel de los Consejos y los Foros de Educación, como instancias de participación social, que integran las relaciones intergubernamentales en el campo de las políticas y la gestión educativa brasileña, buscando identificar sus avances y límites, especialmente en lo que respecta a la acción del Consejo Estatal de Educación y del Foro Estatal de Educación del Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, en los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Educación 2014-2024. La metodología abarca la investigación bibliográfica y documental, mediante consultas en las páginas electrónicas de los distintos organismos, en el período en cuestión. El análisis muestra la participación más activa de estos órganos en el proceso de elaboración del Plan Estatal y su disminución en el proceso de seguimiento y evaluación, en una coyuntura marcada, a partir de 2016, por la fragilidad de las relaciones democráticas brasileñas.

Palabras-clave: Relaciones intergubernamentales. Consejos y Foros de Educación. Plan Estatal de Educación.

Introdução

A organização federativa do Estado brasileiro, que vigora desde a Constituição de 1891, se complexificou a partir da Constituição Federal de 1988, que incluiu os municípios entre os entes autônomos da federação, a União, os Estados e o Distrito Federal, cujas competências, estabelecidas no art. 30, incluem, no parágrafo V, a organização e a prestação de serviços públicos de interesse local, em um Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988), “[...] que se sustenta em certos princípios válidos em que a liberdade prevalece sobre a autoridade” (Vieira, 2009, p. 131). No entanto, o “[...] mais perfeito e seguro sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática”, como analisa Vieira (2009, p. 134).

Tal configuração, tem suscitado expressivos desafios no âmbito das políticas sociais brasileiras, especialmente em virtude das intensas modificações pelas quais vêm passando a federação desde a redemocratização do país, o que caracteriza o Brasil como “[...] um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes” (Abrucio, 2005, p. 41).

Entre as fragilidades do sistema federativo brasileiro, destaca-se a relação entre os processos de centralização – descentralização. Defendida no texto constitucional de 1988, a descentralização se caracterizava, naquele momento, como o oposto à centralização que vigorou nas décadas anteriores (1964-1985), durante a ditadura civil-militar vigente no país, entrecruzando-se com o conceito de federalismo, observa Souza (2002). A autora ressalta que a descentralização sempre esteve associada à redemocratização em todos os períodos de retorno à democracia, como em 1946, não somente em 1988 (Souza, 2002).

Nessa perspectiva, o poder nacional deriva de um acordo entre as partes, como esclarece Abrucio (2005), visando garantir maior horizontalidade entre os entes, cujas relações intergovernamentais se dão pela complexa mistura de competição, cooperação e acomodação, processo que não pode deixar de considerar a coordenação intergovernamental como forma de “[...] integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (Abrucio, 2005, p. 41).

A expansão das políticas sociais em todo o mundo tem levado os governos nacionais a ocuparem um papel central na coordenação das ações de níveis de governo autônomos, com vistas

a viabilizar a interdependência entre eles, considerado por Abrucio (2005) como aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea. O autor afirma que:

A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos (Abrucio, 2005, p. 46).

Essas estratégias são fundamentais em um contexto histórico de construção de redemocratização no país, sem ruptura com o regime político anterior, pelo qual “[...] velhas e novas elites políticas estão envolvidas com a implementação de políticas descentralizadas” (Souza, 2002, p. 436), fatores que, assinala a autora, reforçam o papel de instrumentos que formatam as relações intergovernamentais no país.

Também Lotta, Gonçalves e Bittelman (2014, p. 7) consideram que as barganhas, negociações, coalizões e induções constituem o “jogo federativo” e destacam os processos de coordenação intergovernamental como fundamentais para as políticas sociais, uma vez que implicam a discussão de questões que vão além da dicotomia centralização *versus* descentralização. Ao analisarem a coordenação das políticas no contexto federativo dos anos 2000 até 2014, as autoras ressaltam o fortalecimento do Governo Federal como “[...] normatizador e financiador, enquanto estados e municípios aparecem como executores das políticas” (Lotta; Gonçalves; Bittelman, 2014, p. 15). Tal configuração, por um lado, fragiliza municípios e estados, mas, por outro, proporciona maior homogeneidade no que se refere aos investimentos e às políticas a serem desenvolvidas no âmbito de cada ente federativo. Esses arranjos têm incorporado instâncias participativas no âmbito das políticas sociais, que se expressam por meio de conferências nacionais organizadas pelo Governo Federal, da criação de conselhos e fóruns nacionais, com previsão similar no âmbito das esferas subnacionais, destacam as autoras.

Frente aos conflitos e dilemas que se expressam na organização federativa brasileira, Souza (2002) considera que a representação da comunidade local se constitui como uma forma de “[...] contrabalançar o desequilíbrio de poder entre os que decidem e os que são afetados pelas decisões e como forma de estimular a criação de capital social” (Souza, 2002, p. 437). Nessa direção, a descentralização passa a se constituir como um processo político e não apenas administrativo. Não por coincidência, a participação social é elemento valorizado na Constituição Federal de 1988, como mencionam Assis e Gohn (2023, p. 2):

No Brasil, findado oficialmente o regime militar em 1985, a nova Constituição, promulgada em 1988, na tentativa de superação da herança política autoritária e busca de novas alternativas para as relações Sociedade Civil-Sociedade Política, tratou de reafirmar os direitos civis, sociais e políticos. Nesse espectro de avanços, incluiu-se o direito à participação.

