

## ORIENTAÇÕES, PASSO A PASSO, DE UTILIZAÇÃO DE DOIS MECANISMOS PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E CONFERÊNCIAS

A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas discussões e decisões. Quanto mais representativa for a participação dos atores envolvidos com as questões educacionais do município, mais favorecida e reconhecida será a corresponsabilidade nos processos de acompanhamento das políticas públicas, através do monitoramento e da avaliação de metas e estratégias dos planos de educação decenais.

“Os planos decenais de educação são elementos centrais para a consolidação da democracia, da inclusão social e da garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Se houver alinhamento das metas municipais às metas estaduais e nacionais, os planos estarão cumprindo seu papel articulador dos sistemas e o Plano Nacional de Educação – PNE, resultado do esforço nacional, estará articulando o Sistema Nacional de Educação”  
(MEC/Sase, 2014, p. 20).

Os Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação em vigor foram concebidos e elaborados mediante processos de ampla participação popular, conforme aponta o art. 8º, § 2º, da Lei Federal nº 13.005, de 25 de julho de 2014. Isso porque, em sua concepção, o Plano consiste em ferramenta de planejamento de Estado, ou seja, não se vincula a opções políticas de qualquer governo que está, esteve ou estará exercendo um mandato político. Mesmo porque, com sua vigência decenal, ele ultrapassa o período de duração dos governos eleitos.

Conforme previsto no art. 5º da Lei nº 13.005, de 2014, a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas realizados pelo Ministério da Educação – MEC, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação e Cultura e Esporte do Senado Federal, do Conselho Nacional de Educação – CNE e do Fórum Nacional de Educação – FNE. Nas leis e nos Planos subnacionais responsabilidades similares passarão a ser exercidas no âmbito dos estados, do Distrito Federal e municípios pelas instâncias determinadas em seus planos de educação.

De acordo com o art. 7º, § 3º, da Lei nº 13.005, de 2014, os planos estaduais, distrital e municipais devem prever mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas, portanto, devem prever o período de avaliação (bianaual, trienal etc.) analisando os indicadores e resultados alcançados, com o objetivo de redirecionar as estratégias e as ações de execução.

O formato do debate e a participação social para o processo de avaliação devem estar previstos na própria lei do plano. Caso não exista um dispositivo de consulta pública, é necessário que se estabeleça o processo à luz das instâncias previstas no PNE, correlacionando-os à realidade do ente federado.

[...] a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas e programas, constituindo-se em ação conjunta entre estado e sociedade, na qual os eixos centrais são o compartilhamento de responsabilidades, o aumento da eficácia e efetividade e a promoção de transparência das ações do poder público (DAMASCENO; SANTOS, 2010, p. 3).

Nesse sentido, objetivando aprimorar o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, disponibilizamos orientações de como utilizar dois dos

Principais mecanismos de gestão democrática para envolvimento de indivíduos e grupos sociais nas discussões e decisões. Dessa forma, este texto traz subsídios para utilização de Audiências Públicas e Conferências que propõem debates sobre temas educacionais dos municípios sem, entretanto, restringir a opção pela forma de convite à participação dos diversos atores interessados a apenas essas duas modalidades de diálogo público.

## I. AUDIÊNCIA PÚBLICA

### 1. O que é uma audiência pública?

É um mecanismo de participação aberto indistintamente a indivíduos e grupos sociais pelo qual se exerce o direito de expor opiniões e preferências que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual.

Além disso, é uma forma de aproximação entre representantes eleitos e representados, tornando a atuação da Administração Pública mais legítima aos olhos dos cidadãos, que se vêem diante de prática administrativa justa, ponderada, transparente e derivada da opinião pública.

**Observação:** segundo o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, “o formato do debate e a participação social para o processo de avaliação devem estar previstos na própria lei do Plano. Caso não exista um dispositivo de consulta pública, é necessário estabelecê-lo.”

Portanto, inicialmente, há que se consultar a Parte Normativa do Plano de Educação para se identificar o mecanismo de participação e consulta que foi elencado como apropriado à finalidade em comento, que pode ou não coincidir com a modalidade Audiência Pública. Por exemplo, podem também ser adotadas Conferências, Reuniões e Consultas Públicas em sentido estrito, dentre outras.

## 2. Quais são as etapas para realização de uma audiência pública?

### ETAPA 1. Definir o objetivo da audiência pública

Para fins do monitoramento e avaliação do Plano de Educação, esse objetivo já está bem definido: subsidiar os debates sobre os resultados alcançados e consolidados no documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação - Versão Preliminar”.

