



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MESQUITA (RJ): OS
PERCURSOS PARA A APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO (2015)**

Jefferson Willian Silva da Conceição

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Daniela Patti do Amaral

Rio de Janeiro

2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Jefferson Willian Silva da Conceição

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Daniela Patti do Amaral

Linha de pesquisa: Políticas e Instituições Educacionais

2018

Jefferson Willian Silva da Conceição

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Daniela Patti do Amaral
UFRJ (Orientadora)

Prof. Dr. Carlos Frederico Bernardo Loureiro
UFRJ

Prof^a. Dr^a. Janaina Specht da Silva Menezes
UNIRIO

Prof. Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato (Suplente)
UFRJ

Prof. Dr. Jorge Nassim Vieira Najjar (Suplente)
UFF



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A Dissertação "**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MESQUITA (RJ):
PERCURSOS DA APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015)**"

Mestrando(a): **Jefferson Willian Silva da Conceição**

Orientado(a) pelo(a): **Prof(a). Dr(a). Daniela Patti do Amaral**

**E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pela
Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e
homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como
requisito parcial à obtenção do título de**

MESTRE EM EDUCAÇÃO

Rio de Janeiro, 27 de março de 2018.

Banca Examinadora:

Daniela P. Amaral

Prof(a). Dr(a). Daniela Patti do Amaral- Presidente

Carlos Frederico Bernardo Loureiro

Prof(a). Dr(a). Carlos Frederico Bernardo Loureiro

Jahaina Specht da Silva Menezes

Prof(a). Dr(a). Jahaina Specht da Silva Menezes

CIP - Catalogação na Publicação

C744g Conceição, Jefferson Willian Silva da
 Gestão democrática da educação em Mesquita (RJ):
os percursos para a aprovação do Plano Municipal de
Educação (2015) / Jefferson Willian Silva da
Conceição. -- Rio de Janeiro, 2018.
 110 f.

 Orientadora: Daniela Patti do Amaral.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, 2018.

 1. Gestão Democrática. 2. Plano Municipal de
Educação. 3. Ciclo de Políticas. 4. Seleção de
diretores escolares. 5. Mesquita (RJ). I. Amaral,
Daniela Patti do, orient. II. Título.

Dedico esta dissertação a Vera Lucia Silva de Souza, minha avó, que foi uma guerreira e, indiscutivelmente, teve um papel importante na minha vida acadêmica, pois me incentivou a nunca desistir dos meus sonhos. Sempre a levarei em meu coração. Saudades...

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Catia e Marcelo, que, de uma forma ou outra, me apoiaram e incentivaram durante toda a minha vida, principalmente, nos momentos de angústia.

À minha orientadora e professora Daniela Patti, mais conhecida por Dani, pelas leituras, discussões e orientações. Muito obrigado pelas contribuições e dicas para o desenvolvimento deste trabalho e por ser essa profissional exemplar, mesmo nos momentos em que eu estava distante. Muito obrigado pela oportunidade de cursar o mestrado, tendo você como orientadora!

À minha irmã, Karen Marcelle, por seu incentivo, apoio e estímulos (muitas vezes peculiares) para enfrentar as barreiras da vida.

À Elaine Constant, que de professora se tornou chefe, terapeuta, companheira e, o mais importante, amiga. Muito obrigado pelo apoio, conselhos e, principalmente, pelo carinho. Desde a graduação, muitas coisas que aconteceram em minha vida tiveram o seu dedo e agradeço imensamente! Sempre percebi que você é uma profissional que inspira todos a seu redor, que acredita e luta por uma educação de qualidade. Convivendo diariamente com você no PNAIC, por estes anos, pude ter certeza da pessoa e profissional iluminada que és. Conte comigo sempre!

Ao Bruno que, além de amigo feito na UFRJ, é o irmão que a vida me deu. Muito obrigado pelo companheirismo, carinho e amizade, pois você sempre esteve ao meu lado em todos os momentos. Agradeço, principalmente, por não dizer apenas o que quero ouvir, mas o que preciso.

À Luciana (mais conhecida como Lu), Larissa (a chata) e a Gabriela (Gabi), agradeço por proporcionarem momentos de descontração quando eu mais precisava “esquecer” um pouco a dissertação, mas, principalmente, por estarem ao meu lado sempre que precisava. Vocês são os maiores e melhores presentes que o PNAIC me proporcionou. Muito obrigado por tudo! Nunca me esquecerei de vocês.

Ao Caio, a pessoa que mais me aguentou nos surtos de falta de inspiração, muito obrigado! Agradeço por estar disposto a me ouvir dizendo que nada daria certo

e brigar comigo inúmeras vezes para escrever e finalizar a dissertação. Muito obrigado por ser esta pessoa que acredita em mim, mesmo quando não acredito.

Agradeço aos amigos, Renato, Tayane, Jonathan, Gabriela, Maria Elisa, Maria Gabriela, Carla Ferreira, Suzana, Bárbara e tantos outros que não citarei com medo de esquecer alguém, muito obrigado pela amizade e por não desistirem de mim nesses meses de sumiço.

Aos companheiros de Grupo de Pesquisa: Simone, Djenane, Felipe, Bethânia, Marcela, obrigado pela troca nos encontros e nas conversas de corredor. Um agradecimento especial à Aline, que enveredou no mestrado junto comigo e que perturbei muito ao longo desses 2 anos, com dúvidas, incertezas e nervosismos. Muito obrigado!

Agradeço à Bruna, Fabrício, Isabela, Íris, Larissa, Marícelea, Janaina, Juliana, Raiane e Yasmin pelo carinho e recebimento nesta nova etapa profissional em minha vida. Muito obrigado por me aturarem nos dias em que chegava cansado por ter virado a noite escrevendo.

Aos professores que desempenharam com dedicação e excelência as aulas ministradas no decorrer do mestrado e, com isso, contribuíram para minha formação. Obrigado!

Aos professores das bancas de exame de projeto de dissertação e de defesa do mestrado. Minha gratidão aos professores Carlos Frederico Bernardo Loureiro e Janaina Specht da Silva Menezes pela leitura, críticas e contribuições ao trabalho desenvolvido.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ, em especial à Sol, pelo carinho, atenção e sempre nos atender nos momentos de dúvidas.

É difícil agradecer todas as pessoas que, de algum modo, fizeram ou fazem parte da minha vida e, por isso, agradeço a todos de coração!

RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o ensino do país fosse balizado por alguns princípios, dentre eles, a gestão democrática do ensino público. Contudo, o texto oficial não definiu os mecanismos e ações atribuídos à gestão democrática e delegou as orientações para a implementação e regulamentação desse tipo de gestão para os sistemas educacionais dos entes federados através de leis suplementares. A LDB (BRASIL, 1996), em seu Artigo 3º, retomou o debate, entretanto, possibilitou que os entes federados, com sistemas educacionais próprios, possam legislar sobre o tema, o que permitiu um cenário com inúmeras legislações e regulamentações, abordando então o tema da gestão democrática das escolas públicas. Posteriormente, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) estabeleceu que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE no prazo de um ano de sua publicação. A gestão democrática, princípio previsto no documento, está contemplada na meta 19 e suas estratégias. Logo ela prevê a seleção de diretores de escolas públicas pelos diferentes entes federados, a partir de critérios de mérito e desempenho com consulta à comunidade escolar. Nesse contexto, o presente estudo investigou, a partir da perspectiva do ciclo de políticas (BOWE, BALL, GOLD, 1992; BALL, 1994; MAINARDES, 2006), os contextos da agenda e da produção do texto legal do Plano Municipal de Educação de Mesquita (RJ) acerca das concepções de gestão democrática presentes no documento e como o município, a partir de determinações legais, definiu o mérito, o desempenho e maneira de caracterizar a participação da comunidade no processo de democratização da gestão escolar. Nesse caminho, empreendemos uma pesquisa bibliográfica sobre os temas citados, bem como ouvimos as vozes dos profissionais responsáveis pela elaboração do PME de Mesquita, aprovado em 2015, levando em consideração o caráter político no momento da elaboração do plano educacional. Como resultados, podemos considerar que o município de Mesquita, a partir de suas perspectivas e particularidades, realizou recontextualizações sobre as categorias de mérito e de desempenho na seleção de diretores, produzindo uma apropriação elástica do texto normativo da meta 19 do PNE (BRASIL, 2014). Adicionalmente, os resultados indicam a baixa participação dos destinatários na produção do PME e, até o momento de conclusão desta pesquisa, a ausência de regulamentação da gestão democrática da educação, apesar do prazo já expirado.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Municipal de Educação; Ciclo de Políticas; Gestão Democrática; Seleção de diretores escolares; Mesquita (RJ).

*A Utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a Utopia?
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.*

(Para que serve a Utopia?, de Eduardo Galeano)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Indicativo de Dissertações e Teses por descritor.....	20
Quadro 2: Dissertações e Teses selecionadas.....	21
Quadro 3: Indicativo de trabalhos por descritor.....	22
Quadro 4: Artigos selecionados.....	22
Quadro 5: Quantitativo de matrículas do município de Mesquita.....	28
Quadro 6: Meta 19 presente no Plano Municipal de Educação de Mesquita (2015-2025).....	97

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - PLANOS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS PARA PLANEJAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL.....	36
1.1 O planejamento como política pública	36
1.2 O percurso dos planos educacionais no contexto brasileiro	39
1.3 O processo de elaboração dos planos nacionais pós CF 1988 – a gestão democrática em foco	47
1.3.1 Plano Nacional de Educação 2001-2010	49
1.3.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024	53
1.4 Regime de colaboração entre os entes federados	59
CAPÍTULO 2 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: AVANÇOS E RECUOS.....	63
2.1 Democracia, Gestão Democrática e participação da sociedade civil	66
2.2 Gestão Democrática: avanços e recuos	70
2.3 Patrimonialismo e gestão escolar: obstáculos à democracia	79
2.4 O mérito e o desempenho do candidato: (des)caminho para a gestão democrática?	81
CAPÍTULO 3 - PME DE MESQUITA: caminhos para a produção do texto oficial e os sentidos de gestão democrática.....	86
3.1 Percursos para a produção do texto oficial do Plano Municipal de Educação de Mesquita	86
3.2 Grupos de trabalho e a meta 19 do Plano Municipal de Educação de Mesquita: apropriação elástica?	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 proporcionou inúmeras perspectivas para o país, dado que a Carta Magna, elaborada a partir de um amplo processo de debate, pode ser considerada um avanço importante para o campo dos direitos sociais. Nesta direção, destaca-se que a Constituição conta um capítulo dedicado aos direitos sociais, sendo que o Artigo 6º do referido capítulo estabelece que “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”¹ são direitos sociais de todos os cidadãos do país.

Ao definir a educação como um direito social, o acesso ao ensino gratuito e obrigatório passa a ser considerado um direito público subjetivo de todos os cidadãos. Assim, a oferta de uma educação pública de qualidade é compreendida como dever do Estado e o não cumprimento dela pelo poder público pode resultar na responsabilização do órgão competente. Contudo, Horta (1997) salienta que a existência do tema nos dispositivos legais não garante a efetivação da oferta de uma educação pública de qualidade, entretanto, possibilita que os cidadãos cobrem por seu direito.

A Constituição estabelece que o ensino no país deve estar balizado pelos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar; planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público; garantia de padrão de qualidade educacional; piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; e a **gestão democrática do ensino público** (grifo meu), na forma da lei (BRASIL, 1988). Observa-se que a Constituição estabeleceu princípios básicos para balizar toda a educação básica no país, contudo, o

¹ Vale destacar que o transporte como direito social foi incluído por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm

texto oficial deixa a cargo de leis complementares a regulamentação de determinados princípios, como é o caso da gestão democrática, foco de análise deste trabalho.

No que tange a organização político-administrativa do país, a Constituição promoveu os municípios ao patamar de entes federados autônomos, que passaram a contar com um grau de autonomia em várias instâncias, dentre elas, está a de configurações de sistemas de ensino próprios. Contudo, a Carta Magna ressalta que o país será regido tendo por base o federalismo de cooperação e, conseqüentemente, estará pautado em um regime de colaboração entre os entes federados. Dito isto, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar-se visando os “interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente” (ANDRADE; GOMES, 2012, p.142).

De acordo com Cury (2010), o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, afirmando a cooperação na distribuição das múltiplas competências. Em suma, os estados, o Distrito Federal e os municípios contam com “identidades autoadministradas” (ROMÃO, 2010) e devem basear suas iniciativas por meio da ação cooperativa. Por outro lado, vale destacar que os entes federados não apresentam liberdade total, visto que estão submetidos ao aparato legal da União e também da unidade federativa na qual pertencem.

A LDB (BRASIL, 1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu Artigo 3º, inciso VIII, retoma o debate acerca do princípio da gestão democrática apresentado no texto constitucional, na tentativa de deixá-lo menos abrangente e, conseqüentemente, mais preciso. Entretanto, a LDB sustenta que a “gestão democrática do ensino público [ocorrerá] na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). Observa-se que esta redação possibilita que os entes federados, com sistemas educacionais próprios, possam legislar sobre o tema e que coexistam inúmeras leis, normas, regulamentações, acordos e desenhos abordando a mesma temática.

Sendo assim, pode-se compreender que o Artigo 211º da Constituição propicia o processo de descentralização da educação no país, bem como a ascensão dos municípios para o *status* de entes federados autônomos. Esse processo possibilita que a gestão dos sistemas educacionais esteja mais próxima do público alvo e, com isso, os entes responsáveis por cada etapa da educação básica conseguiriam atender as demandas locais.

Para Lima (1998), a descentralização da educação aparece como um “instrumento mais congruente e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra desconcentração ou mesmo como portador de propriedades miraculosas” (p.102). Assim, torna-se necessário compreender como se efetiva a descentralização da educação e quais são os papéis de cada ente federado na implementação e consolidação dos princípios constitucionais, em especial, nesta dissertação, as atribuições dos municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) salienta que é incumbência da União elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Tal assertiva encontra eco nas palavras de Fernandes (2013), pois o autor ressalta que “de acordo com a LDB deve haver colaboração entre Estados e Municípios na construção de políticas e planos educacionais, integrando ações dos dois entes federativos” (p.165). Deste modo, a Lei ratifica a necessidade dos entes federados cooperarem entre si, ressaltando, assim, a importância do regime de colaboração, em especial para a educação. Assim, os planos de educação dos municípios devem ser elaborados e aprovados de forma alinhada aos planos estaduais e estes, conseqüentemente, ao Plano Nacional de Educação.

Sendo assim, a promoção dos municípios ao patamar de entes federados proporcionou uma maior autonomia a eles, contudo, viram-se diante de desafios relacionados à participação no regime de colaboração, de forma solidária, junto aos estados e à União: previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LO); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME); constituição de seus Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social” (SOUZA; FARIA, 2004).

De acordo com Saviani (1999), os planos educacionais podem ser considerados como “uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo” (p.134), que busca compreender as especificidades locais. Conseqüentemente, os estados e os municípios, no momento de elaboração de seus planos, devem alinhar suas metas e estratégias às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, delimitando de maneira legal suas atribuições na consolidação da gestão democrática em seu sistema de ensino. Após a promulgação da Constituição de 1988, foram promulgados dois Planos Nacionais de Educação: um para o decênio

2001-2010 (BRASIL, 2001) e o segundo com validade de 2014-2024 (BRASIL, 2014).

A Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) que aprovou o Plano Nacional de Educação estabeleceu, entre seus objetivos, que:

a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Vale destacar que esse PNE (BRASIL, 2001) ratificou a necessidade expressa na LDB de que os estados e municípios necessitavam elaborar seus Planos de Educação (Art. 2º), contudo, o documento legal não estabeleceu prazos legais para que essa ação se concretizasse. Portanto, deixou, mais uma vez, a implementação e consolidação de alguns princípios constitucionais a cargo de leis futuras. Souza e Faria (2004) salientam que, no contexto da descentralização educacional, por meio da municipalização, a elaboração do Plano Municipal de Educação incentiva uma maior participação do poder local na criação do Plano Nacional de Educação e, com isso, possibilita que o PNE seja elaborado coletivamente.

A promulgação da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com validade de dez anos a partir de sua publicação, evidencia uma tentativa de alterar esse cenário, uma vez que, diferentemente do PNE anterior (BRASIL, 2001), o novo PNE ressalta, em seu Art. 8º, que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE no prazo de um ano de sua publicação.

O PNE (BRASIL, 2014) destaca como uma de suas diretrizes a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Neste sentido, a aprovação do Plano Nacional de Educação se configurou em uma proposta que visa solucionar práticas clientelistas, além de pouco democráticas e participativas de seleção de diretores de escolas públicas no país, dado que o Plano estabelece uma meta específica para o tema da gestão democrática.

Acerca do provimento da direção de escolas, dados do INEP (2016) apontam que 45,5% dos diretores que atuam na gestão das escolas públicas no país foram

indicados e apenas 21% foram eleitos. Os que chegaram via concurso público somam 7,6%: 3,3% foram submetidos a algum processo seletivo; 5,2% por processo seletivo somado à indicação; 5,2% através de outras formas e 12,2% através de processo seletivo e eleição. Diante desse fato, é possível verificar que não há um padrão uniforme para a seleção de diretores de escola no país, visto a coexistência de diversas leis, normas, regulamentações, acordos e desenhos.

A União, por meio do PNE, procura demonstrar a tentativa de caminhar em direção à efetivação da gestão democrática da educação pública e da democratização das formas de provimento dos cargos de diretores escolares nas escolas públicas. Com efeito, cabe aos municípios, alçados ao patamar de ente federado autônomo, elaborar legislações específicas que estejam em consonância com o PNE para a regulamentação da gestão democrática.

Nesta direção, o presente trabalho investigou o contexto da agenda política e da produção do texto legal que desenharam os caminhos percorridos pelo município de Mesquita (RJ) até a aprovação do Plano Municipal de Educação em 2015 e as concepções de gestão democrática adotadas no documento. Partimos do pressuposto de que os estados e municípios, ao se apropriarem do tema gestão democrática, presente na meta 19 do PNE (BRASIL, 2014), o fizeram por meio de suas (re)apropriações para o melhor desenvolvimento do cotidiano de suas escolas, em seus Planos Educacionais. Nesse sentido, a presente pesquisa teve como objetivo geral:

- Investigar os contextos da agenda e da produção do texto legal do Plano Municipal de Educação de Mesquita (RJ) acerca das concepções de gestão democrática presentes no documento.

E como objetivos específicos:

- Compreender o processo de municipalização, instituído pela Constituição Federal de 1988, e seus desdobramentos na gestão educacional da rede municipal de ensino de Mesquita (RJ);

- Investigar o contexto da agenda e da produção do texto legal do PME de Mesquita (RJ), tendo como foco as concepções de gestão democrática presentes no documento oficial, especialmente para a compreensão dos conceitos de *mérito*, *desempenho* e *participação* para o provimento da gestão escolar adotados no Plano.

Justificativas

A escolha pelo presente tema deu-se por três razões. A primeira diz respeito à minha participação junto à equipe do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)² da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no qual atuei como supervisor administrativo no período de maio de 2015 a janeiro de 2018. Este fato me possibilitou estar em comunicação direta com 91 municípios³ do Estado do Rio de Janeiro que participam do PNAIC desde o ano de 2013, quando o Pacto foi implementado no Rio de Janeiro.

O diálogo entre a UFRJ e os municípios, promovido pelo PNAIC, possibilitou constatar os anseios e angústias das Secretarias envolvidas com a educação no momento da elaboração de seus Planos Municipais de Educação, em especial, para as metas e estratégias envolvendo a alfabetização, a formação continuada de professores e a gestão democrática.

A segunda razão é decorrente da minha atuação em uma das etapas da estruturação curricular do município de Mesquita, sob a coordenação da professora Dr^a. Elaine Constant, no qual auxiliamos na leitura e revisão de textos produzidos coletivamente entre os professores da rede municipal de Mesquita e a Secretaria de Educação para a elaboração da versão definitiva da Proposta Curricular de Mesquita. A Secretaria Municipal de Educação de Mesquita iniciou a estruturação de seu currículo escolar para atender a uma meta estabelecida em seu Plano Diretor e, em consonância, procurou alinhar o currículo escolar da rede para alcançar as metas e estratégias estabelecidas em seu Plano Municipal de Educação. Desse modo, o meu trabalho na estruturação da Proposta Curricular de Mesquita possibilitou observar as etapas anteriores à aprovação do PME do município, por meio da Lei n° 908 de 29 de junho de 2015.

Quando ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE/UFRJ), mesma instituição na qual me formei no curso de Pedagogia, obtive a oportunidade de integrar o Grupo de Estudos e

² O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) consiste em “um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2013, p. 13).

³ O município de Seropédica é o único, em todo o Estado do Rio de Janeiro, que não aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED) da Faculdade de Educação. As discussões e pesquisas desenvolvidas pelo grupo possibilitaram analisar os Planos Educacionais de diferentes municípios, visto a necessidade de compreender a implementação de políticas em âmbito local tendo em vista a importância dos municípios para a consolidação da gestão democrática nas escolas públicas. No presente momento, o grupo tem desenvolvido pesquisas sobre a gestão escolar e a regulamentação da gestão democrática em diferentes municípios fluminenses como Arraial do Cabo, Cabo Frio, Petrópolis, Queimados, Duque de Caxias e Rio de Janeiro.

Neste sentido, a escolha pelo município de Mesquita como universo desta pesquisa deu-se pela minha participação na Proposta Curricular, bem como o fato do município ter sido o único ente federado no Estado do Rio de Janeiro a ter realizado uma “apropriação elástica” (LIMA, 2016) da redação da meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) em seu Plano Municipal de Educação. Dito isto, cabe compreender os percursos que resultaram nesta reapropriação do texto oficial.

Como ressaltado anteriormente, no Brasil, temos municípios, estados, Distrito Federal e União considerados como entes federados com autonomia própria, respeitando suas atribuições e atuando em uma articulação mútua pautada pelo regime de colaboração. Para Cury (2008), essa divisão de responsabilidades entre os entes serve como uma maneira de evitar a dispersão de esforços e, assim, atingir às necessidades locais. Com isso, destaca-se a importância dos municípios e seus Planos Educacionais na ação e consolidação da gestão democrática, visto que o PME se constitui como um importante instrumento para a gestão dos sistemas de ensino, dado a necessidade de levar em consideração as necessidades locais no momento de sua elaboração.

Por fim, a última razão que justifica a escolha deste tema são as poucas produções que analisam os Planos Municipais de Educação com foco na gestão democrática nas escolas públicas, bem como o fato do município de Mesquita ser o único em todo o Estado do Rio de Janeiro a alterar a redação da meta 19 do PNE, fato a ser detalhado posteriormente. Ao analisar o levantamento bibliográfico realizado, é possível observar uma lacuna nos estudos desenvolvidos, visto que o enfoque maior das pesquisas é na gestão democrática em nível macro, acerca da função e importância dos Conselhos Escolares para a consolidação da gestão democrática nas escolas e se

há ou não esse tipo de gestão em determinado município. Todavia, não há o debate sobre o contexto da agenda e da produção do texto dos Planos Educacionais como sendo uma possibilidade de analisar a concepção de gestão democrática adotada por determinado ente federado.

A realização do levantamento bibliográfico demandou um aprofundamento em espaços digitais como possibilidade de encontrar trabalhos (artigos, dissertações e teses) sobre a temática no período de 2010 a 2016. Foram utilizados dois bancos de dados – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – para levantar os resultados referentes às produções acadêmicas acerca do tema pesquisado, visto a impossibilidade de pesquisar nas inúmeras fontes existentes.

Para realizar a pesquisa nos bancos de dados escolhidos, foi necessário estabelecer alguns parâmetros de busca que se relacionam ao tema e à finalidade proposta no presente estudo, assim, foram definidos 3 (três) descritores: (1) **Regime de colaboração**, (2) **Plano Municipal de Educação** e (3) **gestão democrática**.

De acordo com o levantamento realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações⁴, foi possível encontrar 108 resultados para **regime de colaboração**. Dentre os resultados apresentados, observa-se uma predominância da área de Educação, sendo 75 trabalhos distribuídos em 40 dissertações e 35 teses. Ao realizar a pesquisa pelo termo **plano municipal de educação**, resultou em 473 registros, sendo 362 dissertações e 114 teses. Por fim, com o descritor **gestão democrática** foram encontrados 681 trabalhos (521 dissertações e 160 teses).