A participação é compreendida por Gohn (2018) a partir das lutas sociais que têm sido travadas por partidos políticos, movimentos sociais e os múltiplos agentes de organização da participação social, a fim de garantir acesso aos direitos sociais e à cidadania. Gohn (2018, p. 71) argumenta que a participação “[...] objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações”. Integram assim os processos participativos, não apenas indivíduos isolados ou membros de determinada classe social, mas também “sujeitos sociais” compreendidos na pluralidade da sua cidadania, como defende a autora. Nessa configuração, as relações intergovernamentais se caracterizam como “[...] veículos de negociação política que produzem

padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição” (Souza, 2002, p. 433-434).

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar o papel dos Conselhos de Educação e dos Fóruns de Educação, como instâncias de participação social que integram as complexas relações intergovernamentais no campo das políticas e gestão da educação brasileira, em busca de identificar seus avanços e limites especialmente no que se refere à atuação do Conselho Estadual de Educação (CEE) de Mato Grosso do Sul (MS) e do Fórum Estadual de Educação (FEEMS) do estado, nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação (PEE-MS) 2014-2024.

Os procedimentos metodológicos utilizados fundamentam-se na pesquisa bibliográfica, com base em autores que analisam a temática, e na pesquisa documental. Compreende-se a importância dos documentos, pois “[...] são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico” (Evangalista; Shiroma, 2019, p. 101). Dessa forma, foram selecionados para esta pesquisa relatórios produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEEMS), divulgados nas páginas eletrônicas do Inep, da Secretaria de Estado de Educação (SED)¹, do CEE² e do FEEMS³ do estado de Mato Grosso do Sul.

Considerando a importância das questões éticas na pesquisa, entende-se, como afirmam Mainardes e Carvalho (2019, p. 207), “[...] que a opção por não submeter os projetos de pesquisa para revisão ética não exige o pesquisador de levar em conta as questões éticas envolvidas desde a formulação do projeto até a disseminação dos seus resultados”. Além disso, segundo as orientações do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que definem: “Pesquisas em páginas públicas na Internet que não requerem inscrição ou autorização do administrador para se ter acesso ao conteúdo dispensam avaliação ética e o registro de consentimento” (Fiocruz, 2020, p. 11), esta pesquisa não foi submetida ao CEP, embora se tenha tomado todos os cuidados com o anonimato em relação aos dados pessoais constantes nos documentos pesquisados.

Os Conselhos e os Fóruns de Educação como instâncias de participação social

O processo de abertura democrática no País e a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao fazer uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado (Cury, 2002), ampliaram as possibilidades de organização e de participação de atores e movimentos sociais nos processos de definição e de materialização de políticas educacionais. Nesse cenário, os Conselhos destacam-se como instrumentos importantes de participação ao se constituírem como espaços de esferas públicas democráticas para debates e proposições, como acentuam Auer *et al.* (2023) ao analisarem o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) com natureza interfederativa. De acordo com Gohn (2016, p. 5):

¹ Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/plano-estadual-de-educacao/>. Acesso em: 20 out. 2023.

² Disponível em: <http://www.cee.ms.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2023. Observa-se que, na página do CEE/MS, não constam as Atas de reuniões.

³ Disponível em: <https://sites.google.com/site/forumeducms/>. Acesso em: 20 out. 2023.

Os conselhos foram inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Estas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam.

Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas, atuando em áreas temáticas, a exemplo do Conselho de Educação, e outros.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (Brasil, 1995), e é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, como estabelece o art. 7º. Conforme a Lei, o CNE “[...] deve assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (Brasil, 1995, p. 19257).

Trata-se de um órgão público, permanente, integrante do Poder Executivo, apresenta composição formalmente adequada, finalidades claras e abertura para o controle jurisdicional de suas decisões, acentua Cury (2006). Argumenta o autor que o Conselho é entendido como órgão de Estado, que participa da gestão do sistema de ensino, em três frentes: garantia dos direitos educacionais; estudo dos problemas educacionais; e relação entre ambos (Cury, 2006). Isso exige de um membro do Conselho as devidas condições que o tornem um sujeito apto tanto a “[...] velar pelo cumprimento das leis quanto a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (Cury, 2006, p. 54).

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituir os como novos atores deliberativos e paritários (Gohn, 2016), é preciso atentar que tais órgãos são formados por representantes da sociedade política (aparelho governamental) e da sociedade civil, em uma concepção de Estado ampliado (Gramsci, 1987). Ademais, suas composições, no caso do CNE, abrangem secretários da Educação Básica e da Educação Superior do Ministério da Educação (MEC), como membros natos, grupos de gestores da educação pública, grupos de setores privados, que representam distintos interesses e, por vezes, contraditórios.