### ETAPA 2. Estabelecer as regras de funcionamento do evento

Sugerimos que:

a) Inicialmente, o estado/município deve dar ampla divulgação ao documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Preliminar”, colocando-o à disposição para consulta pública. Isso deve ser feito por meio de divulgação na mídia local, *internet*, carro de som etc. Além disso, pode-se aproveitar a estrutura das escolas para dar ampla publicidade a essa “Versão Preliminar” em eventos tais como reunião de pais, ou mesmo delegando às escolas a organização de reuniões específicas para apresentação de seu conteúdo. É importante, também, que cada ator da comissão coordenadora seja incumbido de levar esse documento àqueles que representa para discussão dos resultados alcançados.

b) ao longo de aproximadamente duas semanas colhem-se sugestões. Para tanto, o estado/município deve escolher o canal adequado: caixa de sugestões, *e-mail*, atuação direta de representante da comissão etc. Pode haver prévia deliberação entre os membros da equipe técnica e da comissão coordenadora sobre a pertinência das sugestões encaminhadas.

c) em seguida, passa-se à realização da audiência pública em que: I) é feita apresentação do contexto do Plano de Educação e das regras de funcionamento do evento; II) são apontadas as contribuições recebidas, indicando aquelas que, em deliberação prévia, foram incorporadas ou não; III)

abre-se para a participação da plenária, as formas de participação devem ser determinadas e esclarecidas antecipadamente pela comissão responsável pelo evento; IV) findo o evento, são repassados aos presentes os próximos passos que serão dados ao processo de avaliação do Plano e indica-se onde o documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Final” será disponibilizado (possivelmente, no portal da Prefeitura).

A definição prévia das normas de funcionamento do evento é importante para que não se percam o foco e a ordem necessária ao desenvolvimento das atividades.

Frisa-se que o produto da audiência pública deverá se concretizar no documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Final”, que nada mais é do que a Versão Preliminar acrescida das alterações aprovadas e sistematizadas pela comissão coordenadora, responsável por monitorar e avaliar o plano de educação, com o apoio da equipe técnica.

Após os ajustes, a comissão coordenadora encaminhará o documento à Secretaria de Educação, que poderá rever as políticas, as ações e os programas e/ou propor possíveis alterações no plano vigente, caso necessárias. Se forem feitas propostas de alteração do plano, um projeto de lei deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Vereadores.

### ETAPA 3. Definir data, local e horário, que devem facilitar o comparecimento da população

O local onde será realizada a audiência pública deve ser de fácil acesso e conhecido da maior parte da população. Esses lugares devem oferecer condições para acomodação do público esperado. Uma escola, praça, teatro ou o Plenário da Câmara dos Vereadores podem ser boas opções.

#### ETAPA 4. Dar plena publicidade de sua realização

Isso pode ser feito pelos meios de comunicação de massa convencionais (televisão, rádio, jornais impressos, revistas etc.); pela *internet* (com divulgação em *sites* oficiais, de notícias, e em redes sociais como *Facebook*, *Twitter* etc.); e com cartazes ou faixas afixadas em locais de grande circulação, como avenidas, prédios públicos (escolas, postos de saúde etc.), agências bancárias, dentre outros. Mais importante, contudo, será a atuação dos membros da comissão coordenadora que, por terem contato direto com seus respectivos segmentos de atuação, têm capacidade de mobilizar as pessoas para participar do evento.

Na divulgação do evento, devem ser veiculadas informações elementares (data, horário, local e tema). Se possível, podem-se agregar materiais (reportagens, referências de livros, revistas, história em quadrinhos, textos diversos) para facilitar o enriquecimento das posições dos participantes, bem como para permitir o direcionamento para o tema específico que se quer tratar.

#### ETAPA 5. Explicar o objetivo da audiência e seu funcionamento

No dia da audiência pública, logo no começo dos trabalhos, deve-se reafirmar, em linguagem simples, o seu objetivo, dinâmica e formas de participação. A gravação ou relatoria dos debates (por meio de ata) é importante para sua recuperação em momento futuro. Com isso, evita-se a perda das contribuições, críticas, sugestões e demandas apresentadas que podem, então, ser empregadas na definição/construção do texto final do documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Final”. Ademais, se possível, convém divulgar esse material na íntegra (ou editado, a depender do caso) para a população, ou disponibilizá-lo à biblioteca pública para livre consulta.

## ETAPA 6. Conduzir o evento

A condução do evento deve ficar a cargo de membro(s) da comissão coordenadora, auxiliado(s) pela equipe técnica. Essa condução deve ser imparcial, desenvolvendo o evento conforme suas regras de funcionamento definidas na ETAPA 2, letra c, mencionadas anteriormente.