⁴ A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) reúne as dissertações e teses defendidas em todo o Brasil. O banco de dados da BDTD é formado por documentos de 105 instituições de ensino que possuem programa de pós-graduação *stricto sensu*, dentre elas a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

QUADRO 1
INDICATIVO DE DISSERTAÇÕES E TESES POR DESCRITOR

	Dissertação	Tese	Total
Regime de colaboração	40	35	75
Plano Municipal de Educação	362	114	473
Gestão democrática	521	160	681
Total de trabalhos encontrados: 1229			

Fonte: BDTD

Frente ao amplo quantitativo de resultados obtidos com base nos descritores e, levando em consideração a impossibilidade de efetuar a leitura de todos os trabalhos encontrados, foi realizada uma análise de todos os títulos e palavras-chave para selecionar aqueles que poderiam contribuir para o desenvolvimento desta pesquisa. Para haver, posteriormente, a leitura dos resumos. Após este processo, foram selecionados 143 trabalhos. Com base nos resumos analisados, observa-se que inúmeras produções, mesmo dentro dos critérios definidos, apresentavam temas díspares ao que se propunham no título e também não desenvolviam uma maior explicação acerca dele.

Vale destacar que alguns resumos apresentavam concepções distintas de gestão democrática e, muitas vezes, conflitantes. Outros retratam a importância dos planos municipais para o desenvolvimento da educação, mas dão ênfase a determinadas metas que não condizem com a análise aqui proposta. Foi perceptível que alguns desses textos reduzem o conceito de gestão democrática à participação da comunidade civil nos Conselhos Escolares e, portanto, limitam o desenvolvimento ação afetiva. Finalmente, pode-se observar que, mesmo com o quantitativo encontrado (1229), as pesquisas optam por focalizar em aspectos que não se relacionam especificamente com o objeto da presente dissertação.

O levantamento na BDTD resultou na seleção de 7 (sete) trabalhos, sendo 5 (cinco) dissertações e 2 (duas) teses, que poderão contribuir para o desenvolvimento da pesquisa a ser desenvolvida. O quadro 2 apresenta os trabalhos selecionados:

QUADRO 2
DISSERTAÇÕES E TESES SELECIONADAS

Título	Grau	Área de conhecimento	Ano
Entre autoritarismo e diálogo: a democracia como processo na gestão escolar	Dissertação	Educação	2013
A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil: da democracia cognitiva à democracia participativa	Tese	Educação	2016
Sistemas municipais de educação: impacto na gestão educacional no âmbito do poder local	Tese	Educação	2011
Plano municipal de educação: implementação e participação social	Dissertação	Educação	2012
A prática discursiva das contribuições da escola de gestores para a gestão escolar democrática	Dissertação	Educação	2012
Gestão escolar democrática, participação e autonomia: realidade ou utopia?	Dissertação	Educação	2014
Plano municipal de educação de Rio Claro – SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação	Dissertação	Educação	2014

Fonte: BDTD.

Ao realizar a busca no Portal de periódicos da CAPES⁵ com base nos descritores (1) **Regime de colaboração**, (2) **Plano Municipal de Educação**, (3) **gestão democrática** foram encontrados os seguintes resultados, conforme o quadro 3:

⁵ Disponível no site: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

QUADRO 3
INDICATIVO DE TRABALHOS POR DESCRITOR

	Artigos	Livros	Dissertações e Teses	Outros	Total
Regime de colaboração	223	174	8	42	426
Plano Municipal de Educação	1.124	392	108	142	1.768
Gestão democrática	844	155	96	92	1.187
Total de trabalhos encontrados: 3.381					

Fonte: CAPES

Assim como na pesquisa realizada no BDTD, para dar conta do quantitativo expressivo de resultados, realizou-se a leitura dos títulos e palavras-chave para conseguir selecionar artigos que versam sobre o tema em questão. Com isso, foram selecionados trabalhos que abordam os eixos centrais conforme demonstrado no quadro 4.

QUADRO 4
ARTIGOS SELECIONADOS

Título	Autor(es)	Ano
Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local	Souza e Menezes	2015
Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024	Souza	2014
Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira	Lima, Aranda e Lima	2012
Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas	Souza e	2012

públicos de ensino pós-LDB 9.394/96	Faria	
A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária	Lima	2014
Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração	Araújo	2013
Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes	Castro, Rothes e Souza	2013
A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado	Peroni	2012

Fonte: CAPES.

Os resultados encontrados no decorrer desta revisão bibliográfica evidenciam que os eixos selecionados para a presente pesquisa são temas recorrentes em investigações acadêmicas das mais diversas áreas. Entretanto, através da tentativa de correlacionar essas temáticas para compreender a importância dos Planos Municipais de Educação na consolidação da gestão democrática nas escolas públicas, torna-se possível apreender a importância e a pertinência de pesquisar esse conteúdo na área da educação, pois preenche algumas lacunas desse campo, visto o baixo volume de produções nesta perspectiva analítica.

Universo da pesquisa, as limitações e os sujeitos da investigação

A Baixada Fluminense é uma região geográfica do Estado do Rio de Janeiro composta por 13 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Essa região é considerada como a segunda maior área populacional do Rio de Janeiro, com cerca de três milhões de habitantes⁶, ficando atrás apenas da capital do Estado.

⁶ Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br> – Acesso em: 21/04/2016

Para Hora (2010), os municípios que compõem a Baixada “apresentam, entre si, importante identidade social, cultural, geográfica, econômica, dada sua origem histórica, o modo de colonização e seu processo de desenvolvimento” (p.575-576). A autora ainda ressalta a necessidade de compreender como se dá a organização geopolítica desta região, visto que o município de Nova Iguaçu tem sido desmembrado, por meio de inúmeras emancipações, para gerar outros municípios: Duque de Caxias (1943); Nilópolis (1947); Belford Roxo (1990); Queimados (1990); Japeri (1991); Mesquita (1999).

O presente trabalho tem como *locus* de pesquisa o município de Mesquita⁷, que, mesmo sendo o mais novo dentre todos da Baixada Fluminense e do Estado do Rio de Janeiro⁸, possui uma história de busca pela emancipação, autonomia municipal e a criação de um espaço democrático que perpassa por mais de cinco décadas, visto os embates, tensões e disputas por lugares de poder que permeiam um movimento emancipatório.

De acordo com Silva (2015), o movimento acerca da emancipação de Mesquita, o quinto distrito do município de Nova Iguaçu, remonta à década de 1950. Cabe ressaltar que esse foi um dos períodos com maior criação/emancipações de cidades no país, visto a promulgação da Constituição de 1946. Ainda de acordo com Silva (2015), que utiliza da história oral como o quadro teórico-metodológico norteador de seu trabalho, o primeiro movimento de emancipação tinha por intuito cortar laços com a prefeitura de Nova Iguaçu e, conseqüentemente, realizar um governo mais local. Como salientado por Antônio José Pimentel, um dos entrevistados de Silva (2015):

Quando nós começamos a reivindicar da prefeitura de Nova Iguaçu, é, foi uma coisa, porque os políticos de Nova Iguaçu não se interessavam por Mesquita. Nós tivemos época aqui em Mesquita que elegemos oito vereadores e dois deputados, mas nenhum deles se interessava. Aí nós começamos o movimento de emancipação. [...] eu sempre acreditei na emancipação porque nós tínhamos um governo próximo a nós, e que deveria haver mais interesse na parte administrativa, e, justamente com a população em geral, não pode ser só associações de bairro, certo? Quer dizer, seria uma coisa

⁷ Conforme o IBGE, sua população em 2016 era de aproximadamente 171 mil habitantes.

⁸ Conforme informações disponibilizadas no Site o IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330285&search=||info%EF3ricos:-hist%EF3rico>

muito nossa. Nós não teríamos que ir a Nova Iguaçu procurar o vereador X ou o prefeito X, porque na época não éramos atendidos, certo? Não havia isso. E aqui nós estamos bem próximos da administração e podíamos trabalhar. (SILVA, 2015, p.9)

Sendo assim, podemos observar uma tentativa de trazer o poder público para mais perto da comunidade e, diante disso, propiciar uma participação maior da sociedade no período exposto. A autora destaca que com esse primeiro movimento foi encaminhado um processo à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e também ao Governo do Estado para a emancipação do distrito ser sancionada, contudo, nesse trâmite, o documento “desapareceu” e até hoje ninguém sabe o que ocorreu.

Com o golpe civil-militar de 1964, o processo de emancipação foi esquecido da agenda política da região, visto que neste período houve uma centralização político-administrativa decorrente do “endurecimento político que passava o país” (SILVA, 2015, p.10). Conforme a autora, somente em meados da década de 1980 que ressurgiu uma nova campanha em prol da emancipação. O segundo movimento contou com “um importante papel desempenhado pelas associações de moradores articulados à igreja católica [...] e a atuação do movimento de esquerda e seus posicionamentos e as ações realizados pelos diferentes agentes políticos em busca da formação de espaços” (SILVA, 2015, p.12).

Em 1987, considerando a Lei Complementar Federal nº 1 de 1967 para a criação de novos municípios, havia a necessidade de realizar um plebiscito a fim de consultar a sociedade civil sobre da emancipação, porém, a autora ressalta que a campanha em favor desse movimento não foi suficiente, logo não houve o *quórum* necessário para validar o processo.

Silva (2015) apresenta duas entrevistas com o motivo da ausência da população no plebiscito:

[...] o prefeito de Nova Iguaçu, o então..., se não me falha a memória era Paulo Leoni, ele colocou 30 ônibus para levar o pessoal para fazer excursões, alugou sítio, foram pra praia, para diminuir o quórum, para não comparecerem às urnas e isso tornava-se muito difícil. Eles lutaram muito para que Mesquita não fosse emancipada. E eu pelo abandono que [...] estava Mesquita, com arrecadação que tinha Mesquita; nós tínhamos que lutar por essa nossa emancipação, que a emancipação pode não dar resultado para a prefeitura-mãe que

era Nova Iguaçu, mas para a região a emancipação é a solução (José Rechuen *apud* SILVA, 2015, p.12)

Não, nós não participamos, eu não participei e a Associação também, foram algumas pessoas votar. Foi uma coisa assim muito individual. Que eu não preguei que não vá votar, algumas pessoas foram e outras não. Como sempre, eu às vezes eu faço umas coisas tão estratégicas, né, (ri) que no dia, dia..., eu levei pra emancipação, o plebiscito seria dia seis de outubro ou setembro de 86, e eu fiz um desfile de modas no Proletário, Social Clube Proletário, na véspera desse plebiscito. E muitas das pessoas amigas minhas que iriam votar, ficavam até às cinco da manhã. E no outro dia estavam cansadas, e eu não sei se foram votar ou não (ri) [...] (Vera Sepúlveda *apud* SILVA, 2015, p.12).

De posse desses dois trechos, é possível observar que os motivos para a não emancipação de Mesquita envolviam inúmeros fatores, tais como a arrecadação pela prefeitura de Nova Iguaçu e também a manutenção de privilégios de setores ligados a essa gestão político-administrativa.

De acordo com Silva (2015), “seis anos após o plebiscito de 1987, duas novas tentativas de emancipação serão realizadas em Mesquita, através da realização de processos plebiscitários em 1993 e 1995, ambos acusando falta de *quorum*” (p.13).

Vale destacar que o terceiro movimento em busca da emancipação iniciou-se com a organização de uma campanha denominada Conselho de Emancipação. Ela teve como objetivo debater as questões relacionadas às ações da emancipação, mas, como afirmado anteriormente, não houve *quorum*, ocorrendo a marcação de uma nova data para outro plebiscito: 26 de novembro de 1995. Novamente, o *quorum* não foi alcançado.

O insucesso desse último plebiscito ocasionou na criação do Comitê Pró-Emancipação, que teve por objetivo provar que Mesquita já era emancipada, visto todo o movimento das quase cinco décadas de luta por esse lugar. Segundo Silva (2015), em 1999, após um trâmite judicial de quatro anos, envolvendo várias instâncias como o Comitê Pró-Emancipação, a Câmara de Vereadores, a Prefeitura de Nova Iguaçu, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro e o Supremo Tribunal Federal, foi decidido pela emancipação do quinto distrito de Nova Iguaçu. Assim, o município de

Mesquita, antes quinto distrito do município de Nova Iguaçu, emancipou-se em 25 de setembro de 1999, entretanto, foi instalado em 01 de janeiro de 2001 ⁹.

Frente ao exposto, é possível observar que Mesquita demonstra uma longa trajetória a fim de alcançar a sua emancipação e tais movimentos evidenciam a tentativa do município em proporcionar um ambiente mais democrático, mesmo que a agenda local não possibilitasse tal ação.

Após todo o movimento emancipatório, o primeiro prefeito eleito do município foi José Montes Paixão (PMDB - 2001/2004), porém, em abril de 2004, o prefeito foi afastado por motivos de saúde, assumindo o então vice-prefeito, Framínio Aristides Gonçalves. As eleições de 2004 foram vencidas por Arthur Messias da Silveira (PT), que atuou em Mesquita por dois mandatos (2005 a 2012).

Após este período, o vereador Rogelson Sanches Fontoura, popularmente conhecido como Gelsinho Guerreiro – PSC (até 2016) e PRB (2016 – atualmente), concorreu ao cargo de prefeito, sendo eleito para o mandato de 2012 a 2016. Em 2016, o candidato Jorge Lúcio (PSDB) concorreu à prefeitura da cidade e ganhou as eleições. Contudo, o Plano Municipal de Educação, objeto desta pesquisa, foi elaborado na gestão do prefeito Gelsinho Guerreiro.

No que tange à organização da educação no município, a responsável por coordenar políticas públicas para garantir igualdade de condições de acesso e permanência dos alunos nas escolas municipais, além de valorizar os profissionais da educação, é a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) ¹⁰.

Mesquita, de acordo com os dados apresentados pelo QEdu em 2017 ¹¹, conta com 96 públicas e privadas, sendo 11 escolas estaduais, 40 escolas municipais e 45 privadas. No que diz respeito ao número de matrículas, esse município apresenta o quantitativo demonstrado no quadro 5.

⁹ A instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito.

¹⁰ Cabe ressaltar que a Secretaria de Educação do município de Mesquita já dividia a pasta com outras secretarias.

¹¹ Disponível em: http://www.qedu.org.br/cidade/2776-mesquita/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=Acesso em abr./2017

QUADRO 5
QUANTITATIVO DE MATRÍCULAS

	Escola privada	Escola estadual	Escola municipal	Total
Pré-escola	1.668	0	1.506	3.174
Ensino Fundamental I e II	7.905	2.697	8.527	19.129
Ensino Médio	493	4.374	0	4.867

Fonte: QEdu – Censo Educacional INEP 2017

Mesmo não sendo o foco principal deste trabalho, cabe salientar que, ao analisar o quadro 5, o município de Mesquita conta com uma rede privada estruturada, visto que o quantitativo de matrículas nestas instituições gira em torno do número de matrículas recebidas pela rede municipal de ensino. A fim de ilustrar essa assertiva, destaca-se que na Pré-Escola a rede privada tem 162 alunos a mais que a SEMED e no EF I e II o quantitativo é inferior em apenas 622 matrículas. Desse modo, é possível questionar como é o ensino nestas instituições que recebem praticamente metade dos estudantes do município.

Em relação à evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹², observa-se que o município, em 2015, atingiu 4,8 pontos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental cuja meta era 5,0. Nos Anos Finais, Mesquita ficou com 3,6 pontos, sendo 4,6 a meta a ser atingida.

Os gráficos 1 e 2 ilustram a evolução do IDEB no município de Mesquita.

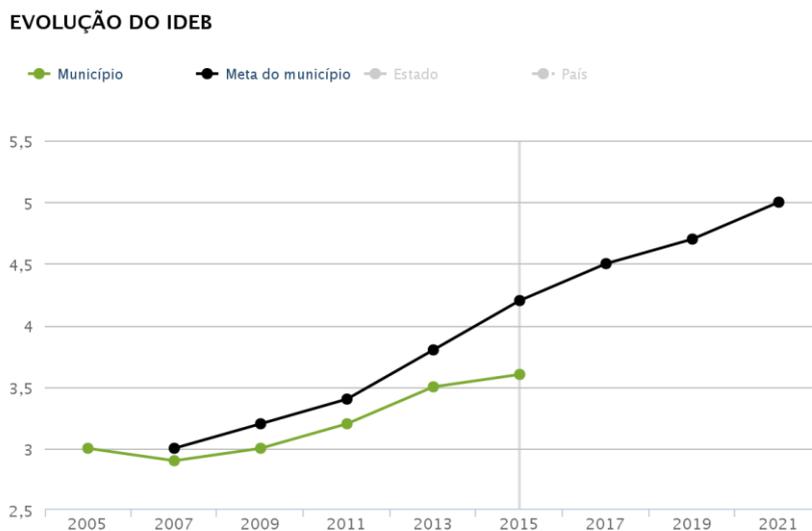
¹² O IDEB criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, em 2007, foi formulado para medir a qualidade do aprendizado em âmbito nacional. Este índice funciona como um indicador nacional, visto que possibilita o monitoramento da qualidade da educação em todo o país. E o mesmo é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenhos em exames padronizados aplicados pelo INEP. As médias de desempenho utilizadas para o cálculo são as da Prova Brasil (para escolas e municípios) e as do SAEB (para o IDEB dos estados e nacional). Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>. Acesso em mar/2017.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO IDEB ANOS INICIAIS



Fonte: Q-Edu

GRÁFICO 2
EVOLUÇÃO IDEB ANOS FINAIS



Fonte: Q-Edu

Considerando que para Lüdorf (2004) no desenvolvimento de uma pesquisa é necessário esclarecer determinadas informações para o leitor, tais como: “Onde será realizada a coleta de dados? [...] Quando? [...] Quem participará? [...] De que forma?” (p.84), neste momento do texto destaca-se como houve a delimitação dos atores a serem entrevistados nesta investigação.

Para compreender como se deu a construção do Plano Municipal de Educação de Mesquita (RJ), considerando as concepções de gestão democrática presentes no referido documento, foram selecionados para conceder as entrevistas para o melhor desenvolvimento da pesquisa, os membros da Comissão Técnica e da Comissão Organizadora do Plano Municipal de Educação de Mesquita.

Cabe ressaltar que Comissão Técnica era formada exclusivamente por três profissionais lotados na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e a Comissão Organizadora contava com quatro profissionais, sendo dois lotados na SEMED e dois representantes externos. Assim, contabilizava sete profissionais responsáveis pela elaboração do texto oficial do PNE do município.

Ao longo do segundo semestre de 2017, foi possível o contato de três membros, sendo dois da Comissão Técnica e um da Organizadora. Em seguida, foi realizado o primeiro contato via e-mail e somente dois responderam. Em conversas informais que duraram cerca de dois meses, devido à falta de agenda dos entrevistados, dado que, após a mudança de governo no município, os mesmos saíram de suas funções na SEMED e solicitaram de licença ou afins, foi disponibilizado o contato dos membros que faltavam.

Foi enviado um novo e-mail para todos os membros explicando o objetivo da presente pesquisa e somente houve resposta de dois profissionais, solicitando maiores informações. Assim, após maiores explicações foi possível marcar as entrevistas com quatro profissionais, sendo dois de cada Comissão.

Considerando que para Lüdorf (2004) “o grupo de todas as pessoas que correspondem às exigências da pesquisa pode ser chamado de ‘universo’ ou ‘população’” (p.84), devido à impossibilidade inicial de obter informações de toda a “população” selecionada para as entrevistas, foram selecionados os quatro respondentes como representação de todos os membros.

Todavia, em uma última tentativa foi realizado um contato por meio de ligação telefônica com dois dos três membros que não haviam respondido os e-mails. Ambos não podiam conceder entrevista presencial, um por não estar no Estado do Rio de Janeiro e o outro por motivos pessoais. Desse modo, foi acordado o envio das questões por e-mail, mas não houve resposta.

Sendo assim, a presente dissertação contou com as respostas dos quatro membros que se disponibilizaram em participar concedendo a entrevista e, como apresentado aos entrevistados, foi adotado o anonimato a fim de garantir aos

profissionais que aceitaram responder as questões voluntariamente que não sofram possíveis sanções por apresentar suas percepções acerca do tema pesquisado. Com isso, no decorrer de todo o trabalho os entrevistados serão identificados através dos seguintes termos: Comissão Técnica (CT) I e II; Comissão de Organização (CO) I e II.

Os contatos, via e-mail e telefone, e as entrevistas foram realizadas entre os meses de junho e dezembro de 2017, visto as questões apresentadas anteriormente. Além disso, três entrevistas foram presenciais e apenas uma foi respondida via e-mail.

Cabe ressaltar que a presente investigação é um desdobramento de uma pesquisa maior desenvolvida pela professora Daniela Patti do Amaral, intitulada: *Gestão democrática: um estudo sobre as práticas colegiadas e a gestão em escolas públicas no Brasil e em Portugal*. A referida pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CFCH/UFRJ), conforme o Parecer nº 1.182.940 de junho de 2015.

Caminhos teóricos e metodológicos da pesquisa

O método de pesquisa selecionado para o presente trabalho foi a abordagem do Ciclo de Políticas, elaborado por Stephen Ball e colaboradores. De acordo com os autores, o Ciclo de Políticas deve ser compreendido como sendo um dispositivo heurístico, ou seja, que não pode ser considerado como algo fechado e/ou inacabado. Em seu livro *Reforming education and changing schools*, de 1992, Ball e colaboradores definem que a política pública é um ciclo contínuo constituído por três contextos principais inter-relacionados, sem uma relação temporal ou sequencial, e também não são etapas lineares, mas envolvem lutas e embates: (i) o contexto da influência; (ii) o contexto da produção de texto; (iii) o contexto da prática. Contudo, Ball, em 1994, expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: (iv) o contexto dos resultados/efeitos; e (v) o contexto da estratégia política. Mainardes e Marcondes (2009) argumentam que os contextos podem ser pensados de outra maneira e “podem ser ‘aninhados’ uns dentro dos outros. [...] pode haver um contexto de produção de texto dentro do contexto de prática, na medida em que materiais práticos são produzidos para utilização dentro da atuação” (p. 306). Assim, essa abordagem rompe com uma análise das políticas a partir de um modelo linear e seriado (agenda, formulação, implementação, avaliação e reajuste).

De acordo com Bowe, Ball e Gold (1992), “*the first context, the context of influence, is where public policy is normally initiated. It is here that policy discourses are constructed. It is here that interested parties struggle to influence the definition and social purposes of education, what it means to be educated*” (p. 19). Logo, para os autores, o contexto de influência pode ser compreendido como sendo um espaço no qual normalmente se iniciam as políticas.

Sendo assim, é nesse contexto que os discursos políticos são construídos, bem como é o local no qual os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Atuam nesse âmbito, por exemplo, as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. Portanto, há várias arenas formais que irão disputar o texto da política – grupos representativos, comitês, entre outros.

Na presente pesquisa, a conjuntura da influência é de suma importância, dada a necessidade de compreender a agenda política que propiciou a elaboração dos Planos Educacionais, seja a nível nacional, estadual ou municipal. Dito isto, torna-se necessário compreender os Planos de Educação como textos políticos, pois são o resultado de disputas, embates e acordos entre os grupos que atuam nos diferentes lugares e que competem para controlar as representações da política (circunstâncias da produção do texto). Assim sendo, não é possível analisar os contextos da abordagem do Ciclo de Política como blocos individuais, visto que são situações que se perpassam e se complementam (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Tal fato é ressaltado por Mainardes e Gandin (2013) ao afirmarem que a abordagem do Ciclo de Políticas fundamenta-se na ideia de que as políticas nacionais ou locais encontram-se relacionadas às políticas globais e, com isso, necessitam ser compreendidas historicamente (p. 154).

Para Bowe, Ball e Gold (1992), o contexto de influência “*has a symbiotic but none the less uneasy relation to the second context, the context of policy text production*” (pg. 20). Conforme os autores, “*policy is not done and finished at the legislative moment, it evolves in and through the texts that represent it, texts that represent it, texts have to be read in relation to the time and the particular site of their production*” (p.21). O contexto da produção do texto reúne os textos sobre determinada política, seja em *sites*, leis, materiais impressos, memorandos, orientações por escrito ou ofícios. Consequentemente, esse contexto da produção de texto demanda a análise das concepções que estão nos textos, suas incoerências,

ambiguidades e infidelidades normativas. A tradução da política educacional em um texto produz um documento de trabalho para políticos, professores e sindicato, que irão proporcionar uma pluralidade de leituras, uma vez que a política não finaliza no momento legislativo quando ela é aprovada.