Entre as atribuições que lhe foram conferidas, compete ao CNE, conforme o § 1º do art. 7º, subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 1995). Trata-se de uma exigência da Constituição Federal de 1988 ao incumbir a União de elaborar esse Plano em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 1988).

Após o período de vigência do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), o PNE 2014-2024, com tensionamentos, limites e embates em sua tramitação (Dourado, 2017), foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sancionada, sem vetos, pela presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2016) (Brasil, 2014). O art. 5º define que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE; e Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014). Compete, ainda, às instâncias referidas no caput, segundo o § 1º:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (Brasil, 2014).

A Lei nº 13.005/2014 avança ao atribuir a diferentes atores institucionais, a responsabilidade no monitoramento e na avaliação do PNE. O monitoramento e a avaliação são elementos importantes e indissociáveis, na medida em que são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, para subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e oportunas. Essas informações são “[...] resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e mais analíticas sobre o funcionamento deste, levantadas nas pesquisas de avaliação”, pondera Januzzi (2011, p. 265) sobre as metas do PNE⁴.

Entre os órgãos responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação do PNE, ressalta-se o Fórum Nacional de Educação (FNE), criado por ocasião da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, instituído pela Portaria Ministerial nº 1.407, de 16 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010), com a finalidade de articular e coordenar as Conferências Nacionais de Educação, acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, conforme o art. 6º da Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), como discutem Scaff e Oliveira (2019).

A referida Lei define a composição do FNE com representação de 34 órgãos, sete vinculados ao MEC, dois ao Poder Legislativo Federal, e 25 representantes de associações, confederações, conselhos, fóruns, sindicatos, entidades científicas e representativas de estudantes, professores, reitores, trabalhadores do campo e da cidade, movimentos sociais, secretários de educação, entre outros segmentos.

A criação do FNE e a ampla representação social na sua composição sinalizava para que esta passasse a ocupar um papel central no fortalecimento das relações intergovernamentais no campo do planejamento educacional no Brasil. Entretanto, o golpe jurídico-midiático-parlamentar que depôs a presidente eleita Dilma Rousseff e instituiu como Presidente o então vice Michel Temer, por meio do Decreto de 26 de abril de 2017 (Brasil, 2017a), restringiu o papel do FNE na coordenação da Conferência Nacional de Educação de 2018 (Dourado; Araújo, 2018). Em seguida, a Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017 (Brasil, 2017b), alterou a composição do FNE, excluindo a participação de importantes representações da sociedade civil e sua forma de funcionamento, em ação unilateral e não dialogada (Dourado, 2017), o que levou 20 entidades históricas do FNE a renunciarem e, na sequência, a criarem o Fórum Nacional Popular de Educação – FNPE (2017).

Em conformidade com Gohn (2016), entre 2000 e 2015, houve avanços democráticos que contaram com o suporte governamental via políticas públicas, ampliando-se os canais de participação popular, por meio de conferências, câmaras, fóruns, entre outros, apesar dos problemas no funcionamento interno das estruturas participativas. Chama atenção a indagação apresentada pela autora sobre o ano de 2016, período de finalização do seu artigo: “[...] com novo processo político em curso e novo modelo econômico sendo implementados no país, quais serão os novos rumos, qual o legado que fica, que impactos ocorrerão no campo das políticas públicas participativas e qual os desafios a enfrentar” (Gohn, 2016, p. 14).

O questionamento da autora remete à importância atribuída pela Lei nº 13.005/2014 ao processo de monitoramento e avaliação, com a participação de instâncias representativas como o CNE e o FNE, pois, embora seja possível identificar relatórios elaborados a partir de dados disponibilizados pelo Inep, infere-se que outros rumos foram tomados a partir de 2016, com a ausência da participação do CNE e do FNE, por exemplo, como órgãos de mediação com a sociedade nesse processo, os quais poderiam, “[...] no limite, propiciar a análise plural e

⁴ “O Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) reúne gráficos e tabelas – com desagregações por regiões, unidades da Federação e perfis socioeconômicos – das 20 metas do PNE em uma interface amigável para o usuário. Os dados são atualizados a cada dois anos, de acordo com a conclusão dos relatórios dos ciclos de monitoramento das metas, atribuição do Inep, conforme a Lei do PNE” (Brasil, 2020).

representativa dos desafios educacionais e, por essa via, promover eventuais ajustes e pactuações que contribuam para, em última análise, garantir o direito à educação”, utilizando os termos de Dourado (2017, p. 50-51).

Nessa conjuntura, estados e municípios tomaram itinerários diferentes no que se refere ao monitoramento e à avaliação de seus planos. Scaff e Oliveira (2023) constataram que, embora 99% dos entes federativos brasileiros tenham aprovado Planos Decenais de Educação no período de 2014 a 2018, somente 35% dos municípios brasileiros apresentaram Relatórios de Monitoramento de Planos Municipais em 2018, e 20% divulgaram relatórios de avaliação no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec). Em 2020, as autoras verificaram a redução desse percentual para 3% e 2%, respectivamente.