### 3. Cuidados a serem tomados:

I. A divulgação do evento, e mesmo sua condução, deve prezar pelo uso de linguagem compatível com o público presente, sendo acessível mesmo às pessoas com menor grau de instrução escolarizada.

II. Não se deve impedir a livre entrada e participação tanto de cidadãos quanto de grupos organizados, ou seja, do público indistintamente considerado, aí se incluindo, sem exceção de outros: associações, partidos políticos, sindicatos, políticos, empresas etc. Ressalve-se que a entrada deve ser acessível aos interessados dentro dos limites de lotação oficialmente definidos para o local do evento.

III. No dia do evento, a passagem de lista de presença é útil para quantificação do público presente. Pode-se, inclusive, acrescentar campos como profissão e idade para auxiliar na identificação de seu perfil.

IV. As opiniões e sugestões ocorridas durante a audiência pública são muito importantes, e devem ser levados em consideração pelo Poder Público. Isso não significa que eles vinculam a Administração e que farão parte do documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Final”. Mas implica que, independentemente de serem acatadas, o Poder Público tem o dever de registrar tais manifestações, acolhendo ou rejeitando seus argumentos com a fundamentação necessária.

V. Após o final do evento, e com a deliberação dos temas abordados na audiência, será elaborado o documento “Avaliação do Plano Estadual/Municipal de Educação – Versão Final”.

VI. É importante que se faça “prestação de contas” à população, uma vez que essa medida, aumenta a motivação e confiança da população em relação a esse instrumento de participação. Tal procedimento pode, inclusive, aumentar o interesse das pessoas em participar de futuras audiências e outras instâncias de debate coletivo.

Após o explanado sobre Audiência Pública, abordaremos a seguir as possibilidades de utilização da Conferência como mecanismo de gestão democrática para a promoção de debates sobre temas educacionais nos municípios.

## II. CONFERÊNCIA

### 1. O que é uma Conferência Municipal de Educação?

A Conferência Municipal de Educação é um dos instrumentos de participação social utilizados para acompanhamento da política educacional no município.

“Uma conferência é um processo no qual as pessoas se reúnem, discutem os temas propostos expondo diversos pontos de vista, deliberam coletivamente e a partir dos debates locais escolhem representantes que levam adiante as ideias que tenham a concordância de todos”, (MMA, 2005) in: Subsídios Para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação.

## 2. Quais os primeiros passos para realização de uma Conferência para avaliar os Planos de Educação?

Após a construção do Relatório Preliminar de Avaliação pela Equipe Técnica, chancelado pelo Secretário Municipal de Educação e validado pela Comissão Coordenadora das Instâncias de Monitoramento determinadas no Plano Municipal de Educação, inicia-se o processo de organização da Consulta Pública: a Conferência de Avaliação do Plano Municipal de Educação.

O primeiro passo é compor uma comissão organizadora para Conferência que, dentre outras atribuições, elaborará o regimento da conferência. No regimento deve conter data, local e condições de realização, programação e critérios para escolha dos delegados, como também as etapas e o cronograma do evento.

Geralmente, nas conferências para debate de políticas públicas, são organizados grupos de trabalho para discussões e apresentações de propostas que serão votadas na Plenária Final.

O documento final da Conferência é sistematizado pela Instância de Monitoramento determinada no Plano Municipal de Educação, e posteriormente encaminhado oficialmente à Secretaria de Educação, denominado como documento de *Avaliação do Plano Municipal de Educação – Versão Final*.

A seguir detalharemos as etapas para a preparação de uma Conferência Municipal de Educação, com base no documento “Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação”, da Secretaria de Educação Básica – SEB, do MEC, e do “Guia de orientações para realização do Congresso Estadual de Educação/RJ”.

### 3. Etapas de preparação:

A metodologia desenvolvida pelo MEC dá suporte para que as equipes levantem dados, estudem e observem a adequação das metas e estratégias à atual conjuntura dos municípios, assim como verifiquem a situação de cada uma delas em relação ao Plano Nacional.

Para a concretização do PNE, como política de Estado integrada e colaborativa, os planos de educação do Distrito Federal, dos estados e dos municípios precisam estar alinhados a ele no compromisso do alcance das metas.

Não se trata apenas de uma exigência legal, nos termos do art. 8º do PNE, mas também da possibilidade de os municípios atingirem metas essenciais de cumprimento de direitos fundamentais sociais por meio de planos educacionais bem elaborados, monitorados e com estabelecimento de políticas claras para correção de rumos, se necessário.

O cumprimento das metas não pode ser atribuído apenas à União, que tem responsabilidades concretas. Os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano.