Além da abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvido por Stephen Ball, Lima (2011) colaborou neste estudo ao destacar que:

O estudo da legislação escolar e das demais produções normativas e regulamentadoras sobretudo sinalizado a partir das grandes reformas, dos momentos de ruptura ou de inovação, quase sempre acompanhando de perto a cronologia de factos políticos e sociais relevantes, parece indispensável não apenas à compreensão histórica, política e sociológica, do processo de construção das instituições e das mudanças socioeducativas, mas também à contextualização e à elucidação de muitas questões do tempo presente (p.168-169).

Com efeito, de acordo com o autor, o estudo das diferentes legislações não esgota a compreensão das realidades e “das distintas recepções e recontextualizações” (LIMA, 2011, p.170), visto que:

A importância da busca por fontes diversas como textos de recepção, de interpretação, de recriação das mudanças decididas pelos actores políticos e administrativos centrais; textos de recusa, de resistência e de simples não observância das mudanças juridicamente instituídas, ou de facilitação e operacionalização do seu cumprimento em conformidade; textos de produção local de mudança alternativas, de defesa ou de registro de inovações e acções localmente concebidas e actualizadas (LIMA, 2011, p.170).

Devido às limitações de tempo, a presente averiguação se centrou nos dois primeiros contextos do Ciclo de Políticas (o contexto de influência e o contexto da produção de texto). Com isso, nos debruçamos na análise de dois documentos: o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e o Plano Municipal de Educação de Mesquita (MESQUITA, 2015), especificamente no que diz respeito à gestão democrática das escolas públicas. Vale destacar que a abordagem do Ciclo de Políticas, em especial os dois contextos supracitados, além de contribuir com a análise do objeto da pesquisa, possibilitará analisar temáticas aqui presentes que permeiam e influenciam direta ou indiretamente o tema. Por certo, como ressaltado por Mainardes e Gandim (2013), a opção pelo Ciclo de Políticas como abordagem epistemológica leva em consideração as potencialidades e contribuições do referencial desenvolvido por Ball e

colaboradores e, portanto, proporcionam o desenvolvimento de uma pesquisa sobre políticas educacionais.

Ainda de acordo com os autores, “ao fundamentar a importância da análise do contexto de influência, da produção do texto e do contexto da prática, a abordagem do ciclo de políticas estimulou os pesquisadores para uma análise mais ampliada da política” (p. 149). Nesse sentido, a abordagem do ciclo de políticas possibilita que o pesquisador foque nas articulações e embates presentes em cada um dos contextos, desde onde a política é gestada, passando pela produção do texto, até sua chegada ao local onde os agentes a vivenciam.

Por isso, optou-se por utilizar as falas e percepções dos respondentes da pesquisa, ao longo da dissertação, de modo a ilustrar os distintos contextos e, assim, contribuir para uma visão ampliada a respeito do tema - a gestão democrática no município de Mesquita - tendo com foco a seleção de diretores de escola. Por fim, Mainardes e Gandin explicitam que “os contextos primários do ciclo de políticas oferecem um método de pesquisa e, ao mesmo tempo, uma estrutura para apresentar os dados e as análises” (p. 153).

Apresentação dos capítulos da dissertação

O estudo analisou a política da formulação do Plano Municipal de Educação de Mesquita, contemplando dois contextos da abordagem do ciclo de políticas. No contexto de influência, onde as bases da política são construídas e os discursos são formulados, é preciso compreender quais são as políticas em debate sobre um plano de educação como documento orientador das ações nos diferentes entes federados. Já o contexto da produção de texto define a produção do texto político, o discurso empregado, incoerências, ambiguidades, concepções de sujeito e sociedade, entre outros.

No capítulo 1, intitulado *Planos de Educação como instrumentos para planejamento da Gestão Educacional*, busca-se dialogar com a perspectiva histórica acerca dos planos de educação no Brasil, a partir do entendimento deste documento como política pública, que emana do executivo federal e se propõe a servir de orientador dos planos educacionais dos demais entes federados.

No capítulo 2 – Gestão Democrática da Educação: avanços e recuos – apresenta-se o debate contemporâneo sobre gestão democrática da educação pública com base na discussão que incorpora a eleição de diretores, a colegialidade e a participação da comunidade escolar nas decisões da escola como mecanismos necessários.

Por fim, no capítulo 3, sob o título de PME de Mesquita: caminhos para a produção do texto oficial e os sentidos de Gestão Democrática, dialoga-se com os dados do campo, apresentando os percursos da aprovação do Plano Municipal de Educação de Mesquita, tendo como ponto de partida as análises documentais e das entrevistas realizadas com os atores que estavam na cena política no momento de elaboração do PME.

CAPÍTULO 1

PLANOS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS PARA PLANEJAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

1.1 O planejamento como política pública

Planejar é vislumbrar o horizonte do futuro desejado e, com isso, traçar os caminhos para alcançar determinado objetivo, bem como contribuir para a definição de quais os meios e modos do caminhar. Ferreira (1983) apresenta que uma ação improvisada é uma ação não planejada, além de que improviso evidencia a falta de objetivo a ser alcançado. Diante do exposto, Bordignon (2014) corrobora com tal assertiva salientando que planejar significa fazer um plano com objetivos claros, visto que “planejar é ter objetos e não improvisar as ações para alcançá-los” (p.31). Além disso, Fernández (2017, p.63) ressalta que o ato de “planejar é um processo inerente à ação humana, em especial, à ação humana coletiva. O planejamento se relaciona com a organização dessa ação em função de algum projeto, com suas finalidades e objetivos”.

No campo educacional, o planejamento pode ser compreendido como o desenho e a concepção de educação a ser adotada por determinado ente federado e tal fato possibilita direcionar as ações de uma maneira coordenada. Entretanto, não se pode ignorar que mesmo o planejamento é resultado de uma agenda que irá fundamentar as políticas educacionais de estados e municípios. A este respeito, Bordignon (2014, p.37) ressalta que “o planejamento educacional consiste na elaboração e na execução do projeto de transformação da educação que temos para a educação que queremos constituindo-se no referencial legal e político para o processo de tomada de decisões dos gestores públicos”.

Tendo em vista esses aspectos, o planejamento pode ser compreendido como um instrumento que permite direcionar as ações de forma coordenada e também evidenciará a concepção de educação que fundamentará as políticas e terá como produto um plano, respeitando o âmbito e a amplitude da realidade educativa a ser organizada.

De acordo com Bordignon (2014), plano pode ser definido como a descrição, o desenho, o projeto do caminho a seguir, das etapas, metas e das estratégias a serem alcançadas. Frente ao exposto, pode-se considerar o plano como o documento formal

que consolidará as decisões no processo de planejamento. Assim, planejamento e plano se complementam, ainda que sejam propostas distintas.

Analisando o tema sob a perspectiva do referencial da abordagem do ciclo de políticas (BALL; GOLD; BOWE,1992; MAINARDES, 2006), o planejamento e o plano encontram-se articulados com o contexto de influência e o contexto da produção de textos. O planejamento está intrinsecamente relacionado ao contexto de influência, dado que é nesse espaço que se iniciam as políticas, bem como os discursos políticos são construídos e ainda é o local no qual os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Os textos são resultado de múltiplas agendas, mas somente algumas agendas e influências são consideradas legítimas e reconhecidas e nem todas as vozes serão ouvidas. A abordagem do ciclo de políticas é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são elaboradas (MAINARDES; MARCONDES, 2009). A organização desta abordagem em seus contextos nos auxilia na compreensão de como são os processos de elaboração das políticas.

Em primeiro lugar, o contexto de influência pode ser compreendido como o espaço no qual normalmente se iniciam as políticas, uma vez que é neste âmbito que os discursos políticos são construídos, além de ser o local no qual os grupos de interesse competem para influir sobre a definição das finalidades sociais da educação. Atuam nesse contexto, por exemplo, as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo.

Assim, pode-se perceber que o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), um planejamento da educação a longo prazo, sofreu influências de Leis anteriores (como a Constituição Federal de 1988, a LDB nº 9.394/96 e, até mesmo, o PNE 2001-2010) e ainda de grupos interessados na democratização da escola pública. Dessa maneira, é no contexto de influência “que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política” (MAINARDES, 2006, p.53). Os Planos Educacionais, sendo textos políticos, são considerados como o resultado de disputas e acordos, visto que os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política e configuram o contexto da produção do texto.

Destaca-se, então, que as influências sofridas no momento da elaboração do PNE (contexto de influência) resultaram no texto final da Lei (contexto da produção do texto). Estas influências são indutoras das políticas dos estados e municípios visto a

necessidade de adequar seus planos educacionais às metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional. Porém, os estados e municípios interpretam, ressignificam e hibridizam a lei a partir de novas perspectivas, seja na produção dos seus próprios textos, seja no contexto da prática quando a política é posta em cena.

Quanto ao plano, é possível analisá-lo em ambos os contextos supracitados, uma vez que ele é elaborado a partir das demandas associadas aos diversos atores sociais envolvidos com a temática, fato este que o relaciona com o contexto da influência. Embora o plano tenha possuído uma relação mais estreita com o contexto da produção de textos, essa articulação dá-se pelo motivo dele ser o documento escrito resultante do processo de debates e embates ocorridos até sua elaboração.

Nessa perspectiva, ao analisar um plano, especialmente de educação, objetivo desta dissertação, independente de sua abrangência – âmbito nacional (Plano Nacional de Educação), estadual (Planos Estaduais de Educação) e municipal (Planos Municipais de Educação) – é necessário compreendê-lo como sendo o resultado de um processo de embates e disputas. Na perspectiva das ações pensadas em um plano de educação, em suas diversas maneiras, a materialização da gestão escolar deve ser pensada a partir de uma natureza política e, com isso, analisada como sendo parte integrante do campo da política educacional, no qual:

as tramas e redes de poder que se estabelecem nas relações cotidianas nas escolas, possibilita compreender a gestão escolar como um processo político, de disputa de poder, explícita ou não, no qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses (SOUZA, 2012, p.159).

Vale destacar que o autor traz a questão da gestão pautada no cotidiano educativo, em que apresenta o diretor da escola como sendo um dirigente do processo político da gestão escolar e chefe de uma repartição pública, ou seja, um burocrata que tem funções a desempenhar (SOUZA, 2012). Neste trabalho, buscou-se analisar a gestão da educação e dos sistemas educacionais como uma ação política, independente do nível aplicado – nacional, estadual, municipal e ou do cotidiano escolar.

Para Bourdieu (2004), a gestão escolar encontra-se no campo da política, e tal campo:

É o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem

escolher, com probabilidades de mal-entendidos tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção (p.164).

A partir dessa premissa, a ideia do município de Mesquita instituir um planejamento para seu sistema educacional com vistas a garantir que a gestão escolar estivesse pautada na perspectiva planejada, materializou-se com o Plano Municipal de Educação, por meio da Lei nº 908, de 29 de junho de 2015. Com isso, o ente federado evidencia a forma de gerir a educação, porém, a presente pesquisa pretende elucidar como ocorreram os debates e embates estabelecidos no contexto da influência até a consolidação do PME (MESQUITA, 2015), por meio do contexto da produção dos textos. E, nesse contexto ampliado da construção e aprovação do PME, analisar as percepções dos agentes que atuaram na elaboração do documento e na definição do que seja gestão democrática da educação e do processo de seleção de diretores.

1.2 O percurso dos planos educacionais no contexto brasileiro

Para Fernández (2017, p.63), “a ação educacional, como ação humana coletiva, também envolve processos de planejamento, assim como precisa definir finalidades e objetivos prioritários para a sua realização”. Doravante, analisar os Planos Educacionais como instrumentos essenciais para o desenvolvimento da educação de qualquer ente federado possibilita compreender como a educação vem sendo pautada e ressignificada.

De fato, analisar o planejamento e a produção do Plano Nacional de Educação permite compreender as tensões entre os diferentes atores sociais envolvidos com a educação que resultaram no texto oficial. Isso porque ele se apresenta como um dispositivo legal de suma importância, pois o mesmo deve servir de base para os demais entes federados elaborarem seus Planos Educacionais.

O cenário que resultou na elaboração do PME de Mesquita não pode ser analisado isoladamente, pois o presente trabalho tem como pressuposto que a agenda política (seja nacional, estadual e municipal) pode ter influenciado explicitamente ou não no texto aprovado em 2015, pelo município.

O presente tópico tem por intuito apresentar os percursos acerca dos Planos Educacionais em âmbito nacional, por mais que o foco desta dissertação seja o Plano

Municipal de Mesquita, pois é necessário compreender o desenvolvimento do debate sobre o planejamento educacional no país.

Para Saviani (2010), o marco inicial da defesa da educação como direito se deu com a assinatura do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova ¹³, em 1932. Ainda de acordo com o autor, o documento defende que o Estado deveria assumir esta responsabilidade e assim planejar suas ações por meio da elaboração de um Plano Educacional.

O Manifesto afirma a necessidade de que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (MANIFESTO, 1932). Como destacado por Vidal (2013), não podemos considerar o Manifesto como uma reforma, visto que para a autora:

Sua formulação, entretanto, deu substância a algumas iniciativas na arena política educativa. Isso se deveu não apenas à plataforma que enunciava, mas ao fato de implicar uma plêiade de educadores que assumiram postos diversos no cenário nacional naqueles anos de 1930. Os contextos de influência e produção do texto estavam ligados a esse grupo, homogêneo o suficiente para configurar uma frente, unido por laços de solidariedade e amizade.

Neste sentido, o plano apresentado no Manifesto pode ser compreendido como um plano de reconstrução educacional, ou seja, um plano que serviria para organizar a educação nacional.

Cury (2009) ressalta que, ao longo dos anos, o conceito de Plano Educacional vem sofrendo algumas alterações tendo em vista as disputas enfrentadas no campo da gestão da educação no Brasil. Ademais, o autor salienta que o entendimento acerca da necessidade de um instrumento que proporcionasse uma organização das atividades educacionais, conceito evidenciado pelo Manifesto, influenciou, de certa maneira, a Constituição Federal de 1934, visto que “a ideia de um PNE foi bem sucedida no sentido de sua inscrição no texto constitucional de 1934” (p.17).

¹³ Conforme Saviani (2010), o Manifesto se apresentava como um instrumento político no qual era expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campo que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo.

A Constituição de 1934 dispunha sobre a necessidade de elaborar o Plano Nacional de Educação que fosse “compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). Além disso, a Constituição dispunha, em seu Artigo 152º, que caberia ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a função de elaborar o Plano Nacional de Educação. Com isso, o CNE, criado por meio do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, foi reformulado em 1936, sob o comando do ministro Gustavo Capanema. Contudo, Horta (1997) ressalta que o novo Conselho foi instaurado apenas em 11 de fevereiro de 1937 e que “durante três meses os conselheiros, reunidos em Comissões especiais e em Plenário, em geral contando com a presença de Capanema, trabalharam na elaboração do Plano Nacional de Educação” (p. 148).

O documento final entregue ao Ministro em 17 de maio de 1937 contava com 504 artigos, divididos em 6 (seis) partes, que versavam sobre a organização e o funcionamento das instituições educacionais do país. O projeto do Plano enviado à Câmara foi abandonado devido à instituição do Estado Novo, em 1937.

Em seguida, a Constituição de 1937, decretada por Getúlio Vargas, não apresentava menção ao Plano Nacional de Educação e, de acordo com Cury (2009), posteriormente, a Constituição de 1946 apresentou como incumbência da União a elaboração de uma lei que definisse as diretrizes e bases para a educação no país. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 1961 (BRASIL, 1961), retomou a discussão do PNE ao colocá-lo “sob a influência do conceito de *planejamento* e *desenvolvimento*, sob a incumbência do CFE [Conselho Federal de Educação], com a obrigação de estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino” (CURY, 2009, p.19).

Para Saviani (1999), a longa tramitação da LDB ocasionou que o debate sobre o PNE fosse secundarizado. Isso porque tramitação do projeto enviado à Câmara foi marcada por embates entre dois grupos: os defensores de uma educação mais progressista e os que defendiam a liberdade de ensino. Dessa tensão, tem-se que a aprovação da LDB trouxe em sua redação final um favorecimento ao grupo que defendia a liberdade de ensino. Assim, o PNE perdeu seu sentido mais amplo de planejamento, sendo assim reduzido a um plano de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino presentes no país.

A fim de atender às normas legais, em especial o Art. 92 da LDB de 1961, que previa a elaboração de um plano de educação, o Conselho Federal de Educação (CFE) elaborou um documento, relatado por Anísio Teixeira, em 1962, dividido em duas partes:

[estabelecendo] metas quantitativas e qualitativas para os diferentes níveis de ensino, consideradas “metas para o Plano Nacional de Educação, a ser executado até 1970” e [a] elaboração de normas para a aplicação dos recursos dos Fundos de Ensino, a serem encaminhadas à Comissão de Planejamento da Educação, que deveria, com base nestas normas, “desenvolver e detalhar o Plano Nacional de Educação, destinado a atingir as metas estabelecidas” (HORTA, 1997, p.166).

Todavia, em 1964, com o golpe militar, a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 foi desmontada, visto que o desenho do governo autoritário da época evidenciava o desejo por um planejamento centralizado na burocracia estatal e, portanto, revogando o Plano elaborado pelo CFE. Tal assertiva encontra suporte nas palavras de Dourado (2016) e Cury (2011), os quais ressaltam que a partir do golpe foi consolidada uma postura tecnocrática. A decisão do governo em adotar esta postura evidenciou a compreensão de que a “área social se tornou residual nas prioridades governamentais” (CURY, 2011, p.804).

Em virtude disso, o texto da Constituição de 1967 trouxe a incumbência de elaborar um PNE, fato que não estava presente na CF de 1937. Mas, diferentemente da CF de 1934 e da LDB 4.024/1961, que salientavam que caberia ao Conselho Federal de Educação elaborar o PNE, a nova Constituição não determinou o órgão responsável pela elaboração do documento.

Horta (1997) salienta que “antes mesmo que a nova Constituição entrasse em vigor, o Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, reformulará toda a sistemática de planejamento do Brasil” (p.187). De acordo com o autor, o Decreto-Lei criou a Secretaria-Geral, que funcionava dentro da estrutura de cada Ministério, a qual tinha como função contribuir com o órgão responsável pelo planejamento setorial.

Com a promulgação do Decreto n° 60.610, de 24 de abril de 1967, a Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura passou a ser incumbida de elaborar as atividades nacionais voltadas à construção do Plano Nacional de Educação, com vigência no período de 1968 a 1971. Porém, este plano não chegou a ser concluído,

pois o Governo Federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, vinha preparando um plano global de desenvolvimento para o período de 1968-1970.

O ministro da Educação não encaminhou o projeto do PNE, elaborado pela Secretaria-Geral do MEC, para análise do Conselho Federal de Educação. Horta (1997) destaca que este processo desencadeado pela Secretaria-Geral evidenciou o novo papel a ser desempenhado pelo CFE, o qual se “até 1965 [atuava], oficialmente, como órgão elaborador do Plano Nacional de Educação, [a partir dessa data] [...] passou a ser apenas uma instância intermediária no processo, embora com atribuição de apreciar, rever e aprovar o plano que lhe fosse apresentado” (p.187).

Dourado (2016) salienta que, durante o regime militar, houve um ciclo de reformas educacionais, caracterizadas pelo pensamento tecnocrático, que resultaram em dois dispositivos legais: “a aprovação da Lei nº 5540/68 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei nº 5692/71, que alterou a estrutura e o funcionamento do ensino, normatizando, entre outros, o ensino profissionalizante” (p.16).

Frente ao exposto, pode-se observar que a ideia de Plano Nacional de Educação foi modificada para atuar como um Plano de Educação interligado aos Planos Globais de Desenvolvimento. Mas Cury (2011) afirma que os diversos planos educacionais “não deram melhor sorte à educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de ensino e, ao mesmo tempo, extinguiu a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar” (p.804).

A transição do país para o regime democrático no início dos anos de 1980 proporcionou o debate acerca da redemocratização do Brasil e aprovação, em 1988, da Constituição Federal, resultado de um longo processo constituinte e que proporcionou um avanço no campo dos direitos sociais. Nesse sentido, a Carta Magna apresenta, em seu Art. 205, que a “educação, [compreendida como] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

O texto constitucional aprovado em 1988, em especial o Art. 214, traz em seu bojo que a “lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo, é possível observar que a Carta Magna retoma o debate acerca da importância da elaboração de um plano educacional que proporcionasse a “I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu Art. 22, que compete exclusivamente à União legislar acerca das “diretrizes e bases da educação nacional”, entretanto, é necessário ressaltar que a Carta Magna estabelece, no Art. 211, a descentralização da educação, atribuindo aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios) a organização de seus sistemas de ensino, pautados no regime de colaboração.

A ascensão dos municípios para o status de entes federados autônomos possibilita que a gestão educacional esteja mais próxima do público alvo, ou seja, entes responsáveis por cada etapa da educação básica conseguiriam atender as demandas locais. Porém, Lima (1998) ressalta que a descentralização da educação aparece como sendo um “instrumento mais congruente e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra desconcentração ou mesmo como portador de propriedades miraculosas” (p.102).

Assim, torna-se necessário compreender como se efetiva a descentralização da educação e quais são os papéis de cada ente federado na implementação e consolidação dos princípios constitucionais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevista na CF de 1988 e aprovada em 1996 (BRASIL, 1996), prevê no Artigo 87, parágrafo 1º, que a União, em colaboração com os demais entes federados, deve encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, no prazo de um ano a partir da publicação da LDB. Estados, Distrito Federal e os municípios deveriam, então, elaborar seus respectivos planos educacionais em consonância com o Plano Nacional de Educação.

Cury (2011) ressalta que devido à tramitação da Lei de Diretrizes e Bases e da Emenda Constitucional nº 14/1996, que trata do financiamento da educação, a proposição de um Plano demorou mais do que o proposto na LDB, visto que o projeto de lei só foi protocolado no ano de 2000. Ademais, o processo de tramitação do Plano Nacional de Educação evidenciou o embate de dois projetos distintos de política

educacional e tal diferença evidenciava-se nas metas e estratégias definidas para a educação nacional.

O primeiro projeto foi proposto por entidades educacionais que haviam se reunido em sucessivos encontros regionais e nacionais a fim de elaborar um Plano para a educação do país. Este projeto ficou conhecido como “Proposta da sociedade brasileira”, pois este era o subtítulo da proposta enviada ao Congresso. O segundo projeto de Plano enviado ao Congresso apresentava como subtítulo “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, foi elaborado “pelo Executivo, [e no momento da elaboração foi] ouvido o CNE e outros órgãos oficiais de representação” (CURY, 2011, p.804).

A difícil tramitação no Congresso e os inúmeros embates sobre qual projeto de educação deveria ser adotado no país acabou por criar um cenário em que o Plano Nacional de Educação fosse “aprovado de modo a consagrar a maior parte do texto do Executivo, ainda que assimilando algumas metas do plano proposto pela sociedade civil” (p.804-805). Contudo, ainda de acordo com Cury,

Apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento. Com isso, resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação. E tudo isso trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas (CURY, 2011, p. 805).

Conforme Dourado (2010):

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões (p. 684-685).

A partir daí, é possível compreender que o Plano aprovado através da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) não se constituiu efetivamente como uma diretriz para o planejamento e gestão da educação, tal como servir de base para a

constituição de políticas públicas em educação. Ademais, a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo MEC secundarizou o PNE (2001-2011), visto o conjunto de ações definidos pelo PDE, o qual passou a ser referência para a implementação de políticas educacionais (DOURADO, 2010).

Por esse ângulo, é possível analisar que mesmo com a limitação econômico-financeira decorrente dos vetos presidenciais, o PNE de 2001 pode ser considerado como um avanço, visto que o Plano apresentava “uma radiografia de cada nível, etapa e modalidade da educação nacional, das respectivas diretrizes e metas” (CURY, 2011, p. 805). Além dele possibilitar que as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais debatessem sobre os aspectos que poderiam ser alterados para os novos planos decenais de educação.

Cury (2011) ressalta que o Artigo 87 da LDB (BRASIL, 1996) não evidenciava a obrigatoriedade acerca da elaboração de um novo Plano Nacional de Educação quando o prazo da Lei nº 10.172/01 chegasse ao fim. Notadamente, houve um movimento dos educadores em prol de um novo plano e tal fato ganhou força com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº59, de 11 de novembro de 2009. O Artigo 214, do texto constitucional de 1988, ganhou a seguinte redação com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009:

a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009).

O novo texto elucida a importância acerca da elaboração de novos planos nacionais de educação com duração de 10 anos e não mais plurianual, como estabelecido inicialmente pela Carta Magna. Além disso, reafirma a importância do Plano ser elaborado pautado no regime de colaboração entre os entes federados.