Menezes e Souza (2018), ao analisarem 24 Planos Estaduais de Educação, observaram, em 87% deles, a definição dos Conselhos e Fóruns Estaduais de Educação como responsáveis pelos processos de monitoramento e avaliação. Em pesquisa sobre o Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR), Scaff (2023) indica intensa participação do Fórum Estadual de Educação (FEE-PR) na elaboração do plano, no entanto, “[a]pós a aprovação do PEE-PR, não foi possível identificar qualquer ação pública do FEE-PR, uma vez que, desde 2016, a página eletrônica do Fórum não é atualizada, configurando-se, atualmente, como página inexistente” (Scaff, 2023, p. 10). Já o Conselho Estadual de Educação (CEE-PR) é apontado como único órgão representativo da sociedade civil na composição da comissão e do grupo técnico de monitoramento e avaliação do plano. Entretanto, a análise das atas do Conselho, no período de 2015 a 2020, permitiu constatar a ausência de sua participação nesse processo (Scaff, 2023).

Diante dos dados levantados pelas pesquisas citadas, busca-se, a seguir, analisar o papel exercido por esses órgãos nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da elaboração, do monitoramento e da avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS).

O CEE/MS e o FEEMS nos processos de monitoramento e avaliação do PEE-MS

O PEE-MS, aprovado pela Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, estabelece que suas metas e estratégias deverão ser objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, desenvolvidos por Comissão constituída por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Educação (SED/MS); Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS); e Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS) (Mato Grosso do Sul, 2014).

Em 2015, o governo do estado instituiu a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEEMS), por meio do Decreto nº 14.199, de 28 de maio de 2015 (Mato Grosso do Sul, 2015a), modificado pelo Decreto nº 14.281, de 21 de outubro de 2015 (Mato Grosso do Sul, 2015b), cuja composição ficou definida pelos representantes das seguintes instâncias: Assembleia Legislativa; CEE/MS; FEEMS; SED/MS; Tribunal de Contas do Estado (TCE/MS); Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS); União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME/MS); Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de MS (SINEPE/MS); Federação dos Trabalhadores em Educação de MS (FETEMS) e União dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (UNCME). Os mandatos de seus representantes são válidos por dois anos, permitida uma recondução por igual período (Mato Grosso do Sul, 2015b).

É importante ressaltar que o CEE/MS, integrante da CMAPEEMS, foi criado pelo Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979, que estabeleceu as diretrizes para o sistema administrativo do Estado (Mato Grosso do Sul, 1979). Somente ao final da década de 1980, mediante a promulgação da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989, o CEE/MS teve suas funções ampliadas, passando a se constituir, em concordância com o art. 197, como “[...] órgão consultivo, deliberativo e normativo da política estadual de educação” (Mato Grosso do Sul, 1989, p. 60).

Essa Comissão, em sua função de coordenadora do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação do PEE-MS, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 4.621/2014, tem as seguintes competências:

- I – monitorar e avaliar anualmente os resultados de educação em âmbito estadual, com base em fontes de pesquisa oficiais, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Escolar, entre outros;
- II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas;
- III - divulgar anualmente os resultados do monitoramento e das avaliações (Mato Grosso do Sul, 2014, p. 11-12).

A CMAPEEMS divulgou, em 2017, o “1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: sistematização das metas estratégicas”, após intenso trabalho desenvolvido, no período de agosto de 2015 a dezembro de 2016, em reuniões ampliadas, na sua maioria, das quais participaram as coordenadoras do FEEMS, os coordenadores dos Grupos de Trabalho Permanentes (GTPs) do FEEMS, os integrantes do GT Observatório e a equipe da Rede Técnica de Assistência da SASE/MEC (CMAPEEMS, 2017).

De acordo com o documento, o relatório elaborado pela CMAPEEMS, em conjunto com o FEEMS, por meio do GT Observatório e dos GTPs, atende o que determina a Lei nº 4.621/2014 (Mato Grosso do Sul, 2014), e tem “[...] como objetivo apresentar os mecanismos implementados para a realização do monitoramento e avaliação dos planos estadual e municipais de educação de Mato Grosso do Sul” (CMAPEEMS, 2017 p. 8). O relatório esclarece que:

O GT Observatório, do FEEMS, realizou dezesseis reuniões no período 2015-2016 para discutir a metodologia de trabalho de acompanhamento do Plano Estadual de Educação, sob a orientação de dois professores especialistas na área [...] (Secretaria de Estado de Educação) e [...] (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul). O FEEMS participou ativamente de todo o processo de construção e monitoramento do PEE-MS, por meio dos GTPs, e vem, desde sua criação, em 1997, acompanhando e discutindo as políticas públicas para a educação básica e superior de MS, promovendo, no atual contexto, a diversificação e o aprofundamento das políticas educacionais necessárias para a educação do Estado de Mato Grosso do Sul (CMAPEEMS, 2017, p. 9).