#### ETAPA I – Elaboração do Relatório de Avaliação – Versão Preliminar

O processo de consolidação e de sistematização do trabalho de análise e estudos do PME, realizado por equipes da Secretaria Municipal de Educação com contribuições do CME, do FME, dos profissionais da educação e dos diferentes segmentos e setores da sociedade ligados à educação, servirá como documento norteador dos debates na Conferência.

A Conferência Municipal poderá ser antecedida por encontros que servirão para o alargamento dos debates, possibilitando o envolvimento de um grupo maior de pessoas no processo de monitoramento e avaliação do

PME. O Relatório de Avaliação – Versão Preliminar deverá ser utilizado nesta etapa.

## ETAPA II – Encontros preparatórios/Fóruns de Debates

Esses encontros podem ser realizados em locais diversos, assim organizados da melhor forma que a comissão considerar, como por exemplo, reuniões por local de atividades, reuniões por grupos de interesses ou realização de conferências por área temática.

## ETAPA III – Eleição dos delegados ou das delegadas e suplentes

Os Encontros preparatórios/Fóruns de Debates são excelentes momentos para escolha de delegados.

A definição de critérios constitui um ponto fundamental no processo de preparação da conferência, sobretudo para dar transparência e visibilidade aos trabalhos e aos estudos a serem realizados no decorrer do evento. Sugere-se assim, a composição de critérios na perspectiva de garantir ampla representação da sociedade civil.

Os segmentos e setores organizados, ou seja, as entidades, instâncias, associações e congêneres definem e indicam os delegados para integrarem as etapas da conferência.

Os/As participantes da Conferência poderão ser distribuídos/as nas seguintes categorias, por exemplo:

- Delegados eleitos, com direito a voz e voto;
- Delegados indicados/natos, com direito a voz e voto;
- Convidados, com direito a voz; e
- Observadores.

Todos os delegados da Conferência devem necessariamente ter participado dos encontros preparatórios/fóruns de debate.

#### **ETAPA IV – Regimento Interno**

O regimento interno é um instrumento legal, elaborado em forma de artigos, cláusulas e incisos, e contém um conjunto de normas e procedimentos práticos definindo toda a estrutura da Conferência.

Deverá ser divulgado amplamente antes da realização da Conferência e votado no seu início.

#### **ETAPA V – Realização da Conferência**

Divulgação da Conferência:

Para possibilitar a participação dos interessados em se manifestar e debater sobre a educação no município é preciso publicizar o Documento de Avaliação do Plano Municipal – Versão Preliminar e o Regimento Interno por internet e outros meios, estimulando a mobilização e inclusão de novos atores nos debates prévios sobre os principais temas e propostas para política municipal de educação.

A realização da Conferência Municipal pode ser estruturada nas seguintes etapas:

- Credenciamento;
- Abertura solene;
- Apresentações culturais;
- Palestra de abertura;
- Plenária de aprovação do regimento interno;
- Grupos de trabalho;
- Plenária final; e
- Encerramento

## PARA SABER MAIS:

BRASIL. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. DOU de 26.6.2014 - Edição extra.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Planejando a Próxima Década. Alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC, 2014.  
Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: [pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica (SAEB). Subsídios Para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação. Brasília: MEC, 2005. Coleção De Olho nos Planos. São Paulo: Ação Educativa; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Instituto C&A e Unicef, 2013.

AZEVEDO, Janete Maria Lins., *et al.* *Qualidade Social da Educação Básica - Caderno Temático 2*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

FREITAS, Diego Roger Ramos. *A internet como instrumento de comunicação para audiências públicas: estudo do caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte*. 2012. 202f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <[http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde\\_arquivos/1/TDE-2012-07-20T102610Z-147/Publico/fjp05-000327.pdf](http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2012-07-20T102610Z-147/Publico/fjp05-000327.pdf)>

GORDILLO, Agustin A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2. 5 ed. Belo Horizonte: Dey Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

MAIA, R. C. Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MÊNCIO, Mariana; LOTTA, Gabriela; PAULICS, Veronika. *Realizar audiências públicas no Município*. Instituto Pólis: dicas para a ação municipal. Nº229. Instituto Pólis: São Paulo, 2005. Disponível em <[http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=229](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=229)> Acesso em 23 set 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa-administrativa- judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, João Ferreira de., et al. *Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação - Caderno Temático 4*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

SOARES, Evanna. *A audiência pública no processo administrativo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

TEIXEIRA, Elisângela Sampaio; FERRARI, Roseane. *O papel do município na concretização dos direitos fundamentais sociais*. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791. MMA, 2005.

**Elaboração:**  
DICOPE/SASE/MEC  
Rede de Assistência Técnica no Estado de Minas Gerais



Ministério da  
Educação