Em conformidade, Cury (2011) ressalta que a meta 41 do PNE (BRASIL, 2001) dispunha a necessidade de “definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional” (p. 807). Outrossim, incentivando a participação da sociedade civil na elaboração das leis que nortearão a educação no país.

Similarmente, Dourado (2016) ressalta “a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), em 2008, e as conferências municipais, regionais, estaduais e distrital” (p.19) para a elaboração do projeto de lei do PNE (2011-2020) encaminhado ao Congresso Nacional. Nessa perspectiva, o processo que resultou na aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), evidencia a participação da sociedade civil na elaboração, tramitação e avaliação das metas do PNE.

É importante destacar que a aprovação de um plano nacional de educação é resultado de inúmeras mobilizações que ocorreram de forma organizada em diferentes congressos, fóruns e encontros, como será abordado nos próximos tópicos desta dissertação, que tiveram como pano de fundo tanto os princípios norteadores da educação apresentados tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no texto da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996).

Assim sendo, compreender a autonomia dos entes federados possibilita aprofundar o debate acerca dos planos educacionais no país, em especial os aprovados após a publicação da CF de 1988, da LDB (BRASIL, 1996) e da EC nº 59/2009, visto que ambos propiciam a elaboração dos planos de educação, seja em âmbito nacional, estadual e municipal. Adicionalmente, a forma como cada ente federado dá sentido, no texto legal, à gestão democrática da educação pública permite analisar as escolhas, renúncias e os modelos de gestão escolar, gestão democrática e os processos de seleção de diretores que circulam nos diferentes estados e municípios do país, temas fundamentais dessa investigação que serão analisados a seguir.

1.3 O processo de elaboração dos planos nacionais pós CF 1988 – a gestão democrática em foco

A Constituição Federal, no Artigo 206, determina a gestão democrática do ensino público como um dos princípios constitucionais que deverão nortear a educação no país. Para Adrião e Camargo (2007), um aspecto a ser destacado é o “ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a

introduzi-lo” (p.65). No entanto, os autores salientam que a gestão democrática, como princípio constitucional, além de ser inédito, evidenciou a tentativa de institucionalizar as experiências de democratização da gestão escolar que vinham sendo desenvolvidas por vários sistemas de ensino, em nível estadual e municipal, como São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso (CAMARGO; ADRIÃO, 2007).

Em consonância com as premissas apresentadas na Constituição, no que tange a elaboração do PNE, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) ratifica a necessidade de haver a elaboração do Plano Nacional de Educação e define, em seu Art. 9º, que é incumbência da União “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996). Cabe acrescentar que a LDB, em seu Art. 87, “estabelece a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”. Notadamente, o debate acerca da gestão democrática é retomado na LDB (BRASIL, 1996) como é possível observar a seguir:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

É possível observar que a LDB (BRASIL, 1996) estabelece a gestão democrática como um dos princípios para o ensino no país, assim como a CF, determinando a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola. Tendo em vista a complexidade do regime federado brasileiro, que envolve os poderes executivo e legislativo na elaboração de legislações disciplinadoras da gestão democrática e das competências acerca da oferta da educação básica pública, a LDB se furtou a regulamentar tal princípio, bem como adotou uma concepção engessada, pois a participação da comunidade escolar se resume, essencialmente, aos conselhos escolares.

1.3.1 Plano Nacional de Educação 2001-2010

Por certo, a Constituição Federal de 1988 explicita a necessidade de haver um planejamento educacional, consolidado por um plano decenal, o Plano Nacional de Educação, que vise estabelecer metas e estratégias para a educação no país.

Na tentativa de estabelecer o cumprimento acerca da elaboração do Plano Nacional de Educação, a LDB (BRASIL, 1996), em seu Art. 87, § 1º determina que a “União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, porém, o prazo não foi cumprido.

O Projeto de Lei (PL) nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, apresentado a Câmara dos Deputados pelo deputado Ivan Valente (PT)¹⁴, ficou conhecido como “Proposta da Sociedade Brasileira”, visto que este era o subtítulo da proposta encaminhada. A construção deste PL atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, bem como a consolidação das propostas do I e do II Congresso Nacional de Educação (CONED) e, principalmente, pela sistematização das contribuições advinda da sociedade civil. Os dois CONED tiveram como eixo central “Educação, Democracia e Qualidade Social”, mas o I CONED apresentou o tema central “Construindo um Plano Nacional de Educação”, enquanto o II CONED teve como tema “Consolidando um Plano Nacional de Educação”.

Dois dias após a apresentação do PL do PNE – “Proposta da Sociedade Brasileira”, 12 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um novo projeto de lei que apresentava o subtítulo: “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”. Com isso, iniciou a tramitação do Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, que apresentava uma proposta de plano de educação. Vale destacar que esse PL, no dia 12 de março de 1998, foi pensado ao PL da oposição, com isso, iniciou-se a tramitação do projeto do PNE na Câmara dos Deputados.

O Plano Nacional de Educação, com validade para os anos de 2001 a 2010, aprovado pela Lei nº 10.172 de 2001, foi resultado de uma difícil tramitação no Congresso, visto os inúmeros embates sobre qual projeto de educação deveria ser

¹⁴ O deputado Ivan Valente atuou no Partido dos Trabalhadores (PT) até o ano de 2005 e, posteriormente, se filiou ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

adotado no país. De acordo com Dourado (2010), a história do planejamento educacional e da gestão no Brasil sofre com inúmeras disputas, influências e interferências das mais diversas e, dessa maneira, é claro a existência de concepções divergentes coexistindo em nosso país.

Para Cunha (2011, p. 585), “a débil autonomia do campo educacional brasileiro propicia a intervenção de forças externas a ele” e tais forças podem ser de caráter ideológico e/ou econômico. Nessa lógica, a elaboração do PNE (BRASIL, 2001) evidenciou a disputa pela organização e planejamento das metas e estratégias que nortearam a educação no período (Cury, 2011).

Considerando o ciclo de políticas (BALL; BOWE; GOLD, 1992; MAINARDES, 2006), esse embate acerca de qual projeto de educação seria adotado no PNE pode ser observado e compreendido por meio do contexto de influência (BALL; BOWE, 1992; MAINARDES, 2006), uma vez que é nesse contexto que normalmente se iniciam as políticas, dado que é nesse espaço que os discursos políticos são construídos e ainda é o local no qual os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação.

Em consonância, Cury (2011) ressalta que os embates que resultaram na aprovação da Lei nº 10.172 de 2001 oportunizaram que o Plano Nacional de Educação fosse “aprovado de modo a consagrar a maior parte do texto do Executivo, ainda que assimilando algumas metas do plano proposto pela sociedade civil” (p.804-805).

O texto aprovado do Plano Nacional de Educação (2001-2010) encontra-se estruturado em seis seções: I – Introdução; II – Níveis de Ensino; III – Modalidades de Ensino; IV – Magistério da Educação Básica; **V – Financiamento e Gestão** (grifo nosso); e VI – Acompanhamento e Avaliação do Plano.

No que tange à gestão democrática da educação, foco deste trabalho, o PNE (2001-2010) apresentava como objetivo “a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da Educação na elaboração do Projeto Pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes” (BRASIL, 2001).

Analisando o PNE (2001-2010), é possível observar que a gestão democrática e o financiamento da Educação encontravam-se imbricados, pois “financiamento e gestão estão indissoluvelmente ligados” (BRASIL, 2001) e tal fato é reafirmado quando, conforme o documento, “a transparência da gestão de recursos financeiros e o

exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação” (BRASIL, 2001).

O referido Plano evidencia o movimento de descentralização iniciado com a CF de 1988, pois ressalta que “o governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia [...]. Nesse processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares” (BRASIL, 2001, p. 168-169). Sendo assim, o PNE de 2011 induz a criação dos Conselhos Escolares como sendo um espaço que tem por intuito a representatividade e competência técnica.

A seção “V – Financiamento e Gestão” do referido documento estabelece 44 objetivos/metapas, porém há a separação entre os temas abordados no tópico V. São 18 metas destinadas ao financiamento da Educação e 26 atribuídas à Gestão Democrática. Dentre as metas apresentadas cabe destacar:

19. Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade (grifo nosso).

24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades - fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE (grifo nosso).

34. Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.

35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.

36. Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.

44. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes a financiamento e gestão (BRASIL, 2001).

A meta/objetivo nº 22 delineava a proposta de que cada sistema de ensino definisse normas de gestão democrática para o ensino público com a participação da comunidade, ação que só começa a se concretizar mais recentemente e não sem conflitos. Já a meta/objetivo nº25 evidencia a necessidade dos estados e municípios elaborarem seus respectivos planos de educação pautados no Plano Nacional de Educação, entretanto, o desdobramento do PNE nos Planos Estaduais de Educação (PEE) e Planos Municipais de Educação (PME) ficou aquém do esperado.

De acordo com Aguiar (2010), a não efetivação das propostas pode ser compreendida pelo fato de que os embates no processo de tramitação do PNE propiciaram que fossem “mantidos [os] limites históricos no tocante à efetivação da articulação da união com os demais entes federados, em especial os municípios” (p.717).

Para analisar este cenário acerca dos embates, torna-se necessário compreender quais eram os atores e grupos que atuaram nele a fim de consagrar o PL do Executivo como o mais apropriado. Para Saviani, em uma entrevista ao Portal ANPED¹⁵, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) dispunha de uma ampla maioria e tal fato contribuiu para que o deputado Nelson Marchezan (PSDB) fosse designado para a relatoria da matéria na Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD).

Como supracitado, o PL do “PNE da Sociedade Brasileira”, por ter sido apresentado antes, se beneficiou do direito à precedência e, com isso, a “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” foi apensado ao primeiro. Todavia, o relator, no uso de suas atribuições, apresentou um substitutivo baseado na “proposta do executivo”. Tal ação ocasionou uma inversão acerca da prioridade das propostas a serem analisadas, ou seja, o texto do deputado Nelson Marchezan se tornou referência nas discussões.

As discussões na Câmara se deram por 3 (três) anos, após esse tempo, o substitutivo da CECD foi aprovado em Plenário da Câmara dos Deputados no dia 14

¹⁵ Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>

de junho de 2000 e encaminhado ao Senado Federal. Contudo, Cury (2011, p. 805) argumenta que:

Apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento. Com isso, resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação. E tudo isso trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas.

De acordo com Dourado (2010):

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões (p. 684-685).

Continuamente, é possível compreender que o Plano aprovado (BRASIL, 2001) não se constituiu efetivamente como uma diretriz para o planejamento e gestão da educação, tal como servir de base para a constituição de políticas públicas em educação. Ademais, como afirmado por Dourado (2010), a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo MEC secundarizou o PNE (2001-2011), visto o conjunto de ações definidos pelo PDE, o qual passou a ser referência para a implementação de políticas educacionais.

Frente ao exposto, é possível observar que as disputas e o jogo de forças e influências que ocorreram no Congresso Nacional, desde a tramitação até a aprovação do PNE (BRASIL, 2001), resultaram na “vitória” do PNE do governo, com incorporação de algumas contribuições do projeto da Sociedade Brasileira.

1.3.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024

O debate que resultou na aprovação do Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014), com vigência até 2024, teve início no ano de 2009, uma vez que o prazo final do PNE de 2001 (BRASIL, 2001) se aproximava. Diferentemente do processo de elaboração do Plano anterior, o Ministério da Educação (MEC) assumiu a organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, que

apresentou como tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação”.

O tema central “Sistema Nacional de Educação” foi registrado no Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) de 2008. Dourado (2016) ressalta “a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), em 2008, e as conferências municipais, regionais, estaduais e distrital” (p.19).

A CONAE 2010, realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi precedida por conferências municipais e/ou intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, que possibilitaram a mobilização de inúmeros participantes, dada a importância de discutir as proposições acerca do novo Plano Nacional de Educação. A CONAE 2010 teve a participação de entidades do campo educacional (ANPEd¹⁶; ANPAE¹⁷; ANFoPE¹⁸; entre outros), profissionais da educação, estudantes, pais e/ou representantes de estudantes.

A Conferência Nacional de 2010 resultou em um Documento no qual as propostas foram sintetizadas, apresentadas no decorrer da Conferência e, posteriormente, o documento foi analisado e aprovado em plenário. Assim, o referido documento apresenta diretrizes, metas e ações para contribuir com o debate da educação nacional e encontra-se estruturado em seis eixos: I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; II - **Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação** (grifo nosso); III – Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; IV – Formação e valorização dos/das profissionais da educação; V – Financiamento da educação e controle social; VI – Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

Tendo por base os debates e o material produzido na CONAE 2010, o MEC, em 20 de dezembro de 2010, encaminhou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.035 de 2010. Para compreender a agenda que resultou no envio do PL ao Congresso Nacional, é necessário situar que o Projeto de Lei foi encaminhado no término do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2008-2011, pelo Partido dos Trabalhadores - PT), mas ele começou a tramitar no início do primeiro

¹⁶ ANPEd - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação.

¹⁷ ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

¹⁸ ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2012-2015, pelo Partido dos Trabalhadores - PT).

Conforme informações disponibilizadas nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o PL n° 8.035 de 2010 foi encaminhado às Comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. A deputada Fátima Bezerra (PT) foi designada relatora da matéria na CEC. No dia 22 de março de 2011, por meio de ato da Presidência do Plenário, houve a criação de uma Comissão Especial para a análise do PL n° 8.035, entretanto o relator foi designado apenas dezesseis dias depois e quem assumiu a relatoria da Comissão foi o deputado Angelo Vanhoni (PT).

Nesse ínterim, foram apresentadas solicitações de requerimentos para a realização de audiências públicas em estados brasileiros, tais como: Manaus, Pernambuco, Fortaleza, Belém e Maranhão. Além disso, inúmeros outros requerimentos são apresentados, sejam para a inclusão de novas audiências públicas em outros estados e/ou cidades, bem como a inserção do convite para ouvir a Ministra do Planejamento, Miriam Belchior.

Frente a estas informações, pode-se observar que o processo de tramitação do PL n° 8.305 de 2010 englobou inúmeras audiências públicas, através de fóruns, na maioria dos estados do país, bem como a participação de diversas instâncias representativas, como: secretários municipais e estaduais de educação, de professores, estudantes e familiares etc.

No dia 20 de maio de 2011, a Comissão Especial proferiu parecer ao PL do PNE e abriu o prazo para a proposição de emendas ao Projeto por meio de 5 (cinco) sessões ordinárias a partir de 23 de maio. Segundo Gomes (2015), foram apresentadas 2.906 emendas, um “recorde em se tratando de uma proposição legislativa ordinária” (p.147). Ainda de acordo com a autora, dessas emendas, apenas cerca de 3% (74 emendas) destinava-se à gestão democrática, objeto de estudo desta dissertação. Conforme Gomes (2015, p.147), “o total [das emendas à meta 19] ficou longe das com 254 emendas apresentadas à meta 1 (educação infantil) ou das 216 destinadas à meta 20 (financiamento), mas era ainda maior que a mobilização provocada pela 58 emendas à meta 5 (alfabetização)”.

Após inúmeros meses de tramitação, a Comissão Especial aprovou um substitutivo de PNE em Plenário na Câmara, por unanimidade. Contudo, vale mencionar que o Plano permanecia sem um diagnóstico acerca da situação educacional com seus problemas, limites e possibilidades. Indaga-se, assim, como um Plano elabora diretrizes, metas e estratégias sem o reconhecimento da necessidade a ser alcançada.

Gomes (2015) afirma que, após a aprovação do substitutivo, foi aberto um novo prazo para apresentação de emendas através de cinco sessões ordinárias, a partir de 6 de dezembro de 2011. Segundo a autora, houve 455 emendas válidas, das quais 16 relacionavam-se à gestão democrática (p.148). Sendo assim, iniciava-se uma nova etapa de embates e negociações políticas acerca da aprovação ou não das emendas (contexto da influência).

Diante disso, como ressaltado por Mainardes (2006), é nesse contexto que os envolvidos com a elaboração da política disputam para fazer suas concepções acerca do tema prevalecer sobre as demais.

Após meses tramitando na Câmara, no dia 25 de outubro de 2012, foi aprovada a redação final do PL que seguiu para o Senado. Porém, o Projeto de Lei sofreu inúmeras modificações, fato que resultou no retorno do texto aprovado pela plenária do Senado para a Câmara dos Deputados, em dezembro de 2013, a fim de a Comissão Especial da Câmara analisar o texto final redigido pelo Senado.

De acordo com Gomes (2015), a Comissão Especial optou por analisar as alterações promovidas pelo Senado, ao invés de rejeitar o substitutivo integralmente. Em continuidade, houve uma audiência pública, bem como o diálogo com os diversos atores sociais envolvidos com o tema. A autora ressalta que iniciou um movimento de articulação entre os deputados atuantes no campo educacional, com o apoio da sociedade civil, com a intenção de buscar uma saída regimental que viabilizasse a votação do Plano, em 2014, de preferência antes das eleições.

A Comissão Especial elaborou o texto final, após a etapa de votações, e encaminhou para a deliberação em plenário no dia 28 de maio, sendo aprovado em 03 de junho de 2014. Após a aprovação, o texto foi enviado à sanção presidencial. O Plano Nacional de Educação foi sancionado na íntegra, ou seja, sem vetos pela Presidenta Dilma Rousseff, com isso o PL se transformou na Lei nº 13.005 de 2014.

Diferentemente do PNE aprovado em 2001 com 295 metas, o PNE 2014-2024 (Lei nº13.005/14) foi estruturado com 20 metas e com um total de 175 estratégias. Para Dourado (2016), a elaboração das metas do PNE foi resultado de “disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do Plano” (p.21).

Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) pode ser compreendido como resultado de um processo de embates acerca dos temas abordados nas metas e estratégias, dado os percursos até sua publicação. Assim, o PNE apresenta “ambiguidades e tensionamentos sobre avaliação, sobretudo, da educação básica; e pela concepção restrita de participação e inclusão, com rebatimentos importantes na relação educação e diversidade étnico-racial, sexual, de gênero” (DOURADO, 2016, p. 21), mas consegue estabelecer diretrizes, metas e estratégias importantes e claras para o desenvolvimento da educação nacional.

Cabe destacar, em relação à gestão democrática, que, conforme afirmado por Gomes (2015, p. 146):

A análise das notas taquigráficas das audiências realizadas na Câmara dos Deputados durante a tramitação da proposta mostra que se perdeu a oportunidade de aprofundar a discussão sobre essa vertente do plano, sobretudo as lições aprendidas nas experiências implementadas a partir da redemocratização. O tema foi ofuscado pelo debate sobre o financiamento da educação, avaliação e outros que se sobrepuseram na agenda. Não foi realizada nenhuma audiência pública com o tema gestão democrática.

Sendo assim, a análise acerca do planejamento do PNE possibilita compreender as tensões que resultaram no texto oficial que servirá como base para os demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) elaborarem seus Planos Educacionais em consonância as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. O PNE de 2014 (BRASIL, 2014) é elencado como item de suma importância neste trabalho, visto que o Plano Municipal de Educação (PME) de Mesquita foi elaborado em consonância com suas diretrizes, metas e estratégias.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o cenário para a elaboração do PME de Mesquita não pode ser analisado isoladamente, mas sim do nível nacional (PNE 2014-2024) ao nível municipal (PME Mesquita 2015-2025) ¹⁹.

Em relação ao tema da presente pesquisa, o PNE aprovado em 2014 definiu a gestão democrática como um princípio previsto no Artigo 9º do documento:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Dentre as 20 metas, a meta 19 trata objetivamente da gestão democrática das escolas públicas e prevê:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

A meta é complementada por oito estratégias. Face aos objetivos do presente estudo e às limitações do trabalho, o foco aqui recaiu sobre a estratégia 19.1 que visa:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Vale destacar que a presente meta apresenta 2 (dois) caminhos para os entes federados: (1) a priorização do repasses de transferências voluntárias da União no que tange a educação, caso os municípios tenham regulamentado a gestão democrática; e (2) a regulamentação da matéria respeitando a legislação nacional e considerando critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar para a nomeação dos diretores e diretoras de escola. É necessário compreender

¹⁹ Destaca-se que até o momento de conclusão desta dissertação, apenas dois estados ainda não contam com seus Planos Estaduais de Educação aprovados, a saber: Rio de Janeiro e Minas Gerais. Todavia, cabe ressaltar que o município de Mesquita deveria considerar as diretrizes e metas estabelecidas também no Plano Estadual de Educação (PEE) do Rio de Janeiro no momento de elaboração de seu PME.

ambos os caminhos, todavia considerando o prazo para elaboração da presente pesquisa, este trabalho teve como foco se o município de Mesquita disciplinou ou não o tema.

Cabe considerar que, em princípio, a redação das leis que norteiam a implementação da gestão democrática no país (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996; BRASIL, 2014) possibilita que os entes federados, com sistemas educacionais próprios, possam legislar sobre o tema e, com isso, coexistam inúmeras legislações, regulamentações, acordos e desenhos abordando o tema da gestão democrática.

Nesse sentido, a promulgação do Plano Nacional de Educação em 2014 evidencia uma tentativa de alterar esse cenário, pois o documento destaca a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” e ressalta, em seu Art. 8º, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE” (BRASIL, 2014), no prazo de um ano de sua publicação.

Dito isto, a aprovação do PNE (BRASIL, 2014) se configurou em uma tentativa de solucionar práticas clientelistas, além de pouco democráticas e participativas, de seleção de diretores de escolas públicas no país, uma vez que o PNE apresenta uma meta específica para o tema. Além disso, introduziu, pela primeira vez, critérios técnicos de mérito e desempenho na seleção de diretores, apesar da amplitude de sentidos e configurações do que sejam mérito, desempenho e formas de consulta à comunidade.

1.4 Regime de colaboração entre os entes federados

A discussão sobre os Planos Educacionais perpassa a importância de se constituir um Sistema Nacional Articulado de Educação e tal fato pode ser observado na CONEB de 2008 e nas CONAES de 2010 e 2014.

Assim sendo, o debate sobre federalismo como forma de organização do Estado brasileiro é tema recorrente nos estudos acadêmicos, como foi possível observar no levantamento de literatura realizado, visto a sua importância para a implementação do sistema nacional de educação apropriado. Mais especificamente,

Cury (2010) destaca a necessidade de distinguir três tipos de federalismo: o federalismo centrípeto, o federalismo centrífugo e o federalismo de cooperação.

De acordo com o autor, o federalismo centrípeto caracteriza-se pelo “fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam.” (CURY, 2010, p. 153). Nesse caso, a União é o ente federado que concentra mais poder. Já no federalismo centrífugo, a concentração do poder é mais forte nos Estados-membros do que na União. Por fim, o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, afirmando a cooperação na distribuição das múltiplas competências (CURY, 2010). Diante disso, a Constituição Federal de 1988 apresenta que o país será regido com base no federalismo de cooperação e, conseqüentemente, pautado em um regime de colaboração entre todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e os municípios).

Ainda de acordo com Cury (2010), a Constituição proporcionou o debate sobre a gestão democrática e também estabeleceu um sistema de “repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria” (p.158). Assim, além de atuarem sob o regime de colaboração, os entes federados apresentam autonomia para legislar, visando os interesses da nação, mas respeitando suas particularidades. Entretanto, não existem leis que regulamentam o regime de colaboração e quais seriam as formas de colaboração entre os entes federados.

Para Araújo (2015), a ausência de regulamentação do regime de colaboração no Brasil não ocorreu por falta de tentativas, visto que, entre os anos de 1988 e 2010, o Legislativo elaborou cinco projetos de lei que abordavam a necessidade de regulamentação do regime de colaboração na educação. Porém, a autora ressalta que não houve debate sobre a matéria, uma vez que foram arquivados sem relatoria, por fim de legislatura ou por trâmite indevido.

A autora destaca que “muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação” (ARAÚJO, 2005, p.75). Sendo assim, pode-se observar uma bricolagem de programas, geralmente de caráter suplementar, para suprir a necessidade de regulamentação do regime de colaboração no país.

Entre as dificuldades para a falta de regulamentação do regime de colaboração para a educação, encontra-se a necessidade da realização de uma reforma fiscal que possibilite a redistribuição dos recursos, tendo por base as responsabilidades e as demandas de atendimento de cada ente federado. Dado que o que temos hoje é que, na repartição do "bolo tributário"²⁰, os municípios são os que menos arrecadam e os que mais têm responsabilidade com a oferta educacional, pois precisam ofertar a Educação Infantil, Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) para o EF.

A Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) ratifica que os sistemas de ensino possuem autonomia para legislar sobre temas importantes acerca da educação, visto que os entes federados possuem autonomia para criarem seus próprios sistemas de ensino. Contudo, a LDB salienta que é incumbência da União elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Fernandes (2013) afirma que “de acordo com a LDB deve haver colaboração entre Estados e Municípios na construção de políticas e planos educacionais, integrando ações dos dois entes federativos” (FERNANDES, 2013, p.165). Desde modo, a Lei nº 9.394/96 destaca a importância dos entes federados cooperarem entre si.

Dialogando com tal fato, Cury (2010), evidencia que “a harmonização das competências dos sistemas exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional”, visto a necessidade de fornecer parâmetros para os entes federados atuarem pautados no regime de colaboração.

Os documentos finais da CONEB 2008 e CONAE 2010 evidenciaram a discussão acerca da constituição de um Sistema Nacional Articulado de Educação, mas Saviani (2010) assume que o termo mais apropriado e completo é Sistema Nacional de Educação, pois o termo sistema pressupõe uma articulação entre os entes.

Como apresentado anteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu que os entes federados organizassem seus sistemas de ensino pautados no regime de colaboração e, portanto, no Brasil há a existência de inúmeros sistemas municipais, estaduais, Distrital e o sistema federal de educação.

²⁰ Da arrecadação tributária no Brasil: União – 61%; Estados – 25%; e Municípios – 14%. Fonte: Escola de Governo de São Paulo. Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em 27 de março de 2017.

As questões acima elucidam a complexidade existente sobre a regulamentação do regime de colaboração. Tratar sobre este tema, mesmo que de forma a compreender como estados e municípios precisam elaborar seus Planos Educacionais em consonância ao Plano Nacional de Educação, e em regime de colaboração, requer analisar os aspectos que se encontram em discussão sobre regime de colaboração e a sua importância para a implementação de políticas públicas que visem à consolidação da gestão democrática nos sistemas educacionais públicos.

Notadamente, a meta 19 do PNE (BRASIL, 2014) propõe assegurar a efetivação da gestão democrática, mediante a aprovação de legislação específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, da nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Vale destacar que a União não especifica que critérios técnicos de mérito e desempenho são estes, deixando a cargo dos estados, Distrito Federal e municípios definirem, por meio da criação de seus planos de educação e em leis específicas. O texto do PNE (BRASIL, 2014) também não definiu o que deve ser considerado como comunidade escolar e, principalmente, como esta participará do processo para a seleção dos gestores das escolas públicas.

Diante do exposto, o próximo capítulo visa debater a conceituação da Gestão Democrática teoricamente, especialmente para a compreensão do conceito e o lugar do mérito, do desempenho e da consulta à comunidade nesse cenário.

CAPÍTULO 2

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: AVANÇOS E RECUOS

O presente capítulo apresenta uma análise dos mo(vi)mentos ²¹ da Gestão Democrática privilegiando a dimensão histórica e político-social pós Constituição Federal de 1988 que evidenciaram a importância de debater o tema. Compreendemos que para analisar o debate da Gestão Democrática como um processo de democratização do ensino público, torna-se necessário compreender os movimentos e momentos do tema que se apresentam, seja nos ordenamentos legais ou nas relações de poder existentes²².

Nesse sentido, o presente trabalho adota o termo mo(vi)mento para analisar e debater a importância de considerar o momento histórico e político, bem como o movimento realizado por diversos atores sociais envolvidos com determinada questão. Ressalta-se que o referido termo constitui-se como uma tentativa de compreender os mo(vi)mentos que a Gestão Democrática vem assumindo pós promulgação do PNE (2014-2024).

Como apresentado anteriormente, a gestão democrática encontra-se presente na Carta Magna de 1988 como um princípio que norteará a educação no país. De acordo com vários autores (CURY, 2010; 2011; 2012; BORDIGNON, 2014; PARO, 2016) a elaboração desta Constituinte foi fruto de um amplo debate que contou com a participação da sociedade civil.

Dito isto, é possível observar que o movimento de indignação ao regime instaurado após o golpe civil-militar de 1964 propiciou a transição para o regime democrático. Este último era pautado na ampla mobilização da sociedade, a fim de derrubar a ordem autoritária instaurada no país e, para tanto, criar um novo ordenamento jurídico tendo por base a democracia, isto é, a participação. Como afirmado por Gohn (2010), nas décadas de 1970 e 1980, os movimentos que

²¹ O presente termo mo(vi)mento adotado no decorrer desta dissertação foi cunhado pela Professora Dra. Janaína Specht da Silva Menezes, na correção do meu trabalho final da disciplina ofertada pela mesma no Programa de Pós Graduação em Educação da UNIRIO.

²² O atual mo(vi)mento nos ordenamentos legais, bem como nas relações de poder evidenciam um desmonte da educação brasileira e da democracia. O Ministério da Educação (MEC) instaura um Decreto publicado em 26 de abril de 2017 que altera as atribuições do Fórum Nacional, logo após institui uma Portaria n° 577 de 27 de abril de 2017, que altera a composição do FNE, com isso inviabilizando a participação plena da sociedade civil na CONAE.

reivindicavam participação da sociedade civil lutavam para ter “direito a ter direitos”.
Conforme a autora (2004, p.22):

Ao longo dos anos 1990 o campo da sociedade civil ampliou-se, na prática e nos discursos a seu respeito. O descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores conferiram a um outro conceito o de cidadania, a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 1980. A questão da cidadania - já estava posta nos anos 1980, tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Diretas Já, à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos; como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nela a cidadania ganha novo contorno - como cidadania coletiva - e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básicos, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida; como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde etc.

Por conseguinte, o movimento da sociedade civil, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, evidenciou a busca pelo exercício da cidadania pautada em uma nova relação entre os cidadãos e o Estado. Tal fato propiciou um momento no qual a descentralização e o poder local assumiram posições de destaque na implementação e gestão de políticas públicas, em especial para os municípios. A descentralização, como definido por Antunes (2002, *apud* BORDE; BERNADO, 2017, p.25), não significa somente dispersão físico-territorial das agências governamentais, ou maior divisão de tarefas, mas divisão/distribuição do poder. Finalmente, concluem as autoras, envolve modificação nas estruturas administrativas e abre as portas do Estado à participação da população organizada.

No que tange à gestão democrática, após oito anos da promulgação da CF, o assunto foi retomado pela LDB (BRASIL, 1996) como uma tentativa de dar continuidade ao movimento de regulamentar a implementação do tema no país, contudo, a lei furtou-se de tal ação e possibilitou que os municípios passassem a normatizar o princípio da gestão democrática do ensino público no âmbito de suas instituições. Logo, sob o ordenamento da CF de 1988 e a LDB (BRASIL, 1996), se intensificou o movimento de elaboração de leis, regulamentações, acordos e desenhos que versam sobre o tema, porém é notável que este momento é caracterizado por uma gama ampla de conceituações e ressignificações pautadas em interesses políticos dos governantes. E, ainda, o cenário patrimonialista e político partidário continuou

presente nos processos de seleção de diretores de escolas, tendo em vista as lacunas normativas nacionais e os movimentos políticos de cada ente federado. Como afirmado por Amaral (2016):

No Brasil, a história da seleção de diretores as escolas públicas é marcada por constantes avanços e retrocessos, dependendo da vontade política de dirigentes municipais e estaduais de educação ou mesmo dos poderes legislativos municipais e práticas privatistas inculcadas em muitas redes públicas, a história da educação no Brasil apresentou muitos obstáculos para constituir um consenso acerca de um modelo nacional de seleção para o cargo de forma democrática (p.38).

Retomando brevemente o debate do capítulo anterior, o PNE (BRASIL, 2014) evidencia um movimento do MEC em tentar alterar esse cenário, bem como solucionar práticas pouco democráticas de seleção de diretores de escolas públicas no país, todavia o momento atual propõe um debate maior acerca do lugar da democracia e da gestão democrática no país, em especial na educação, foco deste trabalho. Assim, o PNE, por meio do Art. 9 e da meta 19, veio suprir uma lacuna normativa do plano de orientação da ação organizacional (LIMA, 2011) e estabelecer para “os demais entes federados [...] um *input* para estabelecerem suas normas locais sobre gestão democrática da educação e provimento do cargo de diretor de escola pública” (AMARAL, 2016, p.386). Nessa acepção, observa-se um mo(vi)mento de indução para a regulamentação e implementação da GD com o atual Plano Nacional de Educação, que contraria o atual momento da democracia que vivemos.

Para ilustrar tal mo(vi)mento, é preciso retomar o debate acerca da meta 19 que visa “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas”, pois é possível apreender a redação desta meta como sendo uma tentativa do MEC em estabelecer critérios únicos para o provimento de diretor de escola.

Conforme destacado por Souza (2009, p. 124), “a gestão escolar, pelas determinações legais, deve ser pautada pelo princípio e pelo método democráticos. Todavia, há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”. Sendo assim, para pensar a gestão democrática, faz-se necessário compreendê-la como parte de um movimento de

construção da democratização da sociedade brasileira. Portanto, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores e a autonomia financeira são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, visto que a participação, depois de momentos de ditadura, é um longo processo de construção.

2.1 Democracia, Gestão Democrática e participação da sociedade civil

No que tange o debate sobre gestão democrática, confere à democracia e também à participação, papéis fundamentais para a materialização da mesma nos sistemas públicos de ensino. Igualmente, torna-se necessário compreender os mo(vi)mentos da democracia em nosso país e como tal fato influencia ou não na implementação e materialização da gestão democrática.

A palavra democracia traz consigo uma polissemia de sentidos, resultante de um longo percurso e embates. Paro (2001) ratifica que o conceito de democracia transformou-se enormemente em seu percurso histórico, enriquecendo-se de novos significados, assim, “ela já não deve ser vista apenas em sua conotação etimológica de ‘governo do povo’ ou em sua versão formal de ‘vontade da maioria’” (p.10). Nesta perspectiva, Bobbio (1994) apresenta que:

É inegável que historicamente “democracia” teve dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as assim chamadas regras do jogo, ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade. À base dessa distinção costuma-se distinguir a democracia formal da substancial, ou, através de outra conhecida formulação, a democracia como governo do povo da democracia como governo para o povo. (p. 37-38)

De acordo com Coutinho (2002), o debate acerca da democracia explicita a existência de uma multiplicidade de termos e conceitos que reflete no quadro teórico acerca do tema, resultantes dos constantes embates entre os diversos setores cada um com interesses e forças distintas. Esta situação evidencia que a democracia pode ser caracterizada como um “campo em disputa por diferentes correntes/escolas/tradições que reivindicam legitimidade no plano discursivo quer acadêmico, político ou

societário” (COUTINHO; RIBEIRO, 2006, p.14) e que o tema se encontra em um processo de aperfeiçoamento constante.

Santos e Avritzer (2002), ao analisarem historicamente a trajetória do conceito de democracia, concluíram a real existência de uma polissemia de significados, bem como a constatação do debate no que diz respeito à centralidade assumida pela democracia a partir do século XX, tendo em vista as inúmeras e intensas disputas travadas neste campo. De acordo com os autores, estas disputas deram-se especialmente após as duas guerras mundiais e também ao longo da Guerra Fria, envolvendo, basicamente, duas posições principais: 1) o debate acerca da desejabilidade ou indesejabilidade da democracia presente na primeira metade do século; e 2) as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou não da democracia e o capitalismo (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os autores salientam que os debates acerca da primeira posição tinham como ponto de partida as proposições de diversos teóricos, como Weber, Schmitt, Kelsen e Schumpeter e, com isso, foi possível constatar que o movimento acerca da desejabilidade da democracia tornou-se vitorioso. Entretanto, o modelo adotado ao final da primeira metade do século apresentava “restrição das formas de participação e de soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.40).

Assim, a democracia converteu-se em uma forma hegemônica de buscar um consenso acerca de um procedimento eleitoral. Tal fato encaminhou o debate da segunda posição – compatibilidade ou não da democracia e o capitalismo – dado que o modelo hegemônico da democracia, o liberalismo, não representava riscos à estrutura capitalista da sociedade.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), a democracia não representava riscos ao capitalismo, mas era possível observar uma tensão entre ambos, visto que quando o movimento pendia a favor da democracia, evidenciava determinados limites à propriedade e isto implicava em ganhos dos desfavorecidos.

Por outro lado, Coutinho (2002) apresenta uma crítica quanto à realização de uma associação naturalizada entre a democracia e o capitalismo, que pode ser compreendida como sendo o resultado de uma indução propiciada por inúmeros fatores, permitindo inúmeras interpretações sobre o tema.

Decerto, muitas das liberdades democráticas em sua forma moderna (o reconhecimento dos direitos civis, o princípio da soberania popular etc.) tiveram nas revoluções burguesas – ou, mais concretamente, nos amplos movimentos populares do Terceiro Estado contra o despotismo absolutista – as condições históricas de sua gênese; e outras tantas (como direito de associação, o sufrágio universal e igual etc.), embora conquistadas pelas lutas populares em oposição à burguesia, puderam se desenvolver e consolidar no quadro da ordem capitalista (COUTINHO, 2008, p. 21).

Assim sendo, o autor, com base no pensamento de Karl Marx, evidencia que as condições que propiciaram o surgimento de determinadas concepções acerca do tema não são suficientes para ilustrar ou mesmo garantir que ocorreriam sempre daquele modo.

Coutinho salienta que para a plena realização da democracia, é necessário superar a ordem capitalista que rege a sociedade, pois a legitimidade para governar aprecia as necessidades de todos a partir da maior parte dos participantes do social. Dado que para o autor a “democracia é sinônimo de soberania popular [...]. É a presença real do povo na vida política da sociedade. Participação deve se efetivar em condições reais que proporcionem a todos os cidadãos, o domínio da vida em sociedade” (COUTINHO, 2008, p. 50).

De acordo com Santos e Avritzer (2002), estes debates propiciaram o surgimento da discussão teórica acerca dos “modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40-41). Enfim, o conceito de democracia participativa estaria pautado na compreensão da necessidade da inclusão de todos, ou a maior parte da população, nos processos políticos e decisórios do país.

Para os autores, a reinvenção da democracia participativa nos países da América Latina encontra-se relacionada com os processos de transição e/ou de ampliação democrática pelos que os países passavam, tais como “as lutas sociais contra as ditaduras militares ou civis [que] eram as portadoras de um impulso e de uma aspiração democráticos que não se podiam satisfazer com a democracia neoliberal e, que pelo contrário, punham na agenda política a questão da justiça social e, portanto, a tensão entre a democracia e capitalismo” (SANTOS, 2016, p.125).

Neste sentido, compreender que a democratização no Brasil ocorreu em momentos de alternância entre períodos ora autoritários ora democráticos até 1985

evidencia a necessidade de continuar debatendo o tema, visto o mo(vi)mento que o país encontra-se atualmente.

Para Santos (1999; 2016), as mudanças ocorridas no âmbito da sociedade, nas últimas três décadas, permitiram o desenvolvimento de uma subjetividade cidadã preconizada pelos movimentos sociais, organizados por diferentes grupos da sociedade civil e que apresentam os mais distintos interesses. Assim, a democracia, para o autor, passa pelo respeito às diferentes histórias destes sujeitos e esse respeito possibilita uma ampliação dos processos participativos. Tal fato torna os espaços mais democráticos.

Ainda de acordo com o autor, esse recente processo de redemocratização do país ainda fragilizado e o desenvolvimento de uma subjetividade cidadã evidenciaram a necessidade da prática da democracia participativa em nível local, como foi o caso das experiências que “emergiram no final da década de 1980 com os orçamentos participativos municipais de que Porto Alegre foi a cidade pioneira” (SANTOS, 2016, p. 125).

Diante disso, torna-se necessário compreender que a ampliação da democracia dá-se por meio da participação dos diversos segmentos da sociedade civil. Lima (1998) ressalta que a participação pode ser considerada como um “direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada” (p.181).

Nessa direção, Cury (2009) salienta que um Estado democrático de direito, ao adotar a participação, supõe a abertura para novas arenas de debates e de decisões. Desta forma, a participação propicia a defesa de direitos garantidos e possibilita a conquista de novos.

O conceito de democracia adotado neste trabalho compreende o seu significado mais amplo e atual de mediação para a construção da liberdade, da convivência social e do respeito às diversidades, na busca da concretização do entendimento entre grupos e pessoas, bem como na tentativa de construir uma democracia pautada na articulação entre todos.

Essa compreensão de democracia vai além da representação e da participação popular, abrangendo essencialmente o respeito à dignidade humana e que possibilite condições e garantias fundamentais de vida. Assim, de acordo com Paro (2001), “não basta haver regras que regulem pelo alto [...]. É preciso que cada indivíduo pratique a democracia. Daí a relevância do exercício concreto e cotidiano da cidadania: só há sociedade democrata com cidadãos democratas” (p.10).

De acordo com Gohn (2010), é necessário compreender que a participação da sociedade civil nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira. Corroborando, Cury (2007) destaca que a gestão democrática deve estar pautada em uma “prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político” (p.9).

Tal assertiva se articula com as palavras de Libâneo, Oliveira e Toschi (2007), que caracterizam a participação como “o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola” (p.328). Dessa forma, pode-se afirmar que, para a implementação deste modelo de gestão, é necessário que os atores sociais da e na escola participem das tomadas de decisões, além de outros fatores. Assim, destaca-se que estar pautado em um regime democrático não significa estar exercendo a democracia.

Na perspectiva contemporânea de pensar a democracia na escola, o PNE estipulou na meta 19 oito estratégias para assegurar a gestão democrática. Temas como a formação de conselheiros de diferentes conselhos como o escolar, do Fundeb; de alimentação, entre outros; a constituição de Fóruns permanentes de educação; a constituição de grêmios estudantis, associações de pais; a participação de alunos em grêmios estudantis, profissionais da educação e familiares na formulação do projeto político pedagógico e dos currículos escolares; e, não menos importante, a nomeação dos diretores e diretoras de escola pautada em critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Diante dos objetivos da dissertação e frente às limitações da pesquisa, o foco deste trabalho recaiu na compreensão da materialização da gestão democrática nas escolas públicas, a partir dos sentidos de mérito, desempenho e da participação da comunidade escolar no processo de seleção e diretores. Nesse contexto, para compreender essas três categorias diante do cenário complexo da educação brasileira, torna-se necessário refletir acerca da conceituação do termo “gestão democrática”.

2.2 Gestão Democrática: avanços e recuos

A temática da Gestão Democrática encontra-se articulada com o processo de redemocratização do país, resultado dos movimentos decorrentes da década de 1970 e 1980 com vistas a reconquistar os direitos suprimidos pelo regime militar. O tema

surge como uma nova perspectiva de consolidar uma forma de governo mais participativa, dado o envolvimento da sociedade civil nas tomadas de decisões.

Em seguida, o presente tópico tem por intuito apresentar uma conceituação teórica sobre o termo Gestão Democrática, evidenciando o mo(vi)mento do tema, bem como realizar uma análise acerca da influência do patrimonialismo e os entraves que tal “tradição” política propicia na constituição de uma democracia efetiva e, em especial, para a materialização da gestão democrática da educação pública.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206, define a gestão democrática do ensino público como um dos princípios constitucionais. De acordo com inúmeros autores (ADRIÃO & CAMARGO, 2007; CURY, 2011; DOURADO, 2010), a inclusão do debate sobre a gestão democrática do ensino público na Carta Magna evidenciou uma tentativa de promover a democratização da gestão escolar, seja em nível estadual e municipal.

Para situar conceitualmente a gestão democrática do ensino público, torna-se necessário compreender que há um debate sobre o uso dos termos **administração** e **gestão escolar** na literatura especializada.

O termo **administração** tem sua gênese no setor corporativo, mas tornou-se presente no campo educacional, em especial, nos estudos sobre a Administração Escolar. Para Teixeira (1961), a administração escolar é:

Aquela que seria, digamos, mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. É a administração, por conseguinte, em que a função de planejar é suprema e a função de executar, mínima. E há outra administração - à qual pertence o caso da Administração Escolar - muito mais difícil. Seu melhor exemplo é o da Administração dos hospitais, em que a grande figura é, digamos, a do cirurgião; o administrador é apenas o homem que dispõe o hospital nas condições mais favoráveis possíveis para que o cirurgião exerça com a maior perfeição possível a sua função. Este é também o caso da educação. Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o staff, na educação, o elemento mais importante é o professor. (TEIXEIRA, 1961, p. 02).

Ser administrador é um exercício que “depende muito da pessoa que a exerce; o administrador depende de quem ele é, de que tenha aprendido e de uma longa

experiência” (TEIXEIRA, 1961, p.1). Sendo assim, analisar a **administração** possibilita a compreender como uma atividade necessária e exclusiva do homem.

Entretanto, há críticas e discordâncias entre os autores do campo da gestão educacional acerca do assunto. Lück (2004) ressalta que a administração escolar encontra-se pautada em um enfoque tecnocrático, fato que a levou a ser considerada como um processo racional de organização, focado em alcançar unicamente objetivos estipulados.

Diante disso, quando se pensa na escola comumente, o diretor escolar é compreendido como sendo o administrador da unidade, pois ele, de acordo com as normas legais, responde pelo funcionamento da instituição.

Paro (2010), parafraseando Ribeiro (1968), salienta que a uma nítida diferença entre diretor escolar e administrador, visto que:

Considere-se que uma coisa é ser diretor, outra é ser administrador. Direção é função do mais alto nível que, como a própria denominação indica, envolve linha superior e geral de conduta, inclusive capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. Administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente ou encarregar alguém de fazê-lo sob sua responsabilidade. Por outras palavras: direção é um todo superior e mais amplo do qual a administração é parte, aliás, relativamente modesta. Pode-se delegar função administrativa; função diretiva, parece-nos, não se pode, ou, pelo menos, não se deve delegar (RIBEIRO, 1968, p. 22 *apud* PARO, 2010, p. 769).

Este ponto de vista, desenvolvido por Vitor Paro, com aporte em José Querino Ribeiro, explicita que a direção escolar, em certo ponto, assume a administração, porém, de uma forma mais abrangente, visto que “a direção engloba a administração nos dois momentos desta, de racionalização do trabalho e de coordenação, mas coloca-se acima dela, em virtude do componente de poder que lhe é inerente” (p. 769).

Assim, Paro (2010) utiliza o termo **administração** como sinônimo para a **gestão**, pois “supõe a administração como mediação para a realização de fins” (p. 765). O autor complementa a argumentação destacando que:

A mediação a que se refere não se restringe às atividades-meio, porém perpassa todo o processo de busca de objetivos. Isso significa que não apenas direção, serviços de secretaria e demais atividades que dão subsídios e sustentação à atividade pedagógica da escola são de natureza administrativa, mas também a atividade pedagógica em si – pois a busca de fins não se restringe às atividades-meio, mas

continua, de forma ainda mais intensa, nas atividades-fim (aquelas que envolvem diretamente o processo ensino-aprendizado (p.765)).

Posto isso, é possível observar que Paro, baseado no pensamento de Marx, compreende o homem como sendo não somente um recurso ou um meio, mas como fim. Analisá-lo sob esta ótica possibilita compreender o homem como um sujeito participante e não apenas como um objeto do processo, que busca a realização de objetivos pré-estabelecidos.

Ainda nessa discussão, Lück (2009) destaca uma visão distinta de Paro, visto que, para a autora, os termos não apresentam o mesmo significado, conseqüentemente não podem ser utilizados como sinônimos. Logo, a mudança entre os conceitos não se trata apenas de simples substituição terminológica, mas sim, da proposição de um novo conceito de organização educacional.

O conceito de **gestão educacional**, para Lück (2009), é utilizado normalmente para designar o trabalho realizado pelos diretores, todavia, o mesmo surge em substituição a **administração educacional** para representar um novo paradigma conceitual. Assim, para a autora, o conceito de gestão encontra-se diretamente relacionado ao “fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos” (LÜCK, 2004, p. 01).

Frente ao exposto, é possível compreender a coexistência de inúmeras percepções e conceituações por autores de dois termos importantes no campo da gestão educacional (administração e gestão). Paro (2010) defende uma mudança conceitual entre ambos, porém podem ser compreendidos como sinônimo, enquanto Lück (2004) salienta a necessidade de analisar a mudança dos conceitos pautada em uma mudança paradigmática na educação e no papel dos gestores escolar.

A partir desse entendimento, o presente trabalho não tem por intuito aprofundar este debate, mas ressalta a importância de ilustrar que tanto os conceitos de **democracia** quanto o de **gestão** encontram-se em um campo polissêmico de sentidos, que possibilitam a coexistência de inúmeras percepções acerca dos mais variados assuntos e a gestão democrática do ensino é um deles.

Peroni (2012) afirma que a gestão democrática deve ser compreendida como parte integrante da democratização da sociedade brasileira. Neste sentido, os

documentos legais, ao elencá-la como um princípio norteador da educação pública no país, inserem a sociedade civil no cenário político educacional não mais como coadjuvante, e sim como protagonista, visto a importância da participação para a efetiva democratização do país, em especial, da gestão do público.

Tal assertiva encontra eco as palavras de diversos autores aqui estudados (CURY, 2007; 2009; DOURADO, 1998; PARO, 2001; LIMA, 2011), que destacam a importância do tema para a efetiva democratização, pois a gestão democrática das instituições de ensino público propicia a criação de espaços de participação e de aprendizado do jogo político democrático e, com isso, auxilia no avanço da prática da sociedade civil em repensar as estruturas de poder presentes nas relações sociais.

Como apresentado anteriormente, gerir democraticamente uma escola vai além de fiscalizar e cuidar da instituição e dos alunos, pois a gestão “é buscar e materializar o sentido de consciência coletiva” (LIMA; ARANDA; LIMA, 2012, p.159). Portanto, corrobora com a ideia de participação da sociedade nas tomadas de decisão do espaço escolar.

Lima (2014) ressalta que a democratização das organizações educativas, bem como de seus poderes, se afirma como uma importante contribuição para a própria democratização dos regimes e das instituições políticas, da sociedade e da cultura. Para Souza (2009):

A gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009, p. 125-126).

Os documentos legais, em especial a CF de 1988 e a LDB (BRASIL, 1996), ressaltam que a gestão democrática será pautada “na forma da Lei” e também da “legislação dos sistemas de ensino”, possibilitando a existência de uma polissemia de significados, pois estados e municípios possuem autonomia para legislar sobre o tema. Assim, cabe questionar: qual o conceito de gestão democrática presente nos estados,

Distrito Federal e municípios do país? Há uma efetiva participação da sociedade na gestão escolar? A comunidade escolar possui voz ativa?

Ao pensar que cada rede de ensino possui autonomia, como ente federado, para legislar sobre o tema e realizar uma “apropriação elástica” (LIMA, 2016) do conceito de gestão democrática, além de estabelecer como se dará a participação para a sua consolidação, dificulta analisar os sentidos presentes nas redes de ensino. Contudo, o presente trabalho compreende a necessidade da GD estar pautada em uma “prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político” (CURY, 2007, p.9).

Tal assertiva se articula com as palavras de Libâneo, Oliveira e Toschi (2007), que caracterizam a participação como “o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola” (p.328). Dessa forma, pode-se afirmar que, para a implementação deste modelo de gestão, é necessário que os atores sociais envolvidos na escola participem das tomadas de decisões, além de outros fatores. Lima (2014) ratifica que apenas “o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática” (p.1072).

A aprovação do PNE (BRASIL, 2014) veio como uma tentativa de estabelecer um novo desenho para as políticas públicas, em especial as que versam o tema deste trabalho, a Gestão Democrática, visto que o Plano estabelece a meta 19 sobre o tema, como apresentado no capítulo anterior. A referida meta e suas estratégias propõem estabelecer critérios para assegurar a efetivação da gestão democrática, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Levando em consideração os objetivos da presente dissertação e suas limitações, o foco deste trabalho recai sobre a meta 19 e, mais especificamente, a estratégia 19.1, anteriormente destacada.

Assim, investigar o contexto da agenda política e da produção do texto legal que desenharam os caminhos percorridos pelo município de Mesquita (RJ) até a aprovação do Plano Municipal de Educação em 2015 e as concepções de gestão democrática presentes no documento possibilitam compreender uma das possibilidades deste novo “desenho” para provimento de diretor e diretora de escola, visto que dentre os 91 (noventa e um) municípios fluminenses com Plano Municipal de Educação aprovado foi o único que alterou o texto da meta 19, bem como da

estratégia 19.1 do PNE ao substituir o critério técnico de mérito por critério técnico de **formação** (MESQUITA, 2015).

No entanto, vale ressaltar, no presente estudo a opção em focar nos critérios estabelecidos pelos PNE (BRASIL, 2014) e PME (MESQUITA, 2015) para provimento do cargo de diretor de escola não significa que este fator seja determinante para a consolidação da gestão democrática nas instituições de ensino. Pensando em comunhão com Paro (2003), quando o autor destaca que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante a influir, ao lado de múltiplos determinantes, como se dará a gestão da escola. Logo, não pode-se esperar que somente a seleção de diretores, através de critérios democráticos e participativos, irá garantir ou assegurar a gestão democrática das unidades escolares.

De acordo com Paro, a eleição “pressupõe mudanças de condutas do diretor (movidas, especialmente, pelo compromisso que a eleição provoca com os eleitores)” (2001, p.68). Dito isto, a eleição como meio de provimento de diretor assegura uma mudança na relação entre os atores sociais e a gestão da escola, todavia, como salientado por Amaral (2016), o comportamento do diretor na condução das relações mais ou menos democráticas na escola irá intervir com maior ou menor eficácia na busca de objetivos ou nos interesses com a busca destes objetivos. Assim, a eleição não é determinante para a materialização da gestão democrática, pois cabe adotar uma postura igualmente democrática ao gerir a escola, como a adoção de espaços participativos e deliberativos etc.

Por fim, cabe uma reflexão importante sobre o movimento da democracia e da participação dos destinatários da política na elaboração e aprovação das normativas sobre gestão democrática nos diferentes entes federados. Conforme Lima (2011):

O estudo das mudanças operadas historicamente no sistema educativo e nas escolas envolve sempre, com maior ou menor incidência, o recurso a uma vasta gama de textos, de variada origem, de distintos tipos e categorias, de circulação e alcance diversos: textos políticos e programáticos, propostas e documentos preparatórios, textos jurídicos e normativos. (p.166).

Amaral (2018), em levantamento realizado nos sites das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Secretarias Municipais de Educação dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, no período de março a dezembro de 2017, localizou legislações que disciplinam a gestão democrática em oito municípios, além da regulamentação sobre o

processo na rede estadual. As diferentes ressignificações do que seja “legislação específica” tem se apresentado de formas muito variadas nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro. O município de Duque de Caxias (RJ) regulamentou a gestão democrática, inicialmente, através do Decreto nº 6.542 de 11 de maio de 2015.

No entanto, em outubro de 2017, o mesmo município aprovou a Lei nº 2.864 regulamentando a gestão democrática e o processo de seleção dos diretores das escolas públicas. Dois procedimentos legais distintos em dois contextos políticos distintos, que resultaram em mo(vi)mentos diferentes no município, tendo em vista que em 2016 houve eleições municipais que mudaram a configuração político-partidária de Duque de Caxias²³.

Já o município de Valença (RJ) regulamentou a gestão democrática por meio da Resolução nº. 003/2015 de 5 de novembro de 2015 da Secretaria Municipal de Educação. Sumidouro através da Lei nº 1142/15, Niterói por meio do Edital nº 6/2017, Iguaba Grande aprovou a Lei nº 16/16, Carmo por meio da Lei nº 1852/16 e Aperibé regulamentou a gestão democrática através da Lei nº 667/16. A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro aprovou, em 29 de setembro de 2017, a Resolução n. 20 que dispõe sobre o processo de seleção de gestores das unidades escolares da rede pública do sistema municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro²⁴. Como afirmado por Carvalho (2012), é preciso levar em conta que nenhum modo de escolha para diretores de escola é neutro (p.115).

Mendonça (2001, p.98) afirma que “a posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização de diretrizes políticas na área educacional parece ser um fator indicador da menor ou maior perenidade dessas diretrizes”. Nesse sentido, os contextos de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992) que irão permear a produção dos textos legais serão diferentes de modo que vozes serão mais ou menos ouvidas, bem como os mecanismos de aprovação e ou de revogação da norma serão mais ou menos democráticos e participativos.

Desse jeito, esses mecanismos sinalizam a escala de participação dos destinatários das políticas, tendo em vista que tanto um decreto, como uma resolução ou portaria são documentos promulgados pelo executivo e que podem ser revogados a

²³ No período 2012-2016, a cidade foi governada por Alexandre Cardoso (PSD) e, em 2016, Washington Reis (PMDB) foi eleito para o período 2017- 2021 na coligação “Rumo ao futuro” que reuniu PMDB/PSL/PPS/PRP/PHS/PSB.

²⁴Cabe destacar que, diferentemente das outras duas cidades, o município do Rio de Janeiro ainda não tem aprovado seu Plano Municipal de Educação até o momento de finalização desta dissertação.

qualquer momento, dando fragilidade ao processo já que não foi objeto de negociação, debate e audiências públicas no legislativo.

Dessa maneira, cabe ressaltar a fragilidade legal de uma resolução, portaria ou decreto sem o valor e o capital simbólico de uma lei aprovada após debate com a sociedade e diferentes processos de negociação. Compreende-se que, mesmo após regulamentação nesses municípios, a gestão democrática e o processo de seleção de diretores de escola pública ainda podem se encontrar em terreno de frágil democracia e pouca ou nenhuma participação praticada dos destinatários das políticas.

Pressupõe-se, portanto, que o termo **legislação específica** foi utilizado na estratégia 19.1 do PNE em atenção à autonomia dos demais entes federados. A legislação dos estados e municípios para disciplinar a gestão democrática e o processo de seleção dos diretores de escolas públicas precisa estar alinhada ao PNE, à Lei Orgânica dos municípios e à Constituição dos estados, tendo em vista a competência legislativa de cada matéria. Acredita-se que, em relação à meta 19 e suas estratégias, o legislador, ao produzir o texto da política, transitou entre dois termos jurídico-normativos: no Artigo 9º menciona a aprovação de **lei específica**, mas na estratégia 19.1 determina a aprovação de **legislação específica** (grifos nossos).

Compreende-se que **lei** é o conjunto de normas dispendo sobre determinada matéria e **legislação** é o conjunto de leis que vigoram no ordenamento jurídico, logo é formada pela reunião dos códigos, das leis especiais, das normas, portarias, resoluções, etc., ou seja, toda a normativa em vigor. Nessa perspectiva, acredita-se que há uma espécie de escala que mede a democracia conforme a gestão democrática é disciplinada ou regulamentada em um determinado ente federado.

Caso a regulamentação do processo de seleção de diretores ocorra por Decreto do Prefeito, Resolução ou Portaria do Secretário de Educação ou através de Lei, a participação da comunidade escolar e local e dos destinatários da política serão diferentes. A Lei é de uso exclusivo do poder legislativo. As Portarias, Decretos e Resoluções emanam do poder executivo. Por conta disso, os contextos de influência que irão permear a produção dos textos legais também serão diferentes de modo que vozes serão mais ou menos silenciadas, bem como as possibilidades de revogação da norma serão mais ou menos democráticas e participativas, promovendo uma escala democrática no que diz respeito à participação dos destinatários da política na sua elaboração e aprovação.

Dessa maneira, a elasticidade do termo legislação específica abarca uma lei, um decreto, uma resolução ou mesmo uma portaria. Cada uma dessas legislações é aprovada em diferentes contextos, movimentos políticos e escalas de democracia.

2.3 Patrimonialismo e gestão escolar: obstáculos à democracia

Os debates acerca da democracia, gestão e gestão democrática evidenciam inúmeros consensos e dissensos entre autores devido à polissemia de conceitos e perspectivas teóricas, como apresentado no decorrer deste capítulo. Diversos autores argumentam que a autonomia dos entes federados para gerir seus sistemas educacionais é o que promove o avanço da democratização do ensino, prevista pela Carta Magna, embora alguns autores (ROMANELLI, 2009; PARO, 2001) apontem para a necessidade de debater e superar algumas práticas patrimonialistas herdadas da tradição política do país, em especial na gestão pública.

De acordo com Azevedo (2011):

A Constituição tornou-se um marco para a estrutura do federalismo brasileiro, ao se ter por referência os papéis atribuídos às municipalidades, a partir da nova condição de entes federativos. É neste contexto que volta à tona a valorização do poder local como instância de práticas democráticas. Ao mesmo tempo, começou a cair por terra a ideia, até então predominante, de que os municípios representavam tão somente o lócus de atuação do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações clientelísticas (p. 173).

No entanto, face à polissemia de sentidos sobre democracia e os estudos realizados pelo GESED nos últimos anos, ainda em vias de publicação em periódicos e trabalhos acadêmicos, a pergunta feita por Mendonça, em 2001, continua atual no debate sobre a gestão democrática da educação pública:

Como os sistemas de ensino brasileiros se organizaram para responder ao princípio da gestão democrática e como é possível funcionar uma política educacional que, supondo forte participação da sociedade, é patrocinada por um Estado que tem sua estrutura marcada por ordenamentos patrimonialistas?

Como destacado por Mendonça (2001), “os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino” (p. 88). Segundo o autor:

As escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público (p.88).

Ainda de acordo com Mendonça, se no Estado brasileiro em geral a presença dos valores patrimoniais é marcante, no campo educacional essa presença se dá também pela característica acentuadamente doméstica das relações sociais que se travam no ambiente escolar. Para o autor:

O Estado patrimonialista, em seu gigantismo, seu centralismo e em sua função empreendedora de produtor da riqueza da nação, tudo abarca, à custa do enfraquecimento da sociedade e do fortalecimento dos estamentos que o dominam. O patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia (p.100).

Consequentemente, torna-se necessário pensar que a participação da sociedade civil no processo de provimento de diretor de escola garante um ambiente no qual poderá resultar em relações mais democráticas. Entretanto, o PME de Mesquita (2015) furtou-se de regulamentar como ocorreria a participação da comunidade na escolha dos dirigentes escolar, deixando a cargo de legislação complementar esta definição de como se dará esta participação. Paro (1992) alerta para o fato de que não basta ter participação da população na escola, visto que é preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade.

Ainda para o autor:

Falar das potencialidades e obstáculos da participação da população na gestão das escolas públicas implica elucidar os determinantes imediatos de tal participação que se encontram dentro e fora da escola. Com relação aos determinantes internos à unidade escolar, podemos falar em 4 tipos de condicionantes: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos (p.260).

De modo relevante, o autor destaca a necessidade de não tomar a participação como apenas um fim em si, mas como um meio de contribuir com o avanço da democratização do ensino. Além disso, o autor destaca que:

Tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (p. 263).

Nesse contexto, é necessário que as legislações incorporem a participação da comunidade no processo de seleção dos gestores como um mecanismo democrático que vise romper com a herança patrimonialista existente na área educacional, e não apenas como um meio de validar uma decisão já tomada.

2.4 O mérito e o desempenho do candidato: (des)caminho para a gestão democrática?

O debate sobre mérito e desempenho no campo educacional pode ser compreendido como as conquistas dos estudantes que atingem determinado sucesso escolar, aferido inúmeras vezes por testes estandarizados e também na comparação dos dados obtidos nestes exames. Esse sucesso pode ser atribuído a méritos e desempenhos acadêmicos individuais - assentando-se na crença de que todos os alunos partilham das mesmas condições de vida, de acesso e permanência na escola, algo improvável em uma sociedade desigual como a brasileira.

Para Dubet (2004), o princípio do mérito desempenha um papel fundamental nas sociedades democráticas e republicanas, visto que:

A igualdade de oportunidades meritocráticas supõe igualdade de acesso. Nos países ricos e modernos, o princípio meritocrático da igualdade de oportunidades foi progressivamente implantado com o alongamento da escolaridade obrigatória comum e considerável abertura do ensino secundário e superior: na França, por exemplo, quase 100% dos alunos frequentam o ensino fundamental; quase 70% obtêm o certificado de conclusão do ensino médio e mais de 70% de uma coorte etária está escolarizada aos 20 anos. Dito de outro modo, a igualdade de acesso à escola está quase garantida e constitui um progresso considerável. Contudo, essa escola não se tornou mais justa porque reduziu a diferença quanto aos resultados

favoráveis entre as categorias sociais e sim porque permitiu que todos os alunos entrassem na mesma competição (p.541).

Sendo assim, é possível observar que a igualdade que a escola democrática e republicana pretendia se manifestou mais na oportunidade de acesso dos alunos à escola do que condições de permanência e igualdade de oportunidades pautadas em um processo social e inclusivo dos alunos no ambiente escolar.

No que diz respeito ao processo de seleção de diretores de escola que consta no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), destaca-se que, conforme o documento serão asseguradas condições para que em dois anos ocorra “a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas” (BRASIL, 2014). É fundamental retomar o debate acerca de que o PNE privilegiou três categorias para o processo de provimento de direção de escolar: mérito, desempenho e participação.

Contudo, como é possível analisar, pautado na perspectiva da gestão democrática das escolas públicas, o que cada rede de ensino define como sendo o mérito, bem como será avaliado o desempenho para alguém se candidatar à direção de uma escola pública? Sob esta ótica, é possível compreender que definir quais as habilidades necessárias e o que é mais importante para cada rede pública não é tarefa simples e o PNE (BRASIL, 2014) deixou, mais uma vez, considerando o regime federativo do país, a cargo dos entes federados a definição dos conceitos.

Ambos os conceitos (mérito e desempenho) são dotados de inúmeros sentidos e podem assumir os mais diversos significados, dificultando, dessa forma, analisar os possíveis consensos sobre o que deve ser levado em conta na avaliação da candidatura e dos procedimentos a serem utilizados para avaliar o mérito e o desempenho de cada candidato. Certamente, torna-se necessário a realização de um debate acerca destes conceitos com o intuito de fundamentar uma análise sobre as apropriações realizadas, ou não, por cada ente federado.

Como apresentado anteriormente, as perspectivas normativas parecem assegurar a continuidade das práticas meritocráticas no cotidiano escolar, visto que, de acordo com Valle (2013), o mérito só tem sentido em uma sociedade que valoriza algumas capacidades mais que outras, não sendo transparente, nem neutro, como vislumbravam os idealizadores do projeto republicano (p.668).

Barbosa (2003) traz o debate sobre a importância de pensar que a meritocracia “pode ser interpretada a partir de duas dimensões: uma negativa e outra afirmativa” (p.22), visto que a autora ressalta que a dimensão negativa representa a negação de “um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo e que valoriza e avalia as pessoas independente de suas trajetórias e biografias sociais” (p.22), ou seja, a meritocracia, nesta concepção, “não atribui importância a variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político competindo por uma posição ou direito” (p.22). Quanto à dimensão positiva, a autora salienta que “o critério básico de organização social deve ser o desempenho das pessoas, ou seja, o conjunto de talentos, habilidades e esforços de cada um” (p.22).

Considerando o exposto por Barbosa (2003), é possível observar que o conceito de mérito não é um consenso, uma vez que existem múltiplas formas de aferir o desempenho de um indivíduo. A autora apresenta que existem múltiplas interpretações acerca de como avaliar o desempenho, do que realmente entra no seu cômputo, do que sejam talento e esforço.

Neste sentido, ressalta-se que, atualmente, não existe uma maneira única de aferir o mérito e desempenho dos candidatos à direção escolar. Amaral (2016; 2018), em investigação realizada acerca das legislações aprovadas em municípios do estado do Rio de Janeiro identificou que as formas mais comuns de chegar ao cargo de diretor de escola adotadas pelos sistemas de educação são: um exame para avaliar o perfil dos candidatos através das competências técnicas; a apresentação de um plano de gestão; e a análise do perfil do candidato por meio de avaliação do seu currículo e realização de entrevista. Dessa maneira, para uma análise preliminar, torna-se necessário compreender os limites e as perspectivas de como cada uma das estratégias supracitadas pode contribuir para o provimento de diretores de escolas que irão revelar, em certa medida, o perfil a construção identitária deste profissional.

Como destacado por Amaral (2018), em relação ao mérito e a avaliação do desempenho do candidato à gestão as escolas, nas legislações analisadas, há consenso que os candidatos deverão ser servidores efetivos concursados, ter experiência docente ou como profissional da educação e que não tenham pendências administrativas ou judiciais.

Não há consenso sobre a formação que será exigida do candidato, assim como seu desempenho será avaliado, pode ser através de um plano de gestão a ser

apresentado antes da consulta à comunidade ou que poderá ser construído posteriormente com a comunidade, que é o caso do município do Rio de Janeiro.

O ente federado, ao adotar a prova, evidencia que o fator técnico é importante, pois o exame pode ser compreendido como um dos mecanismos para aferir os conhecimentos específicos sobre gestão. De acordo com Paro (1992), inúmeros estudos têm demonstrado que o que se exige do diretor, em termos técnicos, em comparação com o que o bom professor detém é ínfimo. Ainda de acordo com o autor, somente os que veem no diretor um gerente de fábrica podem reivindicar um componente técnico que não seja o próprio conhecimento de educador.

Quanto à apresentação de um plano de gestão, ou projeto de intervenção, a priori, sem o debate ou discussão com a comunidade pouco colabora para a democratização do processo. Dado que esta proposta pode ser considerada esvaziada de sentidos e contexto, pois a comunidade escolar não participou do debate e o candidato já surge com uma “receita” para as mazelas da escola. Diante disso, é preciso refletir sobre quais são os sentidos da apresentação de um projeto antecipado e também como criar estratégias para que esse projeto seja construído coletivamente em um período de tempo que permita sua execução durante o mandato.

De acordo com Paro (1995), outra forma para a seleção de diretor se dá por meio de um concurso de títulos e provas. Esse processo visa selecionar de forma objetiva os que demonstrarem possuir os conhecimentos exigidos, como também evidencia uma suposta prerrogativa democrática porque oferece igualdade de oportunidade para todos os candidatos com a justificativa de uma pretensa imparcialidade. No entanto, é necessário compreender que já houve uma pré-seleção definida pelo mérito e/ou formação, logo a vaga não está disponível para todos se candidatarem. Assim, será possível, através de uma prova – nacional ou local – e uma avaliação de títulos medir a legitimidade e competência política do candidato perante a comunidade escolar?

A análise do perfil do candidato talvez seja o critério com maior carga subjetiva, pois como analisar e definir que determinado servidor possui ou não o perfil para a gestão? De qualquer modo, essa estratégia também pode se articular com a categoria mérito e/ou formação, uma vez que a análise do perfil via currículo do candidato pode se basear em uma trajetória acadêmica, por passagens em outros cargos de chefia/direção, participação ou não em sindicatos, ou seja, por diferentes trajetórias que poderão se aproximar ou afastar do perfil desejado por quem irá

coordenar o processo. Assim, a análise do perfil encontra-se diretamente relacionada ao diretor desejado pela rede.

Nesta perspectiva, acredita-se não haver, ainda, consenso entre as redes de educação pública. Afinal, o que se busca nessa análise irá determinar o profissional da escola: um perfil mais gerencial, mais conservador, mais democrático - dentro de todos os matizes que essas três características permitem transitar (SOARES; TEIXEIRA, 2006).

No chamado esquema misto, processo que engloba prova e/ou análise de perfil, Lück (2011) destaca que mais importante do que a participação da comunidade na escolha é saber se o diretor é competente tecnicamente para a função. Logo, ressalta que a forma de escolha de diretores através do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial. Para Drabach (2013), o crescimento da forma mista de escolha de diretores parece materializar os princípios da democracia gerencial.

Por conseguinte, Drabach (*op.cit.*) indaga se a aferição da competência técnica dos candidatos a diretores de escola seria capaz de garantir as condições necessárias para que eles administrem as escolas. No entanto, a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, porém participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma legitimação do que de uma participação democrática propriamente dita.

Se a proposta da rede é selecionar um diretor a partir de um perfil mais democrático, faz sentido associar a prova e a análise de perfil previamente à participação a comunidade? Não seria a eleição direta, franqueada a qualquer candidato a forma mais democrática de escolha?

Neste âmbito, é importante compreender que a Baixada Fluminense ainda sofre com interferências e influências do patrimonialismo, visto que é muito comum a população tratar determinados políticos como “o meu prefeito” ou “o meu deputado” e, tal fato, oportuniza as relações clientelistas. A gestão escolar encontra-se no meio deste terreno, pois, assim como define Souza (2012), o diretor de escola é compreendido como sendo um dirigente do processo político da gestão escolar e, ao ser indicado, é um representante direto de determinado segmento.

CAPÍTULO 3

PME DE MESQUITA: CAMINHOS PARA A PRODUÇÃO DO TEXTO OFICIAL E OS SENTIDOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

O presente capítulo tem por intuito elucidar os percursos que resultaram na aprovação da Lei Municipal nº 90 de 29 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação – PME [de Mesquita] e dá outras providências, com base nas vozes dos profissionais que participaram deste processo. Bem como discutir os sentidos de gestão democrática presente no Plano Educacional do município, visto sua recontextualização.

Neste momento, vale destacar que o PNE (BRASIL, 2014) ressalta a importância dos Planos Educacionais dos estados e municípios estarem em consonância com a Lei nº 13.005/2014 e seu anexo, contudo, respeitando suas particularidades e singularidades. Para este fim, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), publicou em 2014 um Caderno de Orientações, intitulado “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações”.

O referido Caderno encontra-se dividido em seis capítulos, sendo o terceiro o que elenca as cinco etapas para a elaboração do PME, que são: (i) definir e distribuir responsabilidades; (ii) elaborar o documento-base; (iii) promover um amplo debate; (iv) redigir o projeto de lei; e (v) acompanhar a tramitação na Câmara Municipal.

Sendo assim, os próximos tópicos têm por objetivo analisar as vozes dos entrevistados para compreender o processo de construção do PME de Mesquita (2015-2025).

3.1 Percursos para a produção do texto oficial do Plano Municipal de Educação de Mesquita

O Art. 8º da Lei nº 13.005/2015, que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e da outras providências, traz que os entes federados deveriam “elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo

de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). Além disso, salienta que:

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (BRASIL, 2014).

Por esse ângulo, o município de Mesquita aprovou o seu Plano após o prazo de um ano estabelecido por Lei, visto que “houve uma demora no processo de tramitação do nosso plano” (CO I). No entanto, ainda de acordo com os entrevistados, a elaboração do Plano Educacional do município ocorreu através de um processo demorado.

Segundo o membro da Comissão Técnica I (CT I), o processo de construção do PME iniciou com a nomeação das Comissões responsáveis: a Comissão Técnica e a Comissão Organizadora. Assim, cabe ressaltar o papel de cada uma no processo de estruturação do documento oficial.

A Comissão Técnica foi formada por profissionais que atuavam em posições específicas dentro da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (SEMECTEL) e, com isso, é possível observar que esta Comissão era constituída apenas por membros ligados a SEMECTEL. Cabe ressaltar que esta comissão tinha por intuito estruturar todos os dados obtidos no decorrer do processo a fim de sistematizar uma proposta de Documento-Base do Plano, além de realizar o levantamento dos dados educacionais necessários para a elaboração do diagnóstico da educação no município.

De acordo com o Caderno de Orientações do MEC (2016):

A Equipe Técnica deve desempenhar tarefas específicas, tais como:

- analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município;
- formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados;
- avaliar os investimentos necessários para cada meta;

- analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais;
- estabelecer coerência e conexão entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local.

Sendo assim:

A escolha dos profissionais que atuaram na Comissão Técnica foi pautada em critérios de quem poderia contribuir com o desenvolvimento das metas e, conseqüentemente, do Plano. Acredito que por isso tenham sido escolhidos apenas três profissionais da SEMECTEL (CT I).

A Comissão Organizadora, formada por quatro profissionais, sendo dois com funções na Secretaria de Educação e dois representando a sociedade civil, teve por objetivo realizar todo o processo necessário para a criação do PME e suas metas, tais como propiciar o diálogo entre os profissionais, criar grupos de debates das metas etc.

Cabe destacar que, analisando a criação e nomeação destas Comissões, foi possível observar que a elaboração do Plano, em um primeiro momento, contou com uma centralização por parte da Secretaria, visto que dentre todos profissionais selecionados para atuar em ambas as comissões apenas dois eram representantes da sociedade civil: um representante do Sindicato dos Professores (SINPRO) e um do Conselho Municipal de Educação (CME).

Considerando o caráter democrático que se deseja da sociedade e, principalmente, da educação torna-se necessário ressaltar que o PME, como uma política pública, deve ser elaborado em parceria com os atores que viabilizarão o pleno desenvolvimento do mesmo na prática, fato este que não foi levado em consideração no momento da criação destas comissões. Assim, uma estratégia de eficácia e efetividade do Plano, enquanto política, seria proporcionar uma maior participação de todos os segmentos, em especial os envolvidos com a educação municipal.

Continuamente, pensar a elaboração de um plano educacional sem a plena participação dos atores envolvidos com a educação pode resultar em um documento que não atenda as necessidades da rede de ensino, bem como tornar-se apenas “uma carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2002).

Cabe destacar que Valente e Romano (2002) trazem a tona o debate acerca do esvaziamento da função do PNE (BRASIL, 2001) visto que os vetos presidenciais no

que tange o financiamento da educação inviabilizaram o cumprimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação tornando, assim, apenas uma carta de intenções.

Tal fato é ressaltado no Caderno de Orientações (BRASIL, 2016, p.8) quando define que “O PME tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso”. Assim, apenas um Plano submetido a um amplo debate democrático é capaz de incorporar as diferentes vozes e vivências da sociedade.

Após a seleção dos integrantes das Comissões responsáveis por elaborar o PME de Mesquita, iniciou-se o trabalho acerca do levantamento dos dados necessários para a elaboração e sistematização do diagnóstico da rede de ensino municipal presente na referida lei. Segundo o membro da Comissão Organizadora I (CO I), as Comissões realizaram um amplo levantamento acerca da realidade educacional do município, pois o diagnóstico auxiliou no desenvolvimento das metas e estratégias a fim de construir um Plano que atendesse plenamente todos os envolvidos com a educação. Os entrevistados não souberam afirmar o tempo que levaram para realizar tal atividade, pois estavam envolvidos com outras atividades, bem como realizando suas funções dentro da Secretaria.

Ainda de acordo com CO I, concomitante a elaboração do diagnóstico do sistema de ensino, houve a preparação do 1º Fórum Municipal que teve por intuito realizar a apresentação do regimento interno dos encontros destinados ao debate da minuta do PME. Assim, para CO I, o regimento consistia basicamente em um documento que nortearia os encaminhamentos dos encontros, como também a apresentação das metas elaboradas para debater as metas e estratégias do Plano.

Os integrantes da Comissão Técnica, além de contribuir com o levantamento de dados, como apresentado anteriormente, ficaram responsáveis por elaborar uma minuta do Plano Municipal de Educação, com suas metas e estratégias, a ser apresentada no 1º Fórum Municipal. De acordo com os membros desta comissão entrevistados, este processo foi de suma importância, dado que o diagnóstico contribuiu para a redação das metas do PME.

Analisando o caminhar do processo inicial da elaboração do Plano do município de Mesquita, juntamente com as vozes dos entrevistados, foi possível apreender que os integrantes das comissões se guiaram pelo Caderno de Orientações disponibilizado pela SASE/MEC, dado que o município necessitava de um apoio

técnico a fim de construir o documento oficial e o Caderno apresentava as etapas de maneira clara e objetiva. Nessa circunstância, o texto produzido pelo MEC atuou como contexto de influência na elaboração do documento municipal. Como destacado por Ball e colaboradores (1992), os formuladores da política se esforçam para que os leitores façam uma leitura “adequada” do texto produzido, afinal há intenções comunicativas.

No entanto, a ação/atuação dos textos depende de coisas como o comprometimento, o entendimento, a capacidade, os recursos, as limitações das leituras que são realizadas nos diferentes tempos e contextos. As políticas mudam e seus significados mudam nas arenas políticas, a partir dos interpretadores ou pessoas chave que farão a interpretação da política. Algumas vezes, a mudança desses atores chave é uma tática intencional para alterar o sentido da política.

Quanto à elaboração da minuta do Plano, os membros da Comissão Técnica entrevistados salientaram que as metas do PME tiveram como ponto de partida o Plano Nacional de Educação (PNE), visto que a Lei nº13.005/2014 assevera a necessidade dos planos dos entes federados, em especial estados, Distrito Federal e municípios, estarem em consonância com o PNE (2014-2024).

Desse modo, considerando o regime de colaboração, no qual os municípios, enquanto entes federados autônomos, contam com autonomia para gerir seus sistemas de ensino, porém os mesmos possuem atribuições próprias e outras compartilhadas com os demais entes, estado e União. Com isso, não é possível que o município no momento da elaboração de seu Plano Educacional esteja alheio e ignore a realidade presente no cenário educacional do país.

Nessa lógica, CO II afirmou que “com o diagnóstico da nossa rede e o Plano Nacional foi possível desenhar as nossas metas. [...] Tentamos sempre ter a rede como eixo principal da escrita, pois não podíamos esquecer a necessidade de atingir essas metas”. Cabe ressaltar que não foi possível obter uma cópia do regimento e da minuta do Plano devido à mudança de governo no município em 2016 e a saída de todos os envolvidos com a elaboração do PME. Esse fato demonstra as fragilidades do ente público na preservação de documentos, da memória e dos registros de ações e políticas públicas.

Considerando o debate apresentado acerca de Plano e Planejamento trazido no primeiro capítulo da presente dissertação, é possível compreender que este momento de elaboração da minuta, bem como a construção do PME é complexo, visto que o

município, ao adotar o princípio da gestão democrática como eixo norteador do trabalho, ressalta a importância de construir o texto coletivamente, ou seja, o Plano é resultado de todo um planejamento. Ademais, é possível afirmar que o PME é o resultado do planejamento que se deseja para a educação de determinado município, no caso deste trabalho, a cidade de Mesquita.

Com esses passos concluídos, o diagnóstico da rede e a minuta elaborada, foi realizado o 1º Fórum Municipal, no dia 29 de abril de 2015, na Igreja Batista, localizada no bairro Cosmorama. Quando questionados sobre o fórum, os entrevistados afirmaram não recordar plenamente dos encaminhamentos, mas destacaram que “o regime e as metas foram apresentadas ao público. O regimento foi aprovado” (CO II, 2017) e que houve a divisão de grupos para a realização de debates focados em cada uma das metas, ou seja, aconteceram 20 (vinte) grupos para deliberar sobre a redação inicial do PME.

A fim de obter maiores informações acerca do Fórum organizado para iniciar o debate do Plano Municipal de Educação, foi realizada uma busca eletrônica por notícias sobre a temática que teve por resultado a obtenção de uma nota no site da Prefeitura de Mesquita, postada no dia 04 de maio de 2015²⁵.

A notícia com o título “Município apresenta seu plano de educação” não apresenta o responsável pela postagem, todavia cita que a Prefeitura de Mesquita, por meio da Secretaria de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (SEMECTEL)²⁶, realizou o 1º Fórum Municipal com a presença de representantes da Câmara dos Vereadores, Sociedade Civil, Conselho Tutelar, escolas municipais e particulares, de universidades públicas, do Estado e da Secretaria da Pessoa com Deficiência e Idoso (SEMDPDI). Ainda de acordo com a notícia, o 1º Fórum contou com a presença de Jane Milan, avaliadora educacional do MEC, e do professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, André Bocchetti.

A notícia ressalta também que o regimento foi aprovado e, como destacado pelos entrevistados, a minuta do Plano com as 20 metas foi apresentada. Posteriormente, foram abertos espaços, pequenos grupos de trabalho, responsável por debater cada meta isoladamente nos próximos encontros. Vale ressaltar que, de acordo

²⁵ Disponível em <http://www.mesquita.rj.gov.br/pmm/gestao-anterior/2015/05/04/municipio-apresenta-seu-plano-de-educacao/>

²⁶ Cabe ressaltar que a Educação antes de contar com uma Secretaria exclusiva, como é hoje em dia, a pasta era dividida com outras pastas (Cultura, Turismo, Esporte e Lazer). Todavia, para melhor desenvolvimento do texto toda vez que nos referirmos a SEMECTEL adotaremos a expressão “Secretaria de Educação”.

com a notícia, os participantes do Fórum eram distribuídos em cinco categorias: delegados natos; delegados representantes das Unidades Escolares; delegados por indicação municipal; delegados por indicação estadual; e delegados por indicação da sociedade civil. Além disso, todos possuíam direito à voz e voto no decorrer das plenárias deliberativas.

Conforme depreendido no Caderno de Orientação (MEC, 2015), quanto mais “representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação”, entretanto cabe questionar: houve a participação da comunidade? Como se deu o chamamento público para a participação do Fórum? Quem realmente participou dos debates? Durante os grupos de debate das metas, quem tinha direito a voz e voto? Esse voto era paritário?

Como destacado por Ball e colaboradores (1992; 1994), os textos da política são resultados de múltiplas agendas. Os autores argumentam que há uma diferença entre a agenda que controla e a ideologia política e o processo de influencia política e produção do texto pelo ente público. Somente algumas agendas e influências são consideradas legítimas e reconhecidas e somente algumas vozes serão ouvidas. Adicionalmente, destacam os autores, as políticas mudam e seus significados também mudam nas diferentes arenas políticas a partir dos interpretadores ou pessoas-chave que farão a interpretação da política. A partir daí, a escolha dos atores-chave na formulação da política pode se constituir em uma tática intencional para alterar o sentido da política.

Cabe ressaltar que a política apresenta uma “cultura” de apagar as memórias de gestões anteriores, principalmente quando são partidos que apresentam posicionamentos distintos. De modo a ilustrar tal assertiva, é necessário ressaltar a mudança da cor do uniforme escolar, que tende a ser realizada a cada troca de governo, na tentativa de “marcar território” político.

Neste sentido, inúmeras vezes este “apagão” impede a realização de uma análise de determinado fenômeno contemporâneo, como foi o caso dos documentos que viabilizariam uma melhor análise acerca dos caminhos para a elaboração do Plano Municipal de Mesquita. Sendo assim, é preciso destacar que essa “cultura” pode ser considerada como uma “cultura patrimonialista” e ao ser adotada pelos políticos acaba por interferir, direta e indiretamente, na construção da memória acerca inúmeras questões importantes.

O patrimonialismo, conforme Shwartzman (2003; 2006), permanece em seus traços socioculturais ao longo da história da administração pública brasileira. Conforme Lima (2017), o patrimonialismo é com frequência um termo utilizado pela literatura especializada em Ciências Sociais para destacar a ausência de distinção entre a gestão do patrimônio público (Estado, Governo) e o privado (Particular) por parte dos líderes políticos em determinado governo ou sociedade historicamente situados.

Os governantes e políticos formados nessa cultura administrativa consideram o Estado e o Governo como seu patrimônio político pessoal, familiar e particular, confundindo integralmente o que é público e o que é privado.

Conforme Azevedo (2011, *apud* LIMA, 2017):

Na condição de herança que remonta aos tempos coloniais, muitas das características das práticas do favor, do clientelismo, do patrimonialismo, do neocoronelismo, entre outras, constituem fenômenos que historicamente têm remanescido, delineando as marcas autoritárias que regem as relações sociais entre nós. Em última instância, são práticas que vêm contribuindo para que os direitos de cidadania não se generalizem e, por conseguinte, o mandonismo teime, em muitas situações, a sobrepujar processos participativos que possam ampliar o espaço público das decisões (p. 173).

No decorrer das entrevistas, foi possível avaliar que os envolvidos compreendiam o PME como “um instrumento de gestão que transcende governos” (CT I). Sendo assim, o documento oficial foi elaborado na tentativa de evidenciar as prioridades da educação no município, por meio do diagnóstico do sistema de ensino, e atuar em cima destas demandas.

Ao retomar o debate sobre planejamento da educação, Bordignon e Gracindo (2000) salientam que um Plano Municipal de Educação tanto quanto um Projeto Político Pedagógico (PPP) podem ser instrumentos que definem a cidadania desejada por determinado grupo, visto que os atores sociais envolvidos na elaboração dos mesmos apresentam concepções distintas e que muitas vezes se sobrepõem as demais (contexto da influência).

Para Mainardes (2006), é nesse contexto que os grupos, com interesses muitas vezes distintos, disputam a fim de influenciar e determinar as finalidades da educação e isso será posteriormente ressignificado pelos alunos. Desse modo, a etapa de elaboração do PME de Mesquita supracitada encontra-se sob fortes influências dos mais diversos atores sociais envolvidos ou não com a educação do município.

Todavia, a maneira como são elaborados esses instrumentos (PME ou PPP), em uma escala mais ou menos democrática, influenciará no resultado final, pois quanto mais democrático for o processo de elaboração, maiores serão as chances de embates e isso resultaria em um documento que vislumbre atender a demanda. Porém, se o processo for menos democrático, sem participação, o texto final será um “documento de gaveta”.

Os entrevistados não apresentaram muitas informações acerca do Fórum, mas salientaram que o regime previa um próximo encontro a ser realizado no dia 09 de maio de 2015, 10 dias após o primeiro encontro, no qual os grupos de trabalho realizariam os debates sobre as metas do PME do município.

3.2 Grupos de trabalho e a meta 19 do Plano Municipal de Educação de Mesquita: apropriação elástica?

Considerando as falas dos entrevistados, foi possível apreender que nesta fase da elaboração do Plano Municipal de Mesquita, a dos Grupos de Trabalhos (GT), houve a tentativa de propiciar a participação da sociedade civil na “construção” do documento oficial.

De acordo com os membros da Comissão Técnica, no dia 09 de maio de 2015, o 2º Fórum destinado à elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) realizado na Escola Municipal Rotariano Arthur Silva, houve a divisão dos grupos de trabalho para debater as metas elaboradas na minuta do PME do município. Os trabalhos foram acompanhados pelos membros de ambas as comissões, além da participação de profissionais lotados na Secretaria de Educação.

De posse destas informações, torna-se possível analisar que as 20 metas do plano foram debatidas com os interessados no tema, no entanto, não há a possibilidade de averiguar tais informações, visto que a metodologia e os documentos (atas e demais formas de registros) não se encontram disponíveis para a análise.

Segundo CO I, foi encaminhado um ofício para todas as instituições de ensino da rede pública do município com a minuta do Plano elaborado pela Comissão Técnica para que fosse realizado um debate interno, nos Centros de Estudos, e, posteriormente, as equipes das escolas apontassem possíveis incoerências, supressões e/ou adições no texto oficial. Além disso, houve a convocação para que os professores participassem deste momento de suma importância para a educação do município.

Diante desses pressupostos, é possível apreender que os membros das Comissões, ao adotarem este passo de incluir os docentes no processo de elaboração do PME de Mesquita, destacam a importância do documento a ser elaborado, visto que tal fato contribui para a afirmação da democracia local.

Considerando o atual cenário político e educacional, no qual a “voz docente” pouco ganha visibilidade, foi importante saber que a elaboração do PME de Mesquita procurou contar com a participação dos professores. Todavia, há a necessidade de saber como se deu esta participação, visto que, considerando o contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992), os professores enfrentariam os mais diversos grupos com interesses distintos para influenciar o documento a ser aprovado.

Doravante, ao questionar os entrevistados acerca dos Grupos de Trabalho (GT) realizados no 2º Fórum para elaboração do PME optou-se, para melhor desenvolvimento da pesquisa, focar nos debates ocorridos para a aprovação da redação da meta 19 do referido plano, objeto desta pesquisa.

O respondente CO II salientou que os GT foram formados considerando as inscrições e, conseqüentemente, o interesse em participar dos debates de cada indivíduo presente no momento. Ainda de acordo com CO II, os GT com o maior número de participantes foram os destinados à meta 4 (educação especial), à meta 5 (alfabetização) e à meta 19 (gestão democrática). O fato de estas metas específicas contarem com a maior participação dos envolvidos no processo de debate e elaboração do Plano ilustra a necessidade do município debaterem tais assuntos.

Como apresentado anteriormente, os membros da Comissão Técnica, ouvidos no decorrer desta pesquisa, evidenciaram que a escrita da minuta do PME levou em consideração o diagnóstico da rede realizado e, no que tange a gestão democrática, foi observado que “o cotidiano da gestão estrutura-se numa relação entre desiguais, enfrentando, por isso, enormes desafios, mas, simultaneamente, criando a possibilidade de um aprendizado de convivência democrática” (MESQUITA, 2015).

Nessa configuração, foi apresentado que a heterogeneidade social e cultural existente no sistema de ensino mesquitense influencia o cotidiano das escolas, em especial no processo de participação, e até mesmo aceitação desta, pelos gestores, considerando o “fantasma” não tão distante da indicação política para a direção das escolas.

Outrossim, CO II ressalta que a elaboração desta meta teve por intuito propiciar que “o poder nas instituições fosse dos cidadãos. [...] que eles pudessem

participar das decisões” e, tal fato coaduna com o explicitado no diagnóstico apresentado na lei que aprovou o Plano.

As estratégias promovidas pela educação pública no Município de Mesquita se engajam no bojo das mudanças necessárias em função da Constituição Federal, primeiramente e, em seguida, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os propósitos focalizam, principalmente: a descentralização financeira, em função das dificuldades existentes; a democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira e a criação de canais de participação livres e representativos, objetivando maior de autonomia da escola pública da Rede Municipal de Ensino. Por fim, vale destacar que, afora a ação fiscalizadora governamental, o controle da gestão dos recursos públicos conta com a possibilidade de que qualquer cidadão possa examinar as contas dos governos e questioná-las, exercendo, assim, o controle social. Com o objetivo de agir no interesse de ver respeitados os direitos e deveres decorrentes do ordenamento jurídico, o controle social pode ser exercido pelos cidadãos, individualmente ou organizados em associações, sindicatos, órgãos de classe ou entidades não governamentais (MESQUITA, 2015).

Contudo, a análise situacional do PME, quando aborda a gestão democrática do ensino público, opta por omitir como se dá o processo de seleção de diretores de escola na rede, dado de suma importância quando se deseja tratar sobre o tema, principalmente, definir metas e estratégias que visem uma maior democracia nos processos decisórios da rede e das escolas.

Retomando a questão dos GT, de acordo com alguns relatos, os partícipes do Grupo responsável por debater a Meta 19 incluíam indivíduos dos mais diversos segmentos, mas não há documentos que comprovem tais assertivas. Entretanto, considerando as categorias em que os participantes do Fórum foram distribuídos é possível depreender que o GT contava com: delegados natos; delegados representantes das Unidades Escolares; delegados por indicação municipal; delegados por indicação estadual; e delegados por indicação da sociedade civil.

Foi apresentado que todos os participantes contavam com a meta a ser analisada e debatida em seu Grupo. De acordo com os relatos, cada Grupo contava com um “mediador” e, na maior parte das salas, esta função era desempenhada por profissionais lotados na Secretaria de Educação. Neste momento, houve algumas divergências entre as informações obtidas, visto que CO I apresenta que “os grupos tiveram pouco tempo para conversar”, enquanto os demais entrevistados afirmam que foi dado o tempo suficiente para a troca entre os participantes.

Neste ínterim, cabe levantar alguns questionamentos acerca do processo adotado pelo município para o debate das metas: um encontro com duração que varia entre 1 a 5 horas seria suficiente para debater sobre determinado tema? É possível aprofundar o debate nesse período de tempo? Uma meta que norteará a educação do município pelo próximo decênio não precisaria de mais debates? Todos os envolvidos nos debates conheciam as Leis na qual o Plano Municipal deve estar em consonância (CF de 1988, LDB 9.394/96, PNE 2014-2024, Lei Orgânica do município)?

Outra questão que emerge a partir da organização do 2º Fórum versa sobre os debates dos Grupos serem realizados por metas separadas – afinal, quais os sentidos de se pensar a educação de maneira separada?

Levando em consideração que a educação deve ser compreendida e analisada como um todo relacional e não segmentada, é possível apreender que a divisão das metas por GT pode dificultar uma melhor interlocução entre as metas e estratégias, tornando o Plano mais coeso, como por exemplo, a necessidade da gestão democrática perpassar por todo o Plano Educacional, dada à necessidade da educação dos entes federados estarem pautadas por este princípio.

No que concerne ao debate sobre as metas, como apresentado anteriormente, todos os integrantes dos GT receberam a meta e as estratégias para que propusessem sugestões e, segundo CT I, o texto da meta 19 não sofreu modificações, contudo, foi proposta a inclusão de algumas estratégias. A fim de ilustrar, apresentamos no quadro 6 a meta aprovada:

QUADRO 6

META 19 PRESENTE NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MESQUITA (2015-2025)

27

AÇÃO	ORGANIZADOR	COLABORADOR
CRIAÇÃO DO PME	SEMECTEL	SEEDUC
META NACIONAL	META ESTADUAL	
Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à	Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas.	

²⁷ O Plano Municipal de Educação de Mesquita, como é possível observar no Quadro 6, apresenta a redação da meta 19 do Plano Estadual de Educação, contudo, como apresentado anteriormente, o estado do Rio de Janeiro ainda não adequou seu Plano ao Plano Nacional de Educação (2014- 2024). Neste sentido, o município não deixa claro em sua redação qual a referência utilizada no momento da elaboração de seu texto oficial.

comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	
META MUNICIPAL	
Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de formação e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas. (grifo nosso)	

FONTE: Plano Municipal de Educação de Mesquita (2015-2025)

De acordo com os entrevistados, a redação da meta municipal surgiu a partir dos debates ocorridos na Secretaria de Educação entre as comissões. Foram apresentadas possibilidades para a referida meta, todavia optaram por abordar a questão da formação como sendo um dos critérios para a seleção de diretores de escola.

Para CT I, a escolha de **formação** em substituição ao termo **mérito** presente no PNE (BRASIL, 2014) teve sua gênese na necessidade de “superar” o fantasma do patrimonialismo no município, visto que existia a cultura de indicar qualquer pessoa para atuar como diretor escolar, mesmo o profissional não sendo da área educacional. Conforme relatos, houve indicação por inúmeras vezes de profissionais que não conheciam nem a própria rede de ensino, pois eram selecionados de outros municípios.

As escolas tinham tradicionalmente o seu provimento realizado por nomeação do prefeito ou de membros do legislativo (vereadores e ou deputados) e, com isso, os municípios representavam o lócus de atuação do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações clientelísticas. Assim, o ambiente escolar sofria com a interferência política direta, visto que propiciava um campo fértil para o crescimento do clientelismo político.

Sendo assim, considerando que a eleição para o provimento de diretores tenha por intuito garantir um processo mais democrático no âmbito da gestão escolar, as estruturas viciadas da sociedade, em especial de profissionais que não se encontram abertos à participação da sociedade civil, podem obstaculizar o processo de democratização das instituições de ensino. Dito isto, os resquícios das práticas patrimonialistas presentes no município podem atrapalhar a materialização da gestão democrática.

Esta assertiva encontra eco nas palavras de Mendonça (2001), ao ressaltar que não é possível desconsiderar que as leis que visam consolidar a “gestão democrática restringem-se a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, descurando de

medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar esses mecanismos” (p.406).

Conforme apresentado pelos membros da Comissão Técnica, um dos fatores que propiciou a realização da “apropriação elástica” (LIMA, 2016), no que tange a redação da meta 19 adotada pelo município, foi resultado da necessidade de superar o debate sobre meritocracia. Porém, é possível apreender que a “superação” elucidada pelos profissionais pode ser considerada como uma tentativa de ignorar a discussão supracitada, visto que, ao realizar esta apropriação sem levar para o Grupo de Trabalho específico da meta, a Comissão optou por silenciar o debate.

O tema – meritocracia – propiciaria inúmeros debates, tendo em vista a rede municipal, pois as distintas visões do tema possibilitariam um processo mútuo de construção de um conceito que iria assegurar a elaboração de um Plano com a “cara do município”. Assim, oportunizar o debate, mas restringir o que será debatido é interromper um processo democrático. Entretanto, formação não pode ser considerada como um mérito do candidato? Quais os avanços democráticos em relação à substituição de mérito por formação no texto produzido?

Considerando a formação, critério definido pelo município para provimento de diretor de escola, acredita-se que tal premissa se baseia tanto na LDB (BRASIL, 1996) como nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia (BRASIL, 2006), dado que estes documentos estabelecem a docência como sendo base para o trabalho do especialista em educação – nesse caso, o diretor escolar. Assim, considera-se que, para ser um bom diretor, é essencial ter sido docente em algum momento da carreira.

Em outras palavras, o **mérito** dos profissionais para concorrer à vaga de diretor de escola seria possuir a **formação** em Pedagogia, ou seja, a formação do indivíduo seria a condição para possibilitar o provimento do mesmo. Dito isto, a formação pode ser considerada um mérito, visto que, de acordo com Barbosa (2003), o mérito encontra-se “associado quase que exclusivamente a uma aristocracia de talento, de intelecto, composta de acadêmicos, produtores de conhecimento e informação, [...] e é legitimada pelos diplomas universitários” (p.24-25).

Em contraste, a definição da docência como base da formação do “especialista” em educação nunca se constituiu um consenso. Dito isto, é possível considerar a experiência como docente condição *sine qua non* para o exercício da gestão?

Enfim, torna-se possível compreender que o município de Mesquita, ao adotar o conceito de **formação**, como sendo um dos critérios para o provimento de diretor escolar, estabeleceu que “apenas” os profissionais com tal formação são potenciais candidatos à direção da escola.

Há concordância com Paro (2009) ao defender que, numa gestão escolar democrática, todos os educadores são potenciais candidatos à direção da escola, não justificando diferenças em sua formação. Ainda sob o ponto de vista do autor, o diretor não precisa exercer, nem ter exercido a docência embora deva receber formação para lidar com questões de ensino. Logo, argumenta o autor que as funções de direção e docente não precisam, necessariamente, coincidir.

Lück (2011) afirma que é amplamente praticado o recrutamento de professores para ocuparem o cargo de diretor escolar, mas ressalta situações em que já é possível identificar um grande número de bons professores que não se tornam bons diretores, assim como é possível observar que uma proporção acentuada de diretores dedica-se mais aos trabalhos administrativos do que aos pedagógicos, descuidando da função principal da escola: a aprendizagem do aluno.

Tal afirmação encontra eco nas palavras de Amaral (2016), visto que a autora salienta que “não há, na literatura, dados empíricos suficientes que garantam essa premissa e que, no fim das contas, acreditamos se assentar em certa fragilidade” (p.393). Ainda de acordo com a autora, o processo de recrutar professores:

Constituí-se em uma reserva de mercado profissional – a garantia de ocupar esse espaço aos Pedagogos prioritariamente e, também, aos demais licenciados. E, ainda, acreditamos se assentar em uma petição de princípio. Como afirmado por Perelman&Olbrechts-Tyteca (2005), a petição de princípio não diz respeito à verdade, mas à adesão dos interlocutores às premissas que se pressupõem, isto é, ela supõe que o interlocutor já aderiu a uma tese que o orador se esforça por fazê-lo admitir (pg. 127). A tese seria: para ser gestor, é necessário ter sido professor. No entanto, essa tese não se sustenta teoricamente tampouco empiricamente (p. 393-394).

Para CO I, além das informações supracitadas, a definição de formação como critério de seleção de diretor de escola se assenta na tentativa de propiciar o aumento de profissionais com o nível superior, contudo, cabe ressaltar que, o município não especifica qual formação será considerada no processo de seleção. Todavia, considerando, mais uma vez, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de

Pedagogia (BRASIL, 2006), acredita-se que este aumento seja em profissionais com a graduação em Pedagogia e demais licenciaturas com especialização em gestão escolar.

Com isso, a Comissão optou em entrelaçar um dos critérios para provimento de diretor com outra meta do próprio plano:

META 15: Ampliar, progressivamente, em regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município, no prazo de vigência deste PME, política de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que uma parte dos professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, mantidas pelo poder público, preferencialmente (MESQUITA, 2015).

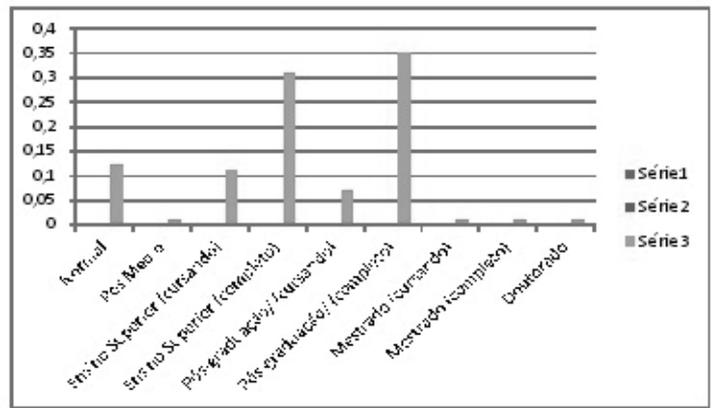
Essa correlação entre as metas pode ser observada quando o PME, em sua análise situacional, apresenta que:

No município de Mesquita o professor de anos iniciais realiza concurso público e no mínimo tem o curso normal de nível médio. Nas Instituições particulares seguimos o mesmo direcionamento, através da Legislação CEE 316/2010. Para os demais cargos exige-se no mínimo o nível superior de acordo com a área de formação. Nas creches comunitárias foi realizado através da SEMECTEL o Proinfantil para atender a formação mínima do professor (MESQUITA, 2015, p28).

Assim, ao estabelecer a formação como sendo um dos critérios para se candidatarem no processo seletivo para diretor de escola, pode-se esperar um efeito cascata na formação dos professores da rede, visto que no momento da elaboração do plano a rede contava apenas com 31% de profissionais com Ensino Superior (completo).

Normal	12%
Pós Médio	1%
Ensino Superior (cursando)	11%
Ensino Superior (completo)	31%
Pós-graduação/ (cursando)	7%
Pós-graduação/ (completo)	35%
Mestrado (cursando)	1%
Mestrado (completo)	1%
Doutorado	1%

Perfil Acadêmico - Anos Iniciais



Perfil Acadêmico - Anos Finais

Ensino Superior (completo)
Pós-graduação/ (cursando)
Pós-graduação/ (completo)
Mestrado (cursando)
Mestrado (completo)
Doutorado

Figura 1. Fonte PME de Mesquita

Retomando o processo de elaboração do PME, com foco no GT da Meta 19, após os embates e proposições realizadas pelos presentes, de acordo com os relatos, foram apresentadas ideias de novas estratégias para a referida meta. Assim, cabe questionar: qual seria o motivo da redação da meta não sofrer nenhuma tentativa de mudança? Se houve o debate foi silenciado?

Essas informações não foram apresentadas pelos entrevistados, pois os profissionais ficaram responsáveis por coordenar todo o processo de elaboração, porém, como salientado anteriormente, algumas salas contaram com a mediação de profissionais da própria Secretaria de Educação. Assim, não é possível afirmar como foram estes debates com total clareza.

Posteriormente aos GT, a Comissão Organizadora propôs a criação de uma plenária com o intuito de deliberar a aprovação ou não das metas discutidas pelos grupos. Logo, após os debates, houve um momento de aprovação das mesmas. Para CT I, a plenária tinha por intuito consolidar todo o trabalho realizado até o momento e, com isso, finalizar o texto e encaminhar ao legislativo.

Novamente o processo de elaboração do PME de Mesquita pode ser analisado como sendo rápido, visto que não foi dado um tempo considerado hábil para a apreciação de todas as metas do Plano como um todo. Cabe ressaltar que uma das

possibilidades para que este processo fosse tão ágil é que o PNE estipulou que todos os entes federados tinham o prazo de 1 (um) ano para elaborar e/ou adequar seus planos. O prazo final seria no dia 25 de junho de 2015 e o município até a data de 09 de maio apresentava apenas a minuta elaborada.

Ainda de acordo com CT I, as Comissões, após a aprovação pela Plenária, ficaram responsáveis por organizar o texto de forma coesa e coerente, mas sem realizar modificações no que tange as metas e estratégias aprovadas. Somente após estas alterações que o foi encaminhado à Câmara dos Deputados para a aprovação. Dito isto, o Plano Municipal, Lei nº 908 de 29 de junho de 2015, após tramitação no legislativo, foi aprovado pelo então prefeito Rogelson Sanches Fontoura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a política da formulação do Plano Municipal de Educação de Mesquita, contemplando dois contextos da abordagem do ciclo de políticas, visto que (1) no *contexto de influência*, onde as bases da política são construídas e os discursos são formulados, foi preciso compreender quais são as políticas em debate sobre um plano de educação como documento orientador das ações nos diferentes entes federados e (2) o *contexto da produção de texto* define a produção do texto político, o discurso empregado, incoerências, ambiguidades, concepções de sujeito e sociedade, entre outros.

Contudo, para compreender os limites e as perspectivas apresentados nos dispositivos legais sobre o tema da gestão democrática, foi necessário entender o processo histórico e político dos Planos Educacionais no país, dado que o desenvolvimento da educação no Brasil resultou na compreensão que os mesmos absorveram concepções distintas em cada período histórico e, com isso, compreender a importância do planejamento da educação torna-se de suma importância.

Como destacada por Saviani (1999, p.134), os Planos são considerados como sendo “uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo” em busca de compreender as especificidades locais.

Destaca-se que os estados e municípios apresentam um papel fundamental para a consolidação da gestão democrática, pois são os entes federados que apresentam os maiores sistemas de ensino público e têm a responsabilidade pela oferta da educação básica em âmbito nacional. Assim, ao analisar o processo de elaboração, foi necessário considerar o caráter político presente neste momento, pois não tem como desconsiderar as particularidades decorrentes deste processo.

Na análise realizada no decorrer desta dissertação, foi possível analisar que a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (SEMECTEL) do município de Mesquita foi o órgão responsável por iniciar e conduzir os percursos para a aprovação do Plano Municipal de Educação. Todavia, foram instituídas as Comissões Técnica e a Organizadora.

As Comissões ficaram responsáveis por propiciar a elaboração do diagnóstico acerca da educação do sistema municipal de ensino e da minuta do PME, bem como organizar e mediar os Fóruns destinados a elaboração do Plano Municipal de Educação.

Cabe ressaltar que no 1º Fórum foi apresentado o regimento dos encontros e a minuta do Plano para todos. Já no 2º Fórum, realizado após 10 dias do anterior, foram realizados os Grupos de Trabalhos para debater as 20 metas elaboradas, pelas comissões formadas majoritariamente por funcionários lotados na Secretaria de Educação. Portanto, é possível apreender que houve pouco tempo para estudo por partes dos delegados, bem como dos demais participantes dos GT.

Além disso, foi possível analisar que houve centralização por parte da Secretaria de Educação na elaboração do Plano, seja na organização ou nas mediações dos grupos de trabalho. Dito isto, a participação da sociedade foi reduzida e tal fato expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade, enquanto **sociedade democrática**. De acordo com Cury (2007), a gestão democrática da educação requer transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

A Meta 19 do PME de Mesquita (2015) realizou uma “apropriação elástica” (LIMA, 2016) e, conseqüentemente, adotou o critério de formação para o provimento de diretor de escola, mas, após análise do plano e das entrevistas realizadas, pode-se observar que a formação pode ser considerada como mérito. Neste sentido, compreender o que uma rede de ensino definiu por mérito para se candidatar à direção de uma escola pública pode assumir os mais diversos significados, dificultando, assim, analisar os possíveis consensos sobre o que deve ser levado em conta na avaliação da candidatura e também dos procedimentos a serem utilizados para avaliar o mérito de cada candidato.

Como apresentado anteriormente, considerando as Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia, para ser diretor de escola o profissional precisa ser pedagogo, entretanto, comungou-se com a perspectiva de Paro (2009) ao defender que, pensar em uma gestão escolar democrática, todos os educadores são potenciais candidatos à direção da escola, não justificando diferenças em sua formação. Para o autor, o diretor não precisa exercer nem ter exercido a docência, embora deva receber formação para lidar com questões de ensino. Fato explicitado pelo PME do município em sua estratégia 19.15, quando define que irá “desenvolver programa de formação de diretores e gestores escolar”. Logo, o autor argumenta que as funções de direção e docente não precisam, necessariamente, coincidir. Nesse sentido, julgou-se necessário o alargamento da concepção de educador na escola pública.

Além do mais, o PME de Mesquita (2015) furtou-se de regulamentar como ocorreria a participação da comunidade na escolha dos dirigentes escolar, deixando a cargo de legislação complementar esta definição, bem como não regulamentou como será aferido o desempenho do candidato à direção da escola, todavia, vale salientar que o município ao adotar o termo “desempenho” evidencia que o fator técnico ganha relevo na tentativa de avaliar se o candidato apresenta um perfil condizente com a função desejada.

Ressalta-se que o Plano destaca em sua estratégia 19.3 que irá “selecionar os profissionais de carreira qualificados através de processo de seleção de ampla concorrência com critérios transparentes pautados pela ética e pela valorização do servidor público”, porém não define os critérios para tal seleção.

Por fim, é importante salientar que os dispositivos legais viabilizam e induzem a implementação e consolidação da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino, entretanto, eles não garantem que a gestão democrática seja efetiva nas instituições de ensino. Nessa perspectiva, destaca-se a importância da participação da comunidade escolar, acompanhando e avaliando o processo de consolidação da gestão democrática nas instituições de ensino na garantia de uma educação pública de qualidade. Além disso, o município precisa regulamentar legislação específica sobre o tema e até o momento de conclusão desta dissertação não o fez. E nem tem um mo(vi)mento que indique que será realizado por agora, mas, cabe certificar, que o prazo estipulado pelo PNE (BRASIL, 2014) encerrou em 25 de junho de 2017.

Frente ao exposto, indagou-se se a definição de 3 (três) conceitos chave para o provimento de diretores de escola pode ser realmente compreendida como uma tentativa de viabilizar e consolidar a gestão democrática, visto que os entes federados possuem autonomia para interpretar e ressignificar as políticas levando em consideração suas particularidades.

Assim, mais uma vez, é preciso questionar se realmente foi construído um consenso sobre o perfil dos diretores para as escolas públicas brasileiras e, principalmente, se as categorias estabelecidas tanto no PNE como no Plano Educacional de Mesquita podem garantir a gestão democrática das escolas públicas. Isto é, no PME (MESQUITA, 2015), os conceitos adotados (formação, mérito e participação da comunidade) garantirão que a gestão democrática chegue ao chão da escola?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v.31, n.112, jul./set. p.707-727, 2010.

AMARAL, Daniela Patti do. Gestão democrática: questões sobre a gestão em escolas públicas no Brasil e em Portugal. In: **RTPS – Rev. Trabalho, Política e Sociedade**, Vol. I, nº 01, p. 11-36, Jul.-Dez./2016.

_____. **Mérito e desempenho na seleção de diretores escolares no Rio de Janeiro: qual gestão democrática?** In: VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação Lleida / Barcelona, Catalunha, Espanha, 2018.

ANDRADE, Edson Francisco de; GOMES, Alfredo Macedo. Estado federativo brasileiro: implicações na gestão da educação. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v.6, nº.10, jan/jun, p.133-154, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BALL, Stephen. **Education Reform**. Open University Press. USA, 1994.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria. (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

BORDE, Amanda Moreira; BERNADO, Elisangela da Silva. Gestão democrática e conselhos escolares: autonomia e descentralização em discussão. In: OLIVEIRA, Lia Maria Teixeira; LINO, Lucilia Augusta; CAVALCANTE, Jose Airton Chaves. **Conselhos escolares: desafios cotidianos da gestão democrática**. Seropédica: UFFRJ, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004

BOWE, Richard; BALL, Stephen. **Reforming education and changing schools**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm – Acesso: out/2015.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo escolar da educação básica**. Brasília/DF, 2016

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75723> – Acesso: out/2015.

_____. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília/DF, 2014.

_____. 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**. Brasília: DF, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm – Acesso: out/2015.

_____. Ministério da Educação. **Caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação**. Brasília/DF, 2016.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: DF, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm - Acesso: jan/2018.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010**. Disponível em:

http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf - Acesso em set/2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Projeto de Lei**. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no município de Duque de Caxias e dá outras providências. Duque de Caxias/RJ, 2017.

CARVALHO, M. J. DE A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. In: **Revista Lusófona de Educação**, n° 22, p.103-121, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O; SEMARARO, G. (Orgs.). **Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

_____. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares. In: **Revista Brasileira de Educação**, v.16, n°48, set/dez. p.585-608, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.23, n°3, set/dez, p.483-495, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 29, n°105, set/dez, p.1187-1209, 2008.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n°1, jan/abr, p.13-30, 2009.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO. p.149-168, 2010.

_____. Por um novo Plano Nacional de Educação. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.41, n°44, set/dez, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**. Relatório final de pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n°112, jul.-set. p.677-705, 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

DUBET, François. O que é uma escola justa? In: **Cadernos de Pesquisa**, v.37, n°.123, set/dez, 2004.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em educação. In: **Educação em foco**. Juiz de Fora, v.17, n°. 3, nov.2012/fev. p.153-176, 2013.

FERNANDÉZ, Silvina Julia. Modelos de planejamento e projeto político-pedagógico na escola pública. In. MOEHLECKE, Sabrina; AMARAL, Daniela Patti do; FERNANDÉZ, Silvina Julia. (Orgs.). **Histórias, políticas e experiências de gestão escolar: o lugar da orientação pedagógica nos sistemas de ensino públicos do Rio de Janeiro.** Curitiba: CRV, 2017.

FERREIRA, N. A educação como mediação e a totalidade do trabalho pedagógico. In: RAQUEL, M. (Org.). **Supervisão e Gestão na Escola: conceitos e práticas de mediação.** 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

GOHN, Maria da Gloria. Os movimentos Sociais na conjuntura social e política. In: **Revista do Instituto Humanitas Unisinos.** Edição 325, abril, 2010.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.21-31, maio-ago, 2004.

GOMES, Ana Waleska Amaral. Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação. In: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Brasília, DF: 2015. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>. Acesso em 27 de março de 2017.

HORA, Dinair Leal da. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense. In: **RBP AE**, v.26, n°.3, set/dez. p. 565-581, 2010.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Calos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Veda Lúcia Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação.** São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. In: **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização e a participação na organização escolar.** Braga, Portugal: Universidade do Minho, 1998.

_____. **Administração Escolar: estudos.** Porto/Portugal: Porto Editora, 2011.

_____. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v.35, n°. 129, out-dez. p. 1067-1083, 2014.

_____. Conferência. Lei de Bases: transformações e (in)consistências das dinâmicas educativas. In: **Congresso Internacional "Transformações e (In)Consistências das Dinâmicas Educativas: Mudanças na Educação e Lei de Bases"**. Coimbra/Portugal, 14 e 15 de outubro, 2016.

LIMA, Natália Pereira. **O conselho municipal de educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão**. Dissertação (mestrado em Educação) UFRJ: Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antonio Bosco. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. In: **Revista Ensaio**. Belo Horizonte, v.14, n°01, jan-abr. p.51-64, 2012.

LÜCK, Heloisa. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

_____. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜDORF, Sílvia Maria Agatti. **Metodologia da Pesquisa do projeto à monografia: o passo a passo da construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Shape, p. 39-97, 2004.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v.27, n°.94, jan/abr. p.47-69, 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**. v. 30, n° 106, jan/abr, p. 303-318, 2009.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In. TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em Política Educacional**. Campinas/SP: Mercado de Letras, 2013.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. In: **Educação & Sociedade**, ano XXII, n° 75, agosto, 2001.

MESQUITA, RJ. **Lei nº 908 de 29 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Disponível em: http://www.mesquita.rj.gov.br/?page_id=17951 – Acesso em mar/2017.

PARO, Vitor Henrique Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. In: **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**. Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio/ago, 1992.

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã. 2001.

_____. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v.30, n.107, p. 125-139, jan/abr, 2009.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.36, n.3, set./dez. p.763-778, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. In: **Pro-Posições**. Campinas, v. 23, n° 2 (68), maio/ago, p.19-31, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA. **Boletim Oficial**. Edição N. 719 de 5 de novembro de 2015. Valença: RJ, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº. 2864 de 1 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no município de Duque de Caxias. Duque de Caxias: RJ, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Ato do Secretário. In: **Resolução SME Nº 20, de 29 de setembro de 2017**. Dispõe sobre o processo de Seleção de Gestores das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: RJ, 2017.

RIBEIRO, Adelia Maria Miglievich; COUTINHO, George Gomes. Modelos de democracia na era das transformações. In: **Civitas**, v.6, n.1, jan./jun. p.13-38, 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

ROMÃO, José Estáquio. **Sistemas municipais de educação: a Lei de diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n.º.112, jul.-set. p.769-787, 2010.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, ano XX, n.º.69, dez, p.119-136, 1999.

SILVA, Maria Fatima de Souza. Das terras de Mutambó ao município de Mesquita/RJ: memórias da emancipação nas vozes da cidade. In: **XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**. Florianópolis: Anais do Simpósio, 2015.

SOARES, Tufi Machado; TEIXEIRA, Lucia Helena G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. In: **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 34, maio/ago, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. In: **Revista Brasileira de Educação**, v.17, n.49, jan/abr, 2012.

_____. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. In: **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v.25, n.03, p.123-140, 2009.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.º.45, out.-dez, p. 925-944, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. Que é administração escolar? In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.36, n.84, p.84-89, 1961.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, p.93-107, 2002.

VALLE, I. R. (In) Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 659-671, jul/set, 2013.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da educação nova: questões para debate. In: **Educação & Pesquisa**. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul/set, 2013.