O FEEMS foi criado pelo CEE/MS em 7 de novembro de 1997, com o objetivo de favorecer a interlocução entre sociedade civil e governo. Trata-se de um órgão permanente de consulta, assessoramento e deliberação de propostas para implantação, implementação e avaliação de políticas educacionais (FEEMS, [2012?]). O Fórum se organiza em seis GTPs, definidos por eixos temáticos como “[...] instâncias de pesquisas, estudos, debates sobre questões educacionais, e de elaboração de propostas para subsidiar as políticas de educação” (Lima; Scaff, 2020). Os eixos temáticos são: Educação Básica, Educação Superior, Educação a Distância, Educação Profissional, Educação Especial, Educação para a Diversidade. O Grupo de Trabalho, denominado GT Observatório do PEE-MS, foi criado em 2015 para desenvolver ações com a finalidade de coletar

e analisar dados referentes à execução do PEE-MS e subsidiar a Comissão, como consta no regimento do FEEMS (2019).

A presidência do FEEMS permaneceu vinculada ao CEE/MS até o ano de 2007 quando passaram a ser realizadas eleições para a escolha do seu presidente. Contudo, na maior parte delas, o coordenador eleito era o mesmo presidente do CEE. Esse cenário só foi alterado em 2016, cuja eleição resultou na escolha da representante da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) como coordenadora geral e a representante da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) como coordenadora adjunta (FEEMS, [2012?]).

Em pesquisa desenvolvida sobre a atuação do FEEMS, Lima e Scaff (2020) e Oliveira (2021) identificaram que este se constituiu no principal articulador do processo de formulação do PEE-MS, com ampla participação dos segmentos da sociedade civil, efetivada por meio de dez Seminários Regionais, realizados no período de 22 de agosto a 3 de setembro de 2014, que culminaram no Seminário Estadual de Educação: construindo coletivamente o PEE-MS 2014-2024, realizado nos dias 15 e 16 de setembro de 2014, com a coordenação do FEEMS em colaboração com outras instâncias (Oliveira, 2021).

De fato, observa-se a atuação decisiva dos Grupos do FEEMS, reconhecida no 1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE-MS, em relação estreita com o CEE/MS. Destaca-se que a coordenação da CMAPEEMS estava sob a responsabilidade de representante do CEE/MS e a coordenação da equipe organizadora do 1º Relatório de Monitoramento e Avaliação de três representantes – do CEE/MS, da UFMS e da UEMS –, com a orientação de especialistas colaboradores da UFMS e da SED/MS (CMAPEEMS, 2017).

A metodologia de trabalho apresentada no relatório especifica que: “Visando estabelecer mecanismos para o acompanhamento do PEE-MS, o **Observatório do PEE-MS** desenvolveu, em 2015 e 2016, uma agenda de estudos, reflexões e debates” (CMAPEEMS, 2017, p. 9, grifo nosso). Entre as ações desenvolvidas sob a coordenação do Observatório do PEE-MS, GT vinculado ao FEEMS, destacam-se: estudo do PEE-MS, criação de um repositório de dados sobre as metas e estratégias do Plano, discussão das estratégias a serem utilizadas no monitoramento do PEE-MS, implementação de planilhas de sistematização dos dados e treinamento para seu preenchimento, realização de reuniões, por grupos e subgrupos, para reflexão e discussão das respectivas metas e estratégias, entre outras ações.

Na sequência, a Comissão ampliada, formada por representantes de dez instituições, recupera o histórico de elaboração do primeiro relatório e reforça a atuação do GT Observatório do PEE-MS. Pode-se conferir no documento que:

A proposta de realizar a Sistematização anterior ao próprio Monitoramento permitiu maior compreensão dos objetivos do PEE/MS e contribuiu para a construção de um conceito de monitoramento que não havia sido proposto nas diretrizes do PNE.

O trabalho de Sistematização resultou no 1º Relatório da CMAPEEMS, que trouxe informações referentes aos esforços do GT Observatório e da Comissão em elaborar um planejamento para a realização do monitoramento do PEE/MS. Desde então, a Comissão dedicou-se a executar esse planejamento com vistas à realização do monitoramento (Mato Grosso do Sul, 2018, p. 8).

O relatório não menciona a atuação do GT Observatório e destaca que as informações referentes à execução das estratégias e ao cumprimento das metas do PEE-MS ficaram a cargo da Equipe técnica, composta por dez representantes da SED/MS. O documento acentua que: “Em 2017, intensificou-se o trabalho de monitoramento e, nesse ínterim, a Equipe Técnica iniciou seu apoio à Comissão” (Mato Grosso do Sul, 2018, p. 8). Observa-se que o relatório apresenta um

caráter mais técnico, com mais detalhamentos quantitativos em relação à metodologia, e ainda se refere às orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC).

Em 2022, a CMAPEEMS divulgou outro relatório referente ao período de 2017 a 2020, com representantes de dez instituições. Não faz referência ao mencionado GT, embora o FEEMS esteja presente na composição da Comissão e como responsável pelas seguintes estratégias:

Elaborar, em parceria com o Fórum Estadual de Educação (FEEMS), diagnóstico situacional da educação superior, embasando planejamento e acompanhamento das ações previstas nesta meta, assegurando a divulgação dos dados e mantendo-os atualizados, a partir do segundo ano de vigência do PEE-MS (Não iniciada).

Coordenar, por meio do Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS), as conferências estaduais de educação e acompanhar a execução do PEE-MS e do PNE, a partir da vigência deste PEE (Em andamento) (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 97).

O documento registra que a participação de 16 profissionais representantes de 12 setores da SED/MS “[...] possibilita maior observação das metas do PEE/MS, haja vista o contexto de atuação de cada técnico” (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 7). A Equipe Técnica foi designada pela Resolução “P” SED nº 2.749, de 18 de setembro de 2019, com vigência até 2024, composta, exclusivamente, por profissionais da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), representantes dos seguintes setores:

Coordenadoria de Convênios (CCONV/SED/MS); Coordenadoria de Políticas Específicas para Educação (COPEED/SED/MS); Superintendência de Gestão de Pessoas (SUGESP/SED/MS); Superintendência de Administração das Regionais (SUARE/SED/MS); Coordenadoria de Políticas para o Ensino Médio e Educação Profissional (COPEMEP/SED/MS); Coordenadoria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (CFOR/SED/MS); Coordenadoria de Políticas para a Educação Infantil (COPEI/SED/MS); Coordenadoria de Políticas para o Ensino Fundamental (COPEF/SED/MS); Coordenadoria de Gestão Escolar (COGES/SED/MS); Coordenadoria de Psicologia Educacional (COPEP/SED/MS); Coordenadoria de Políticas para Educação Especial (COPESP/SED/MS); e Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional (SUPAI/SED/MS) (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 8).

O relatório descreve o percurso metodológico definido em dois momentos. Inicia-se com a distribuição das metas entre os membros da Comissão, responsáveis por analisar e validar o trabalho da equipe de apoio, bem como realizar ajustes nos textos e correção, caso houvesse necessidade. Em seguida, articula-se com a Equipe Técnica para instruções e orientações quanto à coleta e à operacionalização dos dados para cada meta do Plano. O documento enfatiza que: “A distribuição das atividades entre a Equipe Técnica foi realizada pensando nos setores da Secretaria que desenvolvem as ações voltadas às metas do PEE/MS” (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 9). Esse relatório já não menciona o apoio da equipe de assistência técnica da SASE/MEC.

A Lei que aprova o PEE-MS, cabe assinalar, define que a Comissão deve divulgar relatório anual. No entanto, o relatório concernente ao período de 2017 a 2020 foi disponibilizado somente em 2022, sem qualquer justificativa para o não cumprimento do prazo.

Das informações recolhidas do PEE-MS e dos três relatórios de monitoramento e avaliação, pode-se depreender que o FEEMS teve uma expressiva atuação no processo de planejamento educacional do estado de Mato Grosso do Sul até o ano de 2016, quando foi elaborado o primeiro relatório, divulgado em 2017. Essa participação não se manifesta com a mesma potência nos relatórios seguintes, motivo pelo qual se realizou consulta à página eletrônica do FEEMS para obter informações complementares que possam subsidiar este estudo.

Na investigação realizada, identifica-se o GT Observatório do PEE-MS como integrante dos grupos de trabalho do FEEMS, cujo conteúdo direciona para uma página eletrônica inexistente e um documento, qual seja: uma apresentação de *slides* com o relato das atividades desenvolvidas pelo GT no ano de 2016 e a indicação das tarefas para 2017. Também o *link* indicado no primeiro relatório, relativo ao repositório das informações levantadas pelo GT e organizadas em planilhas eletrônicas, resulta como “*site não encontrado*”.

Os dois relatórios de monitoramento e avaliação do PEE-MS, apresentados pela CMAPEEMS têm em comum a mesma representação em sua composição, que atende ao disposto no Decreto nº 14.281, de 21 de outubro de 2015 (Mato Grosso do Sul, 2015a), compreendendo assim ampla participação social na composição da CMAPEEMS, constituída por órgãos de representação da sociedade política e da sociedade civil. No entanto, a equipe técnica de apoio, em todos os casos, é constituída integralmente por servidores da SED/MS, com 11 integrantes no primeiro relatório, dez no segundo e 16 servidores no terceiro relatório (Mato Grosso do Sul, 2022).

Há de considerar-se, entre as entidades representadas, quais efetivamente participam das reuniões. Embora as atas das reuniões não sejam públicas, foram disponibilizadas para a pesquisa desenvolvida por Lima (2018). Em análise das atas das cinco reuniões da Comissão de Elaboração do PEE-MS, realizadas em 2014, correspondente ao momento de elaboração do PEE-MS, a autora identificou expressiva concentração de representantes da Secretaria Estadual de Educação e da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, seguida por membros das Universidades públicas e privadas, do FEEMS e do CEE/MS. Em menor número aparecem os representantes dos sindicatos.

Identifica-se, a partir dos dados apresentados, a correlação de forças que perpassa as relações intergovernamentais no cenário estudado, uma vez que a norma garante ampla representação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação dos planos, mas a realidade objetiva se cerca de procedimentos que desvirtuam o cumprimento da norma, como é o caso do aparelhamento da equipe técnica, integralmente composta por servidores da SED/MS. Também a presença nas reuniões é garantida aos servidores das Secretarias de Educação, enquanto outros representantes nem sempre têm sua participação assegurada. Essas constatações reforçam as contradições que perpassam as políticas participativas, como pondera Gohn (2016). Segundo a autora, de um lado,

[...] as demandas sociais são postas como direitos (ainda que limitados), abrindo espaço à participação cidadã via ações cidadãs e novos direitos assegurados por novas políticas públicas. De outro, houve muitas perdas, principalmente de autonomia dos movimentos em casos em que ocorria o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, das políticas governamentais para os movimentos sociais. O controle social se instaura, mas com sentido dado por interesses de grupos que controlam o sentido das políticas; ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas (Gohn, 2016, p. 11).

No contexto analisado no estado de Mato Grosso do Sul, foi possível observar que, mesmo com a presença dos membros (titular e suplente) do CEE/MS, ambos indicados pela SED/MS, e dos membros do FEEMS na Comissão, o processo participativo no decorrer do monitoramento e avaliação, à primeira vista, é diferente daquele construído no processo de elaboração do PEE-MS (Oliveira, 2021). É preciso lembrar que se trata de um movimento complexo marcado por limites estruturais e conjunturais a que estão sujeitos às relações que se estabelecem entre os múltiplos atores institucionais, questões consideradas cruciais por Souza (2002), uma vez que “[...] as instituições são moldadas pela história, cultura, incentivos e constrangimentos, para usar a linguagem neo-institucionalista, que variam e se transformam em cada ambiente” (Souza, 2002, p. 440).

Essa conjuntura denota a necessidade de fortalecimento cada vez mais efetivo de instâncias e mecanismos de participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, particularmente no campo da educação, com vistas a corroborar a construção de relações interfederativas que superem os limites governamentais e possam agregar a esses processos os interesses e as necessidades dos segmentos sociais envolvidos.

Considerações finais

Considerando-se o planejamento como elemento fundamental da gestão educacional, não é possível abster-se do seu caráter participativo, a fim de garantir a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. No contexto federativo brasileiro, todavia, a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos planos decenais de educação abrangem mais de cinco mil entes federativos, em âmbitos nacional, distrital, estadual e municipal que, embora autônomos, devem convergir seus planos para um Sistema Nacional de Educação.

Essa configuração, em um país federativo, exige uma arquitetura de relações intergovernamentais bem estruturadas, que comportem nesse processo os mecanismos de participação social. Os Fóruns e os Conselhos de Educação são compreendidos como instâncias de ampla e diversa composição que, ao agregarem representantes da sociedade civil e da sociedade política, podem se conformar como importantes mediadores dessas relações.

Os resultados da pesquisa aqui apresentados evidenciam a efetividade da atuação desses órgãos na elaboração do PEE-MS, tanto no que se refere à mediação entre os diferentes níveis de governo quanto à garantia da participação social no processo. No entanto, na medida em que fragilizam as relações democráticas em nível nacional, a partir de 2016, as ações de monitoramento e avaliação do PEE-MS se concentram, cada vez mais, no Poder Executivo, restringindo a participação do FEEMS e do CEE/MS como atores secundários.

Os dados apresentados permitem constatar a fragilidade da participação social nas políticas públicas no Brasil, apesar dos avanços legais, a partir da Constituição Federal de 1988, com os Conselhos e os Fóruns de Educação. O fato pode ser explicado pela cultura autocrática dos Poderes Executivos, especialmente nos entes federativos locais, cuja capacidade “[...] de participar mais ativamente da provisão de serviços sociais e de estimular a participação de segmentos sociais é muito diferenciada” (Souza, 2002, p. 400).

A pesquisa sinaliza a importância da divulgação pública dos dados de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação e do controle social no âmbito de um Estado Democrático de Direito, entendendo-se que: “Na realidade, não existe direito sem sua realização e sem mediações” (Vieira, 2009, p. 61). A participação social dessas instâncias, com suas contradições intrínsecas e sujeitas a múltiplas determinações das relações interfederativas, pode ampliar as possibilidades de enfrentamento nas disputas de poder e correlação de forças sociais, no campo das políticas, da gestão e do planejamento da educação em curso ou a serem articulados.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ASSIS, T. C.; GOHN, M. G. G. Um histórico do processo de institucionalização da participação no Brasil e suas implicações para as políticas educacionais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [s. l.], v. 31, n. 63, p. 1-23, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7811>

AUER, F.; NEGREIROS, H. L.; ARAUJO, G. C.; ARAÚJO, V. C.; SANTOS, W. O Consed na construção da BNCC: uma experiência pública (com)partilhada? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 18, e21379, p. 1-17, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.18.21379.018>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 225-A, p. 19257-19258, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 7, p. 151-163, 10 jan. 2001.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Instituiu o Fórum Nacional de Educação (FNE). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 239, p. 33-34, 15 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014.

BRASIL. Decreto de 26 de abril de 2017. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 80, p. 19, 27 abr. 2017a.

BRASIL. Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, ano 58, n. 81, p. 39, 28 abr. 2017b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Painel de monitoramento do PNE. **Gov.br**, Brasília, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 23 out. 2023.

COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. **1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação**: sistematização das metas estratégicas. Campo Grande: CMAPEEMS, 2017.

CURY, C. R. J. Conselho de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol22n12006.18721>

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol18n22002.25486>

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F.; ARAÚJO, W. Do FNE ao FNPE: a Conape como resistência. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i23.861>

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, O. E. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. *In*: CÊA, G.; RUMMERT, S. M.; GONÇALVES, L. (org.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande do Sul: Editora da FURG, 2019. p. 83-120.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. Ata n. 5/2019, de 22 de novembro de 2019. Aprovação do regimento interno do Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS). **Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, MS, ano 41, n. 10.056, p. 25-31, 23 dez. 2019.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. O que é o FEEMS?. FEEMS, [2012?]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/forumeducms/>. Acesso em: 24 set. 2023.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Lançamento**: Conferência Nacional Popular De Educação - Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora. 2017. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/2/o/00Manifesto_de_Lan%C3%A7amento_da_CONAP_E_-_21_de_junho-1.pdf. Acesso em: 7 abr. 2019.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Orientações sobre ética em pesquisa em ambientes virtuais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

GOHN, M. G. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 1-15, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v10i3.21868>

GOHN, M. G. Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 69-90. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Governanca_Multinivel_-_Miolo.pdf. Acesso em: 24 set. 2023.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas avaliativas**, [s. l.], n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

LIMA, S. E. de. **O papel do fórum estadual de educação no planejamento educacional sul-mato-grossense**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

LIMA, S. E. de; SCAFF, E. A. S. O protagonismo do Fórum Estadual de Educação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. **Revista Êxitus**, Santarém, v. 10, p. 1-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n0id1288>

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-17, jan./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>

MAINARDES, J.; CARVALHO, I. C. M. Autodeclaração de princípios e de procedimentos éticos na pesquisa em educação. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ed.). **Ética e pesquisa em Educação**: subsídios. Volume 1. Rio de Janeiro: ANPED, 2019. p. 205-211.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto-Lei nº 8, de 1º de janeiro de 1979. Dispõe sobre o sistema executivo para o desenvolvimento de recursos humanos, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, MS, ano 1, n. 214, p. 18-19, 7 nov. 1979.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, de 5 de outubro de 1989. Campo Grande: Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, [1989]. Disponível em: https://www.al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019_07_15_05_15_11_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, MS, ano 36, n. 8.828, p. 6-15, 26 dez. 2014.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.199, de 28 de maio de 2015. Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, MS, ano 37, n. 8.930, p. 2-3, 29 maio 2015a.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.281, de 21 de outubro de 2015. Acrescenta os incisos V, VI, VII, VIII, IX e X ao caput do art. 2º do Decreto n. 14.199, de 28 de maio de 2015, que institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**: Campo Grande, MS, ano 37, n. 9.031, p. 2-8, 23 out. 2015b.

MATO GROSSO DO SUL. Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEEMS). **Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul – ciclo: 2015-2016**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEEMS). **Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul – ciclo: 2017-2020**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2022.

MENEZES, J. S. da S.; SOUZA, D. B. de. Monitoramento e avaliação nos planos estaduais de educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 614-639, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>

OLIVEIRA, R. T. C. de. Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: entre a gestão gerencial e a gestão democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, p. 226-249, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2229.v28n1p226-249>

SCAFF, E. A. S. Plano Estadual de Educação do Paraná: desmonte da coordenação federativa e fragilidade da interface socioestatal. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, p. 1-19, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349256316port>

SCAFF, E. A. S.; OLIVEIRA, R. T. C. de. Fóruns de educação: instrumentos de participação e representação na gestão educacional brasileira. *In*: OLIVEIRA, R. T. C (org.). **Educação e democracia**: políticas e direitos sociais. Campo Grande: Editora Oeste, 2019. p. 187-202.

SCAFF, E. A. S.; OLIVEIRA, R. T. C. de . Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação: coordenação federativa e poder local. **Pro-Posições**, Campinas, v. 34, p. 1-22, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2022-0039>

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300004>

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

Recebido em 15/12/2023

Versão corrigida recebida em 03/07/2024

Aceito em 05/07/2024

Publicado online em 25/07/2024