

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FÁTIMA ANISE RODRIGUES EHLERT

**OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS
PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA
REGIÃO DAS MISSÕES - RS**

PORTO ALEGRE
2022

FÁTIMA ANISE RODRIGUES EHLERT

**OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS PARA O
FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO DAS MISSÕES – RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Neusa Chaves Batista

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

PORTO ALEGRE
2022

CIP - Catalogação na Publicação

Rodrigues Ehlert , Fátima Anise

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS
PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA
REGIÃO DAS MISSÕES - RS / Fátima Anise Rodrigues
Ehlert . -- 2022.

336 f.

Orientadora: Neusa Chaves Batista.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Plano Nacional de Educação. 2. Plano Municipal
de Educação. 3. Gestão Democrática. 4. Sistema
Municipal de Ensino. 5. Gestão da Educação. I. Chaves
Batista, Neusa, orient.. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FÁTIMA ANISE RODRIGUES EHLERT

**OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS PARA O
FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS
SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO DAS MISSÕES - RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em 29 de abril de 2022.

Prof.^a Dra. Neusa Chaves Batista (UFRGS) – Orientadora

Prof.^a Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Prof.^a Dra. Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dra. Maria Luiza Rodrigues Flores – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dra. Patrícia Marchand – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

*O doutorado embrulha tudo.
Sabemos tudo e daí não sabemos nada.
Tudo se mistura, o vivido, o lido e o idealizado.
Um turbilhão de ideias toma conta de nós.
A inquietude é nossa companhia diária.
Mesmo terminando, parece que estamos no começo.
O que ele quer da gente, coragem para seguir.*

Parafraseando Cora Coralina

AGRADECIMENTOS

Difícil agradecer nominalmente todos que fazem parte deste processo de doutoramento, por isso, cada palavra aqui é estendida a todos e todas que em algum momento cruzaram meu caminho pessoal, familiar, profissional e social; pois o convívio com cada um me fez e faz ser a Fátima que busca, sonha, perde, ganha, conquista e segue sempre, uma vez que, enquanto há vida, há o que buscar, conhecer, compreender e transformar.

Neste caminhar de quase cinco anos, minha gratidão:

- A Deus, que, em sua infinita bondade, me abriu caminhos inimagináveis;*
- A meus pais, Carlos e Almerí (in memoriam), que seguem a me fortalecer, acompanhar e incentivar com tudo que foram e são para mim;*
- A minha amada família, meu marido e companheiro Paulo, meus filhos Anna Paula e Ricardo, pelo incentivo, paciência, amor e cuidado, sem isso, eu não conseguiria;*
- Aos meus irmãos, Marcelo, Francisco, José Inácio e Caio, esta conquista é nossa e fruto da formação e educação que recebemos, que nos ensinou a sermos corajosos e buscarmos o conhecimento, pois isto ninguém nos tira;*
- A professora Neusa, minha orientadora, por entender meu funcionamento, minha vocação de estar em vários espaços e lugares ao mesmo tempo, por me acolher e estar sempre atenta às possibilidades de crescimento profissional e intelectual, incentivando, orientando e me trazendo para a realidade muitas e muitas vezes;*
- A UFRGS, por ser uma Universidade Pública de excelência e tão bem exercer sua função na formação de profissionais comprometidos com a defesa da democracia, da educação pública e da justiça social;*
- Aos amigos e amigas, são tantos, de perto, de longe, de diferentes cantos deste Rio Grande e além... obrigada pelo carinho, pela amizade e pelas palavras de incentivo.*

RESUMO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um instrumento fundamental para o planejamento nacional e, consecutivamente, para o planejamento de Estados e Municípios, pois possibilita às diferentes instâncias (auto)avaliar e a diagnosticar a realidade de cada uma das etapas e modalidades da educação, bem como projetá-la para o prazo de dez anos. A partir desse PNE, os municípios elaboram os seus Planos Municipais de Educação (PME), regulamentando o princípio constitucional de Gestão Democrática (GD) do ensino público, e, nesse processo, participaram diferentes atores educacionais que deram/dão sustentação aos textos que geraram as respectivas leis. Esta tese trata dos PME como instrumentos para o fortalecimento da GD nos Sistemas Municipais de Ensino (SME) da Região das Missões - RS. Com o objetivo de analisar os Planos Municipais de Educação, foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: Os Planos Municipais de Educação constituem-se como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região das Missões - RS? Inicialmente, foi realizada uma primeira análise de cunho quali-quantitativa, com base nos vinte e cinco municípios que compõem a região das Missões, e, posteriormente, foram selecionados quatro municípios para o aprofundamento do estudo, tendo em vista responder ao problema proposto. Foram considerados os Planos Municipais de Educação elaborados com base no PNE 2014-2024, com ênfase na meta 19, que dispõe sobre a gestão democrática, estabelecendo um prazo aos municípios para sua regulamentação. No processo, importou entender como cada município interpreta e (re)significa esta Meta do PNE em seus Planos, juntamente com as estratégias previstas para o seu cumprimento. Os dados oriundos de fontes como da análise documental, questionários e entrevistas dão sustentação à pesquisa, a partir de estudos de caso, considerando a abordagem da análise temática e de conteúdo, de enunciação e de discursos institucionais nos textos produzidos, reproduzidos e (re)criados que dão base ao PME e a lei da GD em cada município, com base em Bardin (2016) e Krieg-Plange (2018). Em âmbito contextual, apresenta-se a redefinição do Estado a partir da década de 1990, sua estrutura e organização, a responsabilidade dos municípios no contexto do federalismo e da descentralização. No que tange ao referencial teórico, realiza-se diálogos articulando-se os PME enquanto instrumentos para o fortalecimento da gestão democrática na perspectiva da justiça social (FRASER, 2006) e da democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007), enquanto política educacional que pode ser localmente (re)significada (BATISTA, 2013) e como um conjunto de estratégias político-educacionais dos municípios, de modo que possam gerir a educação com transparência e de forma coesa com os anseios locais (SOUZA, 2014). Epistemologicamente, compreende-se as políticas públicas a partir do ciclo de políticas (BOWE; BALL, GOLD, 1992; BALL, 1994a), com abordagem do contexto da influência, da produção do texto e da prática para análise de políticas educacionais como um ciclo contínuo e interrelacionado. Conclui-se que os PME se constituem como instrumentos numa política pública municipal que fortaleceu a GD a partir do momento em que entrou na agenda e foi discutida concomitante a elaboração do PME. Posteriormente, ao tornarem-se lei nos municípios, trazem para o debate temas como: a escolha de diretores(as); os conselhos de controle social, fiscalização e participação social; os grêmios estudantis, as associações de pais, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa; a participação da comunidade escolar no planejamento escolar e programas de formação de diretores(as) e gestores(as); realizando movimentos que suscitaram uma democracia participativa para além da representação que está presente nos diferentes contextos da política pública, no contexto da influência, do texto, da prática e da estratégia política. Tal movimento constrói possibilidades de redistribuição de bens e serviços, neste caso, o direito à educação com qualidade para todas e todos, do reconhecimento das diversidades que compõem o contexto educacional e da

representação política que dá voz a cada representante dos pais/mães, dos professores, dos alunos e das alunas, dos movimentos e associações. E por fim, proponho analisar a gestão democrática sob à perspectiva decolonial, por meio de uma intervenção política e pedagógica capaz de ler o mundo para intervir na reinvenção da sociedade, e contemplar uma ação pedagógica voltada para o reconhecimento social e cultural e para a democratização da educação.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação. Gestão Democrática. Sistema Municipal de Ensino. Gestão da Educação.

ABSTRACT

The National Education Plan (PNE) is a fundamental policy for national planning and, posterior States and Municipalities planning, as it allows each one to (self)evaluate its and diagnosticate the reality of each of the steps and Education modalities, and project it for a ten-year term. From this PNE, the municipalities elaborate their Municipal Education Plan (PME) regulated by the constitutional principle of public education Democratic Management (GD), and, in this process, different educational actors, that gave/give support to the texts that generate the respective laws, take part. This thesis treats PME as instruments of the reinforcement of GD in the Missões Region – RS - Municipal Education Systems (SME). With the purpose of analyzing if the PMEs constitute as instruments for the reinforcement of the Municipal Education Systems democratic management politic in the Missões Region – RS, a problem for the research was made: The Municipal Education Plans constitute themselves as instruments for the reinforcement of the Municipal Education Systems democratic management politic in the Missões Region – RS? Initially, a first qualitative and quantitative analysis was made based on twenty-five municipalities that compose the Missões region, and, posteriorly, four municipalities were selected for further study, in view of answering the proposed problem. PME elaborated based on the PNE 2014-2024 were considered, with emphasis on Goal 19, which disposes of democratic management establishing a deadline for its regulation. In the process, it was important to understand how each municipality interprets and (re)signifies this Goal from PNE in its plans, along with the strategies foreseen for its accomplishment. Data coming from sources like the documental analysis, questionnaires, and interviews give the sustain to the research from case studies considering the approach of analyzing the thematic, content, enunciation, and institutional speech in the texts produced, reproduced, and (re)created that gives basis to the PME and to the GD law in each municipality, based on Bardin (2016) and Krieg-Plange (2018). In the contextual scope, the redefinition of the State from the 1990 decade, its structure and organization, the responsibility of municipalities in the context of federalism, and its decentralization is presented. Regarding the theoretical reference, dialogues are performed articulating the PME as instruments for the reinforcement of the democratic management in the perspective of social justice (FRASER, 2006), high-intensity democracy (SANTOS, 2007), as educational politic that can be locally (re)signified (BATISTA, 2013) and as a set of educational policy strategies from the municipalities, so that they can manage the education with transparency in a cohesive with the local wishes form (SOUZA, 2014). Epistemologically, I comprehend public politics as part of the cycle of politics (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994a) with an approach in the context of influence, textual production, and practice for the analysis of educational politics as a continuous and interrelated cycle. I conclude that the PME constitute themselves as instruments in a municipal public politic that reinforced the GD from the moment that it entered the agenda and was discussed concomitant to the PME elaboration and posteriorly became law in the municipalities bringing the debate themes like: the choice of directors; the Council of social control, supervision, and social participation; the student council, the parent's association, the financial, pedagogic and administrative autonomy; the school community participation in the school planning and directors and managers formation programs; realizing movements that succinct a participative democracy for beyond the representation that is present in the different context of public politics, in the context of influence, text, practice and politic strategy. Such movement builds possibilities for goods and services redistribution, in this case, the right to quality education for everyone, the recognition of diversities that compose the educational context, and the political representation that gives voice to every parent,

teacher, student, and movement, and association representative. And finally, I propose to analyse the democratic management in the decolonial perspective from a political and pedagogical intervention able to read the world in order to intervene in the reinvention of society and contemplate a pedagogical action towards the social and cultural recognition and for the democratization of the education.

Keywords: National Education Plan. Municipal Education Plan. Democratic Management. Municipal Education System. Education Management.

RESUMEN

El Plan Nacional de Educación (PNE) es un instrumento fundamental para el planeamiento nacional y, consecutivamente, para el planeamiento de Estados y Municipios, pues posibilita a diferentes instancias (auto)evaluar y diagnosticar la realidad de cada una de las etapas y modalidades de Educación, así como proyectarla para el plazo de diez años. A partir de ese PNE, los municipios elaboran sus Planos Municipales de Educación (PME), regulando el principio constitucional de Gestión Democrática (GD) de la educación pública, y, en este proceso, participan diferentes actores educativos que dieron/dan sustentación a los textos que generaron las respectivas leyes. Esta tesis trata de los PME como instrumentos para el fortalecimiento de la GD en los Sistemas Municipales de Enseñanza (SME) de la Región de las Missões – RS. Con el objetivo de analizar los Planos Municipales de Educación, fue elaborada el siguiente problema de pesquisa: ¿Los Planos Municipales de Educación se constituyen como instrumentos para el fortalecimiento de la gestión democrática en os Sistemas Municipales de Enseñanza de la Región de las Missões - RS? Inicialmente, fue realizada un primer análisis de cuño cuali-cuantitativa, con base en los veinticinco municipios que constituyen la región de las Missões, y, posteriormente, fueron seleccionados cuatro municipios para el profundizado del estudio, tiendo en vista responder al problema propuesto. Fueron considerados los Planos Municipales de Educación con base en el PNE 2014-2024, con énfasis en la Meta 19, que trata sobre la gestión democrática, estableciendo un plazo a los municipios para su reglamentación. En el proceso, importó entender como cada municipio interpreta y (re)significa esta Meta del PNE en sus Planos, juntamente con las estrategias previstas para su cumplimiento. Los datos de fuentes como del análisis documental, cuestionarios y entrevistas dan sustentación a la pesquisa, a partir de estudios de caso, considerando el abordaje del análisis temático y de contenido, de enunciación y de discursos institucionales en los textos producidos, reproducidos y (re)creados que dan basis al PME y a la ley de la GD en cada municipio, con base en Bardin (2016) y Krieg-Plange (2018). En ámbito contextual, se presenta la redefinición del Estado a partir de la década de 1990, su estructura y organización, la responsabilidad de los municipios en el contexto del federalismo y de la descentralización. En lo que se refiere al referencial teórico, se realiza diálogos articulando los PME como instrumentos para el fortalecimiento de la gestión democrática en la perspectiva de justicia social (FRASER, 2006), de la democracia de alta intensidad (SANTOS, 2007), mientras política educacional que puede ser localmente (re)significada (BATISTA, 2013) y como un conjunto de estrategias político-educacionales de los municipios, de modo que puedan administrar la educación con transparencia de forma cohesiva con los anhelos locales (SOUZA, 2014). Epistemológicamente, comprendo las políticas publicas a partir del ciclo de políticas (BOWE; BALL, GOLD, 1992; BALL, 1994a) con abordaje del contexto de la influencia, de la producción de texto y de la práctica para análisis de políticas educacionales como un ciclo continuo e interrelacionado. Concluyo que los PME se constituyen como instrumentos en una política pública municipal que fortaleció la GD a partir del momento en que se entró en la agenda y fue discutida al mismo tiempo de la elaboración del PME y posteriormente se tornó ley en los municipios trayendo para debate temas como: la elección de directores(as); los Consejos de control social, fiscalización y participación social; los consejos estudiantiles, las asociaciones de padres, la autonomía financiera, pedagógica y administrativa; la participación de la comunidad escolar en el planeamiento escolar y programas de formación de directores(as) y gestores(as); realizando movimientos que han suscitado una democracia participativa para además de la representación que está presente en los diferentes contextos de la política pública, en el contexto de la influencia, del texto, de la práctica y de la estrategia política. Tal movimiento

construye posibilidades de redistribución de bienes y servicios, en estos caso el derecho a la educación con calidad para todos y todas, del reconocimiento de las diversidades que componen el contexto educacional y de la representación política que da voz a cada representante de los padres/madres, de los profesores, de los alumnos, de los movimientos y asociaciones. Y por fin, propongo analizar la gestión democrática en la perspectiva decolonial a partir de una intervención política y pedagógica capaz de leer el mundo para intervenir en la reinención de la sociedad y contemplar una acción pedagógica orientada al reconocimiento social y cultural y para la democratización de la educación.

Palabras-clave: Plan Nacional de Educación. Plan Municipal de Educación. Gestión Democrática. Sistema Municipal de Encino. Gestión Democrática.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados do IDEB relativos às escolas da Rede Municipal do município A.....	156
Tabela 2 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município B.....	157
Tabela 3 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município C.....	158
Tabela 4 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município C.....	159
Tabela 5 – Eleição de diretores nos municípios selecionados.....	219
Tabela 6 – Partidos políticos no poder	272

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantitativo referente a artigos - 2007 a 2021	30
Quadro 2 – Temas centrais do Evento - ANPAE (2007 a 2019).....	37
Quadro 3 – Eixos temáticos do Evento - ANPAE 2013.....	38
Quadro 4 – Eixos temáticos do Evento – ANPAE 2015 a 2019	38
Quadro 5 – Trabalhos em Eventos – ANPAE 2015 e 2019	39
Quadro 6 – Títulos dos trabalhos e as palavras-chave – Eventos – ANPAE 2009 e 2019.....	39
Quadro 7 – Quantitativo referente a Dissertações e Teses (2007 a 2019).....	50
Quadro 8 – Abordagem das pesquisas em relação ao PME, GD e ao SME.....	54
Quadro 9 – Temas das entrevistas realizadas com Secretários e Secretárias Municipais de Educação e Presidentes/ Presidentas dos Conselhos Municipais de Educação.....	70
Quadro 10 – Jurisdição nos Sistemas de Ensino	90
Quadro 11 – Quadro do histórico dos Planos de Educação no âmbito nacional	96
Quadro 12 – Resumo dos trâmites legais referente ao PNE 2014-2024	100
Quadro 13 – Conceitos de democracia representativa, participativa, baixa e alta intensidade	110
Quadro 14 – Estratégia 19.1 reescrita nos PME – 2015.....	136
Quadro 15 – Estratégia 19.2 reescrita nos PME – 2015.....	138
Quadro 16 – Estratégia 19.3 reescrita nos PME – 2015.....	139
Quadro 17 – Estratégia 19.4 reescrita nos PME – 2015.....	140
Quadro 18 – Estratégia 19.5 reescrita nos PME – 2015.....	142
Quadro 19 – Estratégia 19.6 reescrita nos PME – 2015.....	144
Quadro 20 – Estratégia 19.7 reescrita nos PME – 2015.....	145
Quadro 21 – Estratégia 19.8 reescrita nos PME – 2015.....	146
Quadro 22 – Organização do PME do município A.....	161
Quadro 23 – Organização do PME do município B.....	163
Quadro 24 – Organização do PME do município C.....	164
Quadro 25 - Organização do PME do município D	165
Quadro 26 – Características dos 4 municípios da Região das Missões.....	167
Quadro 27 – Meta da GD nos quatro municípios selecionados	168
Quadro 28 – Resumo das Estratégias do PNE.....	173
Quadro 29 – Estratégias previstas pelo Município A	174
Quadro 30 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município A	178
Quadro 31 – Estratégias Previstas pelo município B	181
Quadro 32 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município B.....	182
Quadro 33 – Estratégias Previstas pelo município C	185
Quadro 34 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município C.....	186
Quadro 35 - Estratégias previstas pelo município D	188
Quadro 36 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município D	190
Quadro 37 – Secretários Municipais de Educação em relação ao PME.....	195
Quadro 38 – Atuação profissional dos Presidentes do CME.....	201
Quadro 39 – Conselho Municipal de Educação em relação a elaboração do PME.....	204
Quadro 40 – Diretores de escola em relação ao PME	207
Quadro 41 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a GD.....	209
Quadro 42 – Conselho Municipal de Educação em relação a GD	215
Quadro 43 – Diretores de escola em relação a GD.....	217
Quadro 44 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a eleição de diretores/as ...	221

Quadro 45 – Conselho Municipal de Educação em relação a eleição de diretores/as.....	224
Quadro 46 – Secretários/as Municipais de Educação em relação ao CME.....	233
Quadro 47 – Presidentes dos conselhos em relação ao CME.....	235
Quadro 48 – Representação nos Conselhos Municipais de Educação	238
Quadro 49 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a participação da comunidade escolar.....	242
Quadro 50 – Presidentes dos CME em relação a participação da comunidade escolar	244
Quadro 51 – Diretores/as em relação a participação da comunidade escolar	247
Quadro 52 - Fragilidades e potencialidades da GD nos municípios selecionados	252
Quadro 53 – Estratégias referentes aos Conselhos Escolares.....	262
Quadro 54 - Descritor Plano de Educação – 2015.....	313
Quadro 55 – Descritor Plano de Educação – 2016.....	313
Quadro 56 - Descritor Plano de Educação – 2017.....	313
Quadro 57 - Descritor Plano de Educação – 2018.....	314
Quadro 58 - Descritor Plano de Educação – 2019.....	314
Quadro 59 - Descritor Gestão democrática – 2007	314
Quadro 60 - Descritor Gestão democrática – 2007	315
Quadro 61 - Descritor Gestão democrática – 2007	315
Quadro 62 - Descritor Gestão democrática – 2007	316
Quadro 63 - Descritor Gestão democrática – 2016	316
Quadro 64 - Descritor Gestão democrática – 2018	316
Quadro 65 - Descritor Gestão democrática – 2019	317
Quadro 66 - Descritor Gestão democrática – 2007	317
Quadro 67 - Descritor Gestão democrática - 2008.....	318
Quadro 68 - Descritor Gestão democrática – 2010	318
Quadro 69 - Descritor Gestão democrática – 2015	318
Quadro 70 - Descritor Gestão democrática – 2015	319
Quadro 71 - Descritor Gestão democrática – 2016	319
Quadro 72 - Descritor Gestão democrática – 2016	319
Quadro 73 - Descritor Gestão democrática – 2018	320
Quadro 74 - Descritor Gestão democrática – 2019	320
Quadro 75 - Descritor Gestão democrática – 2020	320
Quadro 76 - Descritor Gestão democrática – 2020	321
Quadro 77 - Descritor Gestão democrática – 2020	321
Quadro 78 - Descritor Gestão democrática – 2020	322
Quadro 79 - Descritor Gestão democrática – 2021	322
Quadro 80 - Descritor Gestão democrática – 2021	322
Quadro 81 - Descritor Gestão democrática – 2021	323
Quadro 82 - Descritor Gestão democrática – 2021	323
Quadro 83 - Descritor Gestão democrática – 2021	323
Quadro 84 – Descritor Gestão democrática - 2009	324
Quadro 85 - Descritor Gestão democrática – 2018	324
Quadro 86 – Descritor Sistema Municipal de Ensino – 2020	325
Quadro 87 – Descritor Sistema Municipal de Ensino – 2020	325
Quadro 88 – Descritor Sistema Municipal de Ensino - 1999.....	325
Quadro 89 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2013	326
Quadro 90 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2014	326
Quadro 91 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2014.....	327
Quadro 92 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2016.....	327
Quadro 93 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2017.....	328

Quadro 94 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2018	328
Quadro 95 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2018.....	328
Quadro 96 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2018.....	329
Quadro 97 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2014.....	330
Quadro 98 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2015.....	330
Quadro 99 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2015	331

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas conforme Ball e Bowe (1992, 1994).....	59
Figura 2 – Ciclo de políticas e a política PME.....	61
Figura 3 – Gestão na visão macro e micro da educação/na educação.....	65
Figura 4 – 1ª etapa do caminho metodológico percorrido.....	77
Figura 5 – 2ª etapa do caminho metodológico percorrido.....	78
Figura 6 - Caminho analítico-metodológico.....	78
Figura 7 – Conceito das dimensões de justiça social de Nancy Fraser.....	119
Figura 8 – Mapa do RS com a região das Missões.....	123
Figura 9 – Dimensões do governo democrático da escola, segundo Lima (2014).....	150
Figura 10 – O PME e sua relevância para a GD.....	152
Figura 11 – Relação GM, SME e GE.....	258
Figura 12 – Movimento em relação ao planejamento.....	259
Figura 13 – Relação e conexão entre fragilidades e potencialidades.....	268
Figura 14 – Contrabalança representando correlação de forças.....	269
Figura 15 – Colonialidade do poder, do ser e do saber.....	277
Figura 16 – Gestão democrática na perspectiva da prática decolonial.....	282

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das matrículas na Educação Básica por dependência administrativa - Brasil 2021.....	94
Gráfico 2 – Escolha de Diretores.....	128
Gráfico 3 – Mecanismos coletivos de participação.....	129
Gráfico 4 – Participação da comunidade escolar.....	131
Gráfico 5 – Participação dos atores educacionais na elaboração do PME nos 25 municípios da Região das Missões	133
Gráfico 6 – As estratégias nos PME dos 25 municípios da Região das Missões.....	135
Gráfico 7 – Quantidade de estratégias nos PME dos municípios selecionados	173
Gráfico 8 – Estratégias da GD do município A e sua relação com a GA, GP e GF.....	177
Gráfico 9 – Conselhos Municipais que possuem ou não sistema próprio	199
Gráfico 10 – Representatividades presentes na Presidência de cada CME.....	200
Gráfico 11 – Diretores e diretoras participantes do questionário	206
Gráfico 12 – Forma de escolha dos diretores/as.....	228
Gráfico 13 – Tempo de atuação na direção	229
Gráfico 14 - Criação dos CME no RS	232
Gráfico 15 – Diretores/as de Escola em relação à participação no CME.....	238
Gráfico 16 – Integrantes do Conselho Municipal de Educação	240
Gráfico 17 – Integrantes da sociedade civil no CME.....	241
Gráfico 18 – Participação da comunidade escolar na elaboração da documentação escolar	249

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACPM - Associação de pais e Mestres
AD - Avaliação dos docentes
AEE - Atendimento Educacional Especializado
AGE - Avaliação da gestão escolar
AMM - Associação dos Municípios das Missões
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BNCC - Base Nacional Comum Curricular
BTDT - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ - Custo Aluno-Qualidade
CBE - Conferências Brasileiras da Educação
CERB - Colégio Evangélico Rui Barbosa
CEED - Conselho Estadual de Educação
CE - Currículos Escolares
CE - Conselhos Escolar
CF - Constituição Federal
CME - Conselho Municipal de Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CONSEME - Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Educação
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CPM - Círculo de Pais e Mestres
CTG - Centro de Tradições Gaúchas
EC - Emenda constitucional
EJA - Educação de Jovens e Adultos
FAMURS - Federação da Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FNE - Fórum Nacional de Educação
GD - Gestão Democrática
GA - Gestão Administrativa

GE - Grêmio Estudantil
GF - Gestão Financeira
GP - Gestão Pedagógica
GEEMPA - Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
LO - Leis Orçamentárias
LOM - Lei Orgânica Municipal
Lume – Repositório Digital
MEC - Ministério da Educação
PAR - Plano de Ações Articuladas
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE - Programa Dinheiro Direto da Escola
PEE - Plano Estadual de Educação
PG - Plano de Gestão
PGE - Plano de Gestão Escolar
PEE - Plano Estadual de Educação
PIB - Produto Interno Bruto
PME - Plano Municipal de Educação
PNE - Plano Nacional de Educação
PPP - Projeto Político Pedagógico
PR - Paraná
PREDUC - Promotorias Regionais de Educação
PROGESTÃO - Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares
RBPAE - Revista da Anpae
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RS - Rio Grande do Sul
RE - Regimento Escolar
SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEDUC - Secretaria Estadual de Educação

SC - Santa Catarina

SME - Sistema Municipal de Ensino

SNE – Sistema Nacional de Ensino

SMEd - Secretaria Municipal de Educação

SP - São Paulo

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 PERCURSO METODOLÓGICO	27
2.1 ESTADO DA QUESTÃO	28
2.1.1 Na busca de artigos	29
2.1.2 Na busca de trabalhos publicados em Eventos	37
2.1.3 Na busca de dissertações e teses	49
2.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	55
2.3 OBJETIVO GERAL	56
2.3.1 Objetivos específicos	56
2.4 REFERÊNCIA EPISTEMOLÓGICA-METODOLÓGICA	57
2.4.1 Políticas educacionais na perspectiva do ciclo de políticas	57
2.4.2 Análise documental	66
2.4.3 Questionário	67
2.4.4 Entrevista	69
2.4.5 Estudo de caso	71
2.4.6 Análise temática	72
2.4.6.1 Análise de conteúdo	72
2.4.6.2 Análise de enunciação	73
2.4.6.3 Análise de discursos institucionais	75
3 ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	80
3.1 A REDEFINIÇÃO DO ESTADO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	80
3.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO	84
3.4 PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	95
3.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA	104
4 JUSTIÇA SOCIAL E DEMOCRACIA: UM DIÁLOGO COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO	109
4.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE	109
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESIGUALDADES ESCOLARES E JUSTIÇA SOCIAL ..	114
4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E JUSTIÇA EDUCACIONAL	117

5 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES	122
5.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA, CULTURAL, POLÍTICA E EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DAS MISSÕES	123
5.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES	125
5.3 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA ELABORAÇÃO DOS PME	132
5.4 A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS ESTRATÉGIAS NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DAS MISSÕES	134
5.5 O FORTALECIMENTO DA META 19 E SUA RELEVÂNCIA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES	149
6 ESTUDO DOS QUATRO MUNICÍPIOS SELECIONADOS	154
6.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO, POLÍTICO, CULTURAL E EDUCACIONAL DOS QUATRO MUNICÍPIOS SELECIONADOS	154
6.2 OS DIFERENTES PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS QUATRO MUNICÍPIOS DO ESTUDO DE CASO	160
6.3 RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM O TEMA DA TESE	167
6.4 CONCEPÇÃO DOS ATORES EDUCACIONAIS SOBRE A META 19	193
6.4.1 Planos Municipais de Educação	194
6.4.1.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação	195
6.4.1.2 Concepção dos Presidentes do Conselho Municipal de Educação	198
6.4.1.3 Concepção dos Diretores(as) Escolares	206
6.4.2 Gestão democrática	208
6.4.2.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação	209
6.4.2.2 Concepção dos(as) Presidentes do Conselho Municipal de Educação	215
6.4.2.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares	216
6.4.3 Eleição de diretores	219
6.4.3.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação	221
6.4.3.2 Concepção dos(as) Presidente(s) do Conselhos Municipal de Educação	224
6.4.3.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares	227
6.4.4 Conselho Municipal de Educação	230
6.4.4.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação	233
6.4.4.2 Concepção dos(as) Presidente(s) Municipais de Educação	235
6.4.4.3 Concepção dos(as) Diretores Escolares	237

6.4.5 Participação da comunidade escolar	242
6.4.5.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação.....	242
6.4.5.2 Concepção dos(as) Presidentes(s) do Conselho Municipal de Educação.....	244
6.4.5.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares.....	247
6.5 FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES NA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS	252
6.6 POSSIBILIDADES DE RESSIGNIFICAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DOS QUATRO MUNICÍPIOS ESTUDADOS...	271
7 UMA PROPOSIÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL	275
7.1 DESCOLONIZAR A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E CAMINHAR PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	276
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	283
REFERÊNCIAS	289
APÊNDICE 1	302
APÊNDICE 2	304
APÊNDICE 3	313

1 INTRODUÇÃO

A inquietude da docência e na docência me trouxe até aqui. Com 35 anos de atuação na Educação, desde a alfabetização até o final do Ensino Médio, com 16 anos voltados a gestão municipal, na coordenação pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, por 3 anos, e como Secretária Municipal de Educação, por 13 anos; após ter concluído, em 2016, o Mestrado Profissional em Educação, na Unipampa – Campus Jaguarão –, desafio-me a fazer a seleção para doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Eis que sou aprovada na seleção, e começa esta longa trajetória marcada por mudança, muitas reflexões, descobertas, análises e ressignificações; além de diversas oportunidades profissionais, como ter atuado na Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), como Coordenadora da área técnica da educação, e, desde setembro de 2020, estar como membro do Conselho Estadual de Educação representando esta entidade.

Ter a oportunidade de estar no Doutorado em Educação, na Linha de Gestão e Política de Processos Educacionais, na UFRGS, além de um sonho realizado, é ter a chance de revisitar a trajetória vivida, compreender muitas situações, ressignificar conceitos e tentar contribuir com reflexões junto a outros(as) profissionais que estão na gestão e que, muitas vezes, na correria do dia a dia, não tem a dimensão do quanto as políticas públicas, de fato, representam o Estado em ação, conforme afirmado por Muller (2016), e que esta ação é determinada por decisões carregadas de concepções, visão de mundo e intenções de quem se encontra no poder, nas diferentes esferas.

Constituir-se uma pesquisadora é um processo de aprendizagem lento, doloroso, mas desafiante. Foi necessário um exercício constante para distanciar-me dos anos de prática na gestão municipal e escolar, bem como na docência, para buscar compreender, a partir das teorias lidas, os processos de formulação e implementação das políticas públicas educacionais, nas quais tantas vezes atuei no contexto da prática. A maior parte da minha atuação profissional deu-se num município situado na região das Missões do Rio Grande do Sul.

Tal atuação possibilitou-me o acesso a uma realidade educacional que fortaleceu a minha prática como gestora crítica, contudo, passei a entender que para obter uma visão que articulasse o conhecimento adquirido no exercício da prática, se tornava relevante para a minha formação ampliar o meu campo de visão, incorporando a esse o olhar àquele da pesquisadora mediado pelo conhecimento acadêmico. Essa busca de ampliação da minha visão crítica da realidade educacional motivou-me a realizar a presente pesquisa, que resultou

nesta tese de doutorado “Os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões”, a qual teve como guia a seguinte questão central: os Planos Municipais de Educação constituem-se como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região das Missões? Outras questões também acompanharam o desenvolvimento da tese: quais aspectos do processo de implementação dos Planos nos municípios suscitaram disputas e (res)significações no contexto de prática? Quem participou da elaboração e implementação dos Planos? Como se deu a discussão e implementação das estratégias previstas no PNE? Houve novas construções de sentidos e significados a partir do texto original da política (PNE)? Podemos relacionar o processo de implementação dos Planos no contexto dos municípios com a gestão democrática do ponto de vista de uma justiça social (FRASER,2006)?

A fim de responder o questionamento posto como central para a tese, propus como objetivo geral “analisar os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões”, e, como específicos, os seguintes objetivos: Construir um referencial teórico-conceitual que relacione democracia e justiça social no contexto educacional; Mapear em estudo quali-quantitativo as principais características e repercussões da elaboração dos PME nos 25 municípios da Região das Missões; Selecionar quatro municípios da região das missões a fim de realizar estudos de caso aprofundados sobre o processo de formulação e implementação da Meta 19 e suas estratégias nos PMEs; Caracterizar os contextos político, social e econômico dos municípios selecionados para estudos de caso na região das missões; Analisar o ordenamento legal que regulamenta a gestão democrática dos quatro municípios selecionados para estudos de caso; Examinar como a meta 19 e suas estratégias inseridas no PME dos municípios repercutem na gestão democrática no contexto da prática dos Sistemas Municipais de Ensino dos quatro municípios selecionados para estudo, identificando fragilidades e potencialidades, e; Explorar, a partir dos achados, a possibilidade de pensar a gestão democrática da educação de um ponto de vista decolonial.

Esta pesquisa teve duas etapas: uma primeira, de cunho quali-quantitativo, que procurou identificar, no processo de elaboração dos PME dos 25 municípios, como se deu a escrita do texto do PME, qual o envolvimento dos diferentes atores e em que medida houve reinterpretção da meta 19 (PNE), que aborda a GD no texto apresentado pelos municípios; e, numa segunda etapa, a pesquisa voltou-se aos quatro municípios selecionados para um estudo de caso mais aprofundado, desde o processo de elaboração e implementação, procurando

examinar as repercussões do PME para o fortalecimento da GD nos sistemas municipais de ensino.

A relevância teórico-acadêmica, embora o tema proposto para o estudo não seja novo, justifica-se pela importância de dar continuidade às investigações com foco no fortalecimento da gestão democrática da educação, principalmente, em contextos políticos em que a educação sofre forte revés autoritário. Estudos acadêmicos (BATISTA, 2006, 2013; PARO, 2016; SOUZA, 2014; DUARTE, 2014; SOUZA, 2017) têm demonstrado que o princípio de gestão democrática do ensino público ainda está muito longe de se constituir em prática no/do sistema educacional brasileiro. Assim, a abordagem dos Planos de Educação, em sua relação com a gestão democrática, possibilita novas construções teóricas e empíricas, concebendo a gestão democrática como uma possibilidade de participação de todos os atores escolares na tomada de decisões, a fim de construir uma educação pública municipal de qualidade, referenciada pela justiça social e relações horizontalizadas, democráticas e participativas.

Por certo, não terei todas as respostas, mas, quem sabe, estarei mais próxima de encontrar alternativas, tentativas e dados que subsidiem, não somente esta tese, mas outras análises que venham a compreender o quanto a gestão democrática se faz presente ou não nos contextos e textos das políticas públicas educacionais, nos espaços das Secretarias Municipais de Educação e no cotidiano da gestão das escolas, e como ela se torna impulsionadora para a construção de uma sociedade democrática.

Quanto à relevância social, essa se dá a partir da possibilidade de entender a democracia como um processo em constante construção, que precisa nortear ações e planos no sentido de consolidar-se a partir da atuação dos sujeitos históricos e sociais, que interagem na esfera educacional e nos territórios locais, para, assim, estabelecer as políticas educacionais como ações do poder público expressas num espaço e tempo determinados. Espaços têm a ver com os municípios em que os PME foram elaborados, e tempo constitui o fio condutor entre o passado e o presente, compreendendo que os PME foram elaborados num tempo passado, em contexto sócio, político, cultural e econômico diferente do atual, pois os projetos políticos, tanto do presidente de centro-esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva, que contribuiu para a construção de programas nacionais para a formação de conselheiros/as de educação e gestores/as escolares, com foco na gestão democrática da escola pública, quanto da presidenta Dilma Rousseff, também de centro-esquerda (BATISTA, 2018). Ambos se voltaram, com destaque, para a Educação e para a Assistência Social (AQUINO, 2015), contrapondo-se ao tempo presente, marcado por um projeto político conservador, com polarização social e ideológica, que causa grandes danos a democratização da educação e da sociedade brasileira,

pois está na contramão da democracia, da justiça social e do fortalecimento das políticas públicas educacionais e sociais que visam combater as desigualdades sociais.

É importante considerar que, no ano de 2020, fomos acometidos pela propagação do novo Coronavírus – a COVID-19 – e passamos a viver uma pandemia que alterou radicalmente nossas rotinas e a realidade educacional, que teve que se adequar a não presencialidade, uma vez que foi preciso suspender as aulas e qualquer atividade presencial, como medida preventiva para evitar o risco de contágio do vírus. No Brasil, governado pela extrema-direita (SANTOS, 2020), informações foram ocultadas, a comunidade científica desprestigiada e desvalorizada, efeitos da pandemia minimizados, a eficácia das vacinas questionada e um descaso com os cuidados preventivos como uso de máscara, distanciamento social e isolamento social enquanto a situação se agravava. Vidas humanas viraram números, que diariamente eram noticiados, com mais e mais mortes. Segundo Santos (2020), haverá mais pandemias no futuro e provavelmente mais graves, e as políticas neoliberais continuarão a minar a capacidade do Estado para responder, e as populações estarão cada vez mais indefesas e vulneráveis. Tal ciclo infernal só poderá ser interrompido com o fim do capitalismo. Também adverte que esta pandemia nos dará mais lições e fará isto sempre de forma cruel, nos indagando sobre nossa capacidade de aprender e o que iremos aprender, como uma questão ainda em aberto.

E, assim, a partir de março de 2020, todos fomos instigados a repensar e rever o que até então tínhamos programado para nossas pesquisas, principalmente, as visitas “*in loco*”, bem como entrevistas, participação em reuniões, tudo que previa a presencialidade, a proximidade com as pessoas e a inserção na realidade local. Nossas pesquisas tiveram que ser realinhadas, até esperamos um pouco para dar sequência, principalmente, ao que demandava a participação das pessoas, na esperança de que, no máximo, em seis meses, a pandemia teria fim. Isto não ocorreu, e foi necessário dar sequência à pesquisa para que efetivamente a tese fosse concluída.

Apresento esta tese organizada em nove capítulos, sendo que o capítulo 1, ora apresentado, introduz a presente tese.

O capítulo 2 apresenta o percurso metodológico e se compõe do estado da questão, que compreende artigos, teses e trabalhos que abordam os temas da tese; também apresenta a delimitação do problema, o objetivo geral e específico, bem como a metodologia utilizada ao longo da construção da tese. Ainda, neste capítulo, apresento a escolha epistemológica-metodológica na perspectiva do ciclo de políticas, com abordagem do contexto da influência, da produção do texto e da prática, segundo Bowe, Ball e Cold (1992).

Já o capítulo 3 traz para a tese abordagens referentes ao Estado, a democracia e as políticas educacionais na perspectiva da redefinição do Estado a partir da década de 1990, sua estrutura e organização quanto ao federalismo e a descentralização, a organização nacional da educação e seus reflexos na responsabilização e autonomia dos municípios. Leva-se em conta o Estado moderno, como modelo de organização social dominante oriundo do norte global; um Estado regulador e avaliador, que age sobre governos locais transitórios, que, por vezes, ressignificam sua ação por meio de políticas públicas colocadas em ação. Também apresenta o direito à educação, os Planos de Educação no Brasil e sua importância para o planejamento educacional dos estados e municípios, bem como o caminho percorrido para a elaboração do PNE 2014-2024 e a ênfase para a GD.

O capítulo 4 configura-se como um capítulo inicial teórico-conceitual, em que trabalho a ideia de democracia e justiça social, pois articulo ambas na análise, a partir da reflexão e relação entre democracia de baixa intensidade e de alta intensidade, bem como democracia representativa e participativa, de acordo com Boaventura de Souza Santos (2007), e as dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da participação paritária para a promoção da justiça social, de acordo com Fraser (2007), a partir da participação tanto nos processos de elaboração dos PME para o fortalecimento da GD, quanto na sua implementação, no contexto da prática.

A partir do capítulo 5 adentro na região escolhida para a elaboração da tese, a região das Missões, e, inicialmente, relaciono os Planos Municipais de Educação e a organização da Gestão Democrática nesta região. Na sequência, caracterizo socioeconômica, cultural, política e educacionalmente a região; também realizo uma abordagem sobre os Planos Municipais de Educação e a Gestão Democrática nesta região; a participação dos atores na elaboração dos planos; a Meta 19 e as estratégias; e, por fim, destaco as repercussões da meta 19 e sua relevância para a gestão democrática na região das Missões.

No capítulo 6, delimito a análise aos quatro municípios selecionados. Assim, no que se refere ao contexto socioeconômico, político, cultural e educacional, aos processos de elaboração e de implementação dos planos municipais de educação, defino – a partir da concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, Presidentes do Conselho Municipal de Educação e Diretores(as) de escolas municipais – as seguintes categorias: Planos Municipais de Educação, Gestão Democrática, Eleição de Diretores, Conselho Municipal de Educação e Participação da Comunidade Escolar. Apresento, também neste capítulo, as fragilidades e potencialidades evidenciadas em relação a meta 19 naqueles municípios selecionados. Isto é, como são enfrentadas, superadas ou expandidas para a

democratização da educação. No mesmo sentido, avento as possibilidades de ressignificação nos respectivos sistemas municipais de ensino.

Quanto ao capítulo 7, proponho uma nova possibilidade para pensar a gestão democrática: perspectiva decolonial. O que pode possibilitar novas análises e fomentar pesquisas que promovam a defesa da gestão democrática – uma vez que devemos contrapor os processos gerencialistas de gestão, marcados por relações verticalizadas, que circundam os espaços macro e micro em que se faz educação. Sobretudo, contrapondo-se e enfrentando os constantes ataques à democracia no contexto educacional. Desta forma, a Gestão Democrática será uma forma de resistência a tudo que contraria a participação e a democracia.

Finalmente, ao concluir a tese, aponto, nas considerações finais, reflexões, achados e análises, as quais possam contribuir com esta temática, tendo em vista a sua relevância para a educação e para a sociedade brasileira, uma vez que tem como aspecto central a gestão democrática, que, mesmo posta em lei, é colocada à prova todos os dias, quando os atores educacionais são impedidos de participar da construção e efetivação das políticas públicas educacionais.

Assim, esta tese traduz um estudo aprofundado sobre os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática nos sistemas municipais de ensino da região das Missões. Conforme afirma Vieira (2014, p. 55-56):

Planos fazem parte da vida, tanto na esfera individual, quanto na institucional. No âmbito das organizações, mais do que meras manifestações de projetos de futuro, os planos costumam traduzir intenções de situações existentes.

A partir do PNE 2014-2024, os municípios tiveram a oportunidade de elaborar os seus PME e, neste momento, levaram para os textos as suas intenções, com a possibilidade de voltar seu olhar para o território local, suas necessidades, especificidades e compromisso com a educação de cada criança, adolescente, jovens, adultos e idosos.

Na sequência, apresento o percurso metodológico que aponta o caminho percorrido como pesquisadora para que pudesse elucidar os objetivos propostos e fazer relações e análises entre o Plano Nacional de Educação e os Planos Municipais de Educação, na perspectiva da gestão democrática, no âmbito das municipalidades, levando em consideração os atores envolvidos, as estratégias previstas e os movimentos que corroboram ou não com o seu fortalecimento.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Na construção desta tese, o percurso metodológico foi construído com base nos princípios da pesquisa quanti-qualitativa. A imersão da pesquisadora no contexto e o tempo dedicado ao contato com os sujeitos são princípios da pesquisa qualitativa. Segundo Bogdan e Biklen (1994), na abordagem qualitativa, os investigadores vivenciam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto, pois distanciar-se de seu objeto de estudo não significa perder de vista os seus sentidos e significados, além disso, abrange a aquisição de dados descritivos no contato direto com a situação estudada, ressaltando o processo.

Também de acordo com Bogdan e Biklen (1994), nas duas últimas décadas, assistiu-se a uma utilização crescente de abordagens de natureza qualitativa na investigação em Educação. Para estes autores, a investigação qualitativa tem, na sua essência, cinco características:

1. [...] a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o principal.
2. A investigação qualitativa é descritiva. Os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens e não de números.
3. Os investigadores interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos.
4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva.
5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa. Os investigadores que fazem uso deste tipo de abordagem estão interessados no modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 47-50).

A partir da investigação qualitativa, as situações vivenciadas pelos municípios podem ser mais bem compreendidas, se observadas em seu ambiente habitual de ocorrência, esclarecendo mais sobre o tema estudado. Também as experiências construídas tendo em vista o fortalecimento da gestão democrática serão evidenciadas a partir das relações sociais e interpessoais de todos os atores integrantes do Sistema Municipal de Ensino, da gestão da educação e da gestão das unidades escolares, em consonância com os contextos complexos, contraditórios, sociais, políticos e econômicos.

O caráter diagnóstico está presente na intenção de conhecer a trajetória realizada pelos municípios na construção dos PME, buscando perceber o envolvimento da comunidade local nas discussões das prioridades educacionais, em cada esfera municipal. Dessa forma, a matéria-prima são as vivências e experiências cotidianas, pois, para Minayo (2009, p. 21), a

pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, uma vez que o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. A seguir, apresento o “estado da questão” como instrumento que auxiliou a delimitação do problema específico desta pesquisa, a partir de consulta a fontes disponíveis de resumos ou catálogos.

2.1 ESTADO DA QUESTÃO

Ao iniciar a definição do tema do objeto de pesquisa, somos tomados por um turbilhão de ideias, e defini-lo parece impossível, nossos pensamentos se direcionam para várias experiências e situações que julgamos pertinentes para serem aprofundadas, e, por isso, não podem ficar de fora. Torna-se muito difícil colocarmos nosso tema numa grade, como sugere Minayo (2009), quando afirma que uma teoria é uma espécie de grade a partir da qual olhamos e “enquadramos” a realidade. Ela é um conhecimento, mas não deve ser uma camisa de força. Ela é feita de um conjunto de proposições. Quer dizer, ela é um discurso sistemático que orienta o olhar sobre o problema em pauta, a obtenção de dados e a análise deles.

Ao definir a temática “Os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões” para a realização da pesquisa, fazem-se necessário buscar no estado da questão como se encontra o tema ou o objeto de investigação no estado atual da ciência ao seu alcance (THERRIEN, 2004).

Essa pesquisa bibliográfica ancorou-se no estado da questão, exposto mais adiante, que, conforme Therrien (2004), tem como finalidade levar a pesquisadora a registrar, a partir de um rigoroso levantamento bibliográfico, como se encontra o tema ou o objeto de sua investigação no estado atual da ciência ao seu alcance. Também objetiva delimitar o problema específico de pesquisa. O autor ainda acrescenta que, partindo da apresentação dos caminhos e das conclusões anteriormente registradas por outros estudiosos, ou pela própria pesquisadora, formula-se uma acepção original da questão ou do problema, deixando abertura para o que vem a ser o novo, ou seja, a contribuição sobre o tema que o trabalho investiga. Essa construção é individual de cada pesquisador, pois um mesmo material cria formas e narrativas diferentes a partir de conteúdos iguais.

A partir da leitura dos resumos dos artigos, dos eventos, das dissertações e das teses, entro em contato com o que outros pesquisadores já concluíram sobre os assuntos, quais abordagens estão interligadas com o tema e que de que forma nos ajudam na sua definição e/ou redefinição. O caminho inicial vai me motivando a entrar nesse mundo da pesquisa, com o compromisso de, como pesquisadora, contribuir com esse processo de construção do conhecimento, a partir da compreensão de que nem tudo está pronto, acabado, mas que escrever é isso: interlocução entre os possíveis leitores, a orientação, os amigos a quem vou mostrando o que escrevo e os muitos autores que vão enriquecendo a listagem de minhas referências bibliográficas (MARQUES, 1997).

A gestão democrática é um princípio afirmado na Constituição de 1988, sendo reafirmada na LDB de 1996 e confirmada como uma das 20 metas do PNE 2014-2024. Todo esse ordenamento legal marca uma nova agenda educacional e política à educação brasileira, abrindo tempos e espaços para pensar sobre a participação dos diferentes segmentos e atores da educação nos diferentes mecanismos de participação existentes ou a introduzir no âmbito municipal ou escolar.

2.1.1 Na busca de artigos

Assim, deu-se início à busca da produção de artigos, publicações em anais de evento, dissertações e teses na SciELO¹, ANPAE², Capes³, BDTD⁴ e Lume⁵, no período de 2007 a 2018, acrescentando-se 2019 a 2021. Primeiramente, relataremos o percurso percorrido na Scielo, através do endereço eletrônico “<http://www.scielo.br>”, destacando em assunto “Ciências Humanas” e, na sequência, cada periódico pesquisado, optando nessa busca por revistas com Qualis A1: Educação & Realidade, Educação & Sociedade, Educação em Revista e Revista Brasileira de Educação. Outra busca realizada deu-se na Revista Brasileira

¹ Biblioteca Eletrônica Científica Online

² Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina e a primeira associação da sociedade civil organizada no campo da educação.

³ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é uma fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil que atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados do país, por meio da consulta ao site <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>, com acesso em janeiro e abril/2019 e janeiro/2021.

⁴ Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, e também estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico, por meio da consulta no site, com acesso em janeiro e abril/2019.

⁵ Repositório Digital da UFRGS, por meio da consulta do site <<https://www.lume.ufrgs.br/>>, com acesso em abril/2019.

da Política e Administração da Educação (RBPAE), através do endereço eletrônico “<https://www.anpae.org.br>, Qualis A2.

O caminho de busca norteou-se a partir dos descritores: D1 – Plano de Educação, D2 – Gestão democrática e D3 – Sistema Municipal de Ensino, dentro do período de 2007 a 2018, constituindo-se um período de 10 anos, e, posteriormente, acrescentando 2019 a 2021 para atualização. A escolha dos descritores dialoga diretamente com o objeto da pesquisa, que abordará a construção dos PME de determinada região do RS, com ênfase na efetivação e fortalecimento da gestão democrática nos respectivos sistemas municipais de ensino.

Os achados dessa busca serão representados através de quadros sinópticos, um geral e outros mais específicos, organizados a partir dos descritores, das palavras-chave, do título, da autoria, da instituição, dos objetivos e das conclusões de cada artigo selecionado. No primeiro quadro, constará o quantitativo encontrado, por descritor em cada revista, e, na sequência, o nome da revista, o descritor utilizado, e, após, o quadro mais específico mencionado anteriormente.

Quadro 1 – Quantitativo referente a artigos - 2007 a 2021

Revista	D1	D2	D3	TOTAL
Educação e Realidade	1	1	-	2
Educação e Sociedade	-	5	1	6
Revista Brasileira de Educação	2	1	-	3
Revista da Anpae – (RBPAE)	2	18	2	22
Educação em Revista	-	3	-	3
TOTAL	5	28	3	36

Fonte: Revistas pesquisadas (2007 a 2021)

Após a busca na SciELO, chegou-se ao quantitativo expresso no quadro acima, sendo possível, a partir da leitura dos resumos, verificar que as palavras que constam como palavras-chave relacionam os descritores com experiências vivenciadas tanto nos Sistemas Municipais de Ensino, através das Secretarias Municipais de Educação, quanto em nível de rede e no espaço escolar, onde se vivencia algumas possibilidades baseadas na previsão legal da gestão democrática. Na sequência, serão transcritos os achados referentes a cada descritor encontrado nos periódicos da SciELO, por entender que esses dialogam diretamente com o tema proposto para a pesquisa, já que estão ligados aos PME e a meta 19. E, mesmo que inserido em outros temas relacionados à educação, a defesa da escola pública de qualidade e a sua relação com os diferentes projetos e programas pertinentes à educação evidenciam a busca pela participação, que, embora encontre inúmeros entraves, é possível ser construída.

Quanto à busca a partir do descritor Plano de Educação (Cfe. Apêndice C, do Quadro 2 ao Quadro 6), há o entendimento de que o Plano Nacional de Educação norteia o debate dos entes federados na busca de construir o seu plano, etapa vencida na quase totalidade dos estados e municípios brasileiros, como forma de planejar a área educacional e propor políticas locais. Outra questão reforçada é que o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, contou com a ampla participação social e direciona os estados e municípios a elaborarem os seus a partir da participação local, como forma de conhecimento, enfrentamento e superação das desigualdades educacionais locais. É uma forma de os municípios repensarem e ressignificarem todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional. Mesmo que a participação tenha se dado de diferentes formas nos municípios, que em alguns tenha havido ampla mobilização e discussão e em outros o processo tenha ocorrido em menor intensidade, houve movimentos que possibilitaram aos municípios concluir a elaboração dos seus PME. Esta pesquisa busca quais são os atores, educacionais e da sociedade civil, que participaram ou não da construção do plano, no momento da formulação e elaboração dos planos locais.

Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016) afirmam que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Esse é o grande desafio a partir dos PME constituídos: conseguir, ao transportá-los para a prática, fazer esse movimento de análise, do previsto e do realizado, para então projetar qual caminho a seguir a partir do ponto em que se encontram cada uma das metas e estratégias pensadas. O importante é criar condições para que o processo de implementação, monitoramento e avaliação dos planos efetivamente ocorra. Nessa perspectiva, o olhar para o objeto de pesquisa desse projeto pode contribuir com uma nova reflexão dos municípios estudados, para que possam compreender que, a partir dos PME, cada território assumiu um compromisso com o desenvolvimento de todos os cidadãos que ali residem, tendo como mola propulsora a implementação da política educacional (DOURADO; GROSSI JÚNIOR; FURTADO, 2016, p. 449).

Outro aspecto a considerar é a interferência de vários segmentos e grupos ligados a bancada evangélica e aos partidos mais conservadores na aprovação dos PME, visto que muitos debates foram travados em torno do combate à discriminação e ao preconceito e a escola como um local de aceitação da diversidade. Também outros limites foram impostos, que dizem respeito a participação de outras redes e instituições de ensino para além da municipal, como o curto espaço de tempo para as discussões e a falta de informação sobre o orçamento disponível para o plano.

Ao abordar o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação, verifica-se que houve a participação da sociedade civil, entretanto, não nem sempre está claro quem foram os atores que participaram. Há um destaque para a presença do Conselho Municipal de Educação na elaboração. O PNE foi um indutor para que os municípios elaborassem o seu plano, demonstrando o quanto a esfera federal, apesar de seus limites, pode converter-se em importante instrumento capaz de colocar em prática novas formas de se fazer política, valorizando ações coletivas e processos democráticos de tomada de decisões.

A seguir, apresento o quadro com o descritor gestão democrática (Cfe. Apêndice C, do Quadro 7 ao Quadro 33). Com base nos artigos, identifico as questões relacionadas ao tema da gestão democrática com ênfase nos entraves encontrados no cotidiano da educação brasileira, nos diferentes espaços em que ela é pensada e, também, em que é colocada em prática. Relacionam-se a programas⁶ propostos aos municípios pela União, através do Ministério da Educação, experiências realizadas em redes públicas de ensino, tanto estadual quanto municipal; legislação e regulação da gestão democrática na educação brasileira; interferência do modelo gerencial de gestão na reestruturação da gestão escolar; diferentes concepções de gestão democrática pelos gestores escolares; formação em gestão escolar; importância dos Conselhos Escolares para a efetivação da gestão democrática; ações desenvolvidas por escolas visando à participação dos envolvidos no processo educacional; vivência em Portugal na perspectiva de gestão democrática; definição e determinação da gestão democrática nos Sistemas Municipais de Ensino; avaliação educacional relacionada à GD; relação da educação com o Estado; influência das marcas do patrimonialismo na GD; humanização das relações do processo de GD; relação do gerencialismo com práticas de gestão democrática nas escolas; democratização da educação; formação de gestores escolares na perspectiva da GD; noção de rede na GD; itinerários de participação na gestão das escolas públicas de educação básica; e democracia e qualidade da educação pública.

Nos artigos dos anos mais recentes, 2019 e 2021, as reflexões voltam-se para a GD relacionada às relações entre Estado, neopatrimonialismo, sociedade civil, clientelismo, democracia e gestão democrática, e como ocorrem os processos de resistência e de consolidação da GD em espaços em que a globalização, o neoliberalismo, a dinâmica da ordem produtiva e da eficiência estão presentes. As escolas cívico-militares se ancoram num modelo de combate à violência no contexto educacional em que a hierarquia, a ordem e a disciplina, supostamente, evitarão a reprovação e melhorarão os índices de aprendizagem,

propostas como essa acabam por desmobilizar e distanciar professores e direção da perspectiva de uma GD. As leis que criam os sistemas municipais de ensino, bem como o PME e a lei da GD, são dispositivos legais importantes e com análises que visam fazer uma correlação entre os textos e as interferências no poder decisório, no planejamento e nas instâncias de participação.

A meta 19 da GD, que será analisada nos Planos Municipais dos 25 municípios investigados – com ênfase em quatro deles – vai servir, nesta tese, para analisar como e em quais momentos do processo de elaboração da política educacional foram e são garantidos os espaços de participação dos atores sociais no debate, discussões, planejamento e definição. Apesar das políticas públicas propostas nos últimos anos possibilitarem a descentralização das responsabilidades e o envolvimento de conselheiros, pais, professores, funcionários, alunos e gestores, o Estado ainda segue sendo o controlador. De um lado, o Estado que se quer moderno através da gestão democrática, do outro, o mesmo Estado, porém, burocrático, patrimonialista e arcaico, preocupado com mecanismos de controle que acabam afastando as práticas de gestão democrática dos sistemas de ensino e das unidades escolares.

Na maioria das vezes, os resultados apontam uma gestão em que o diretor se afasta das instâncias decisórias democráticas, levando-o a tomar decisões isoladas, de modo a não correr muitos riscos. Há uma concordância quanto à tensão vivenciada pelos diferentes atores, porquanto, de acordo com Ferreira (2004), a gestão democrática vem com o sentido de humanizar a sociedade diante de uma nova cultura globalizada, dirigida pelo capitalismo, e acaba por reproduzir modelos autoritários e gerencialistas, fruto de uma sociedade marcada pelo patrimonialismo e autoritarismo nas relações de poder.

Há uma insistência grande em aproximar a gestão gerencial à educação, por atribuir-lhe eficiência, controle de gastos e agilidade. Nesse sentido, muitos Sistemas Municipais de Ensino propõem para suas escolas um modelo gerencial de gestão, contrapondo-se aos princípios da gestão democrática, todavia, concomitantemente, buscando a coesão entre os dois modelos. Eis aí um grande desafio: entender a gestão democrática como a possibilidade de oportunizar a todos os atores a participação, a tomada de decisão coletiva e o planejamento participativo, sem seguir um modelo pré-determinado com metas e prazos a cumprir, como se fosse uma empresa com um gerente a comandar.

Ao longo das últimas décadas, tem sido pensado e proposto um novo projeto de educação para o Brasil, que acaba encontrando barreiras quase intransponíveis pela insistência de muitos em seguir “modelos empresariais”, negando o caráter social, coletivo e democrático que deve nortear a educação brasileira para de fato vivermos a sua democratização.

Nos últimos anos, os municípios puderam vivenciar e optar por políticas educacionais que favoreceram a participação da comunidade escolar, sendo possível afirmar que ocorreram, na última década, várias experiências e ensaios de uma gestão democrática. Porém, é preciso entender que essa é uma construção social, que precisa ser realizada considerando as especificidades socioeconômicas, políticas e culturais das municipalidades (BATISTA, 2008).

Um projeto que procurou consolidar a formação discursiva da gestão democrática foi “A Escola de Gestores da Educação Básica”, assentado fortemente na educação como direito social e na qualidade social da educação. Foi construtivo no sentido de atuar com o lócus da gestão democrática que é a escola. A partir dessa formação, novas práticas foram transformando a gestão das escolas e, por conseguinte, os sistemas de ensino.

Cury (2010) afirma que, voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Destarte, a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta.

Um dos mecanismos determinantes para a implantação da gestão democrática é a existência e o funcionamento dos conselhos. Sendo assim, a Política Nacional de formação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) foi uma ação pública indutora da gestão democrática da educação nos municípios. No Rio Grande do Sul, essa política se concretizou através da articulação de diferentes atores envolvidos com a educação municipal. Segundo Batista (2010), este tipo de experiência de gestão social amplia o cânone democrático, contribuindo para a superação da perspectiva de que a democracia é apenas um sistema político.

É oportuno observar que os conselhos de educação, apesar de estarem previstos na legislação, encontram-se ausentes na maior parte das leis que preveem sua existência, o detalhamento de seu funcionamento e os espaços a serem ocupados pela comunidade escolar, o que dificulta a democratização das relações e o comprometimento com valores verdadeiramente democráticos. Dourado (2000) alerta para a coexistência de interpretações e formulações que expressam diferentes concepções de natureza política e social da gestão democrática, que vão de posturas de participação restrita e funcional a perspectivas de participação efetiva e cidadã.

De acordo com Lima (2018), a gestão democrática implica a assunção de especiais responsabilidades na organização e no governo das escolas, tendo em vista concretizar o direito à educação, não só na lógica da provisão pública, mas também na lógica da promoção dos direitos humanos e da participação dos implicados na organização e gestão da educação.

Ao contrário do que muitos supõem, é por esta razão que a gestão democrática é parte constituinte do próprio currículo escolar *lato sensu*, considerado não só um contexto ou um modelo de gestão, mas também uma das dimensões do processo educativo. Não é possível ensinar nem aprender a democracia, a participação e a cidadania ativa em contextos escolares e através de processos de governos autocráticos, sob práticas elitistas e oligárquicas, subjugadas a líderes autoritários e a dinâmicas patrimonialistas, ou ao império da racionalidade técnico-instrumental. E, especialmente, nas escolas, como lembrou John Dewey, no seu livro clássico *Democracia e Educação*, “A democracia é mais do que uma forma de governo; é, antes, uma forma de vida associativa, uma experiência partilhada em conjunto” (DEWEY, 2007, p. 88). Nesse sentido, a democracia encerra uma dimensão claramente educativa e, pelo menos em sentido metafórico, também uma didática própria, baseada no exercício continuado da participação ativa, do diálogo e do debate entre posições distintas ou em conflito. E, dessa forma, se compreende quão difícil é democratizar a educação e remover das escolas os principais obstáculos políticos, organizacionais, de governo e de gestão, de relações de poder, de teorias e de objetivos educacionais que as vêm impedindo, há séculos – e mesmo em regimes políticos formalmente democráticos –, de se afirmarem como organizações educativas democráticas.

Em consonância com o exposto acima, Batista (2013) acrescenta que o desenvolvimento da democracia de práticas e conhecimentos só pode ser feito por sujeitos sociais reais cujas redes de subjetividades estiverem, elas também, democratizadas, conseqüentemente, formadas para criar e desenvolver modos democráticos de inserção e interação em todos os espaços estruturais de construção de relações sociais na sociedade contemporânea.

No descritor “Sistema Municipal de Ensino” (Cfe. Apêndice 3, do Quadro 34 ao Quadro 36), os artigos enfatizam que a participação e autonomia estão diretamente ligadas a organização dos sistemas de ensino como forma de consolidação do princípio da gestão democrática na educação, no entanto, também representam alguns de seus principais desafios. A institucionalização dos processos participativos na gestão dos sistemas e das escolas, conselhos participativos, eleição de diretores e participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político pedagógico é marca da implementação da GD nos Sistemas Municipais de Ensino. Da mesma forma, a análise dos princípios e mecanismos de participação e decisão presentes nos Sistemas Municipais de Ensino pressupõe compreender a existência ou não da GD nos municípios, sua materialização no cotidiano da gestão da

educação e das unidades escolares, de modo que possamos enfrentar as contradições e nos apropriarmos dos avanços.

Para dialogar com os demais trabalhos, apresento o artigo de Saviani (1999), mesmo que fora do período compreendido acima, por julgá-lo importante para a reflexão que está sendo realizada. Para compreender a concepção de Sistema de Ensino e Plano de Educação e transpô-la para os Sistemas Municipais de Ensino e Plano Municipal de Educação é preciso compreender a trajetória percorrida pelos municípios até a consolidação do último PME, em consonância com o PNE 2014-2024.

Saviani (1999) destaca que cada município pode decidir entre as três possibilidades previstas na LDB, a saber: *a) instituir o próprio sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica.* Enquanto a questão dos sistemas municipais de ensino dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município, parece não haver dúvida quanto à possibilidade e, mesmo, à desejabilidade da elaboração de planos municipais de educação.

No que se refere à elaboração do Plano Municipal de Educação, Saviani (1999) sugere alguns passos básicos que se referem a um diagnóstico das necessidades educacionais a serem atendidas pelo Sistema de Ensino Municipal, começando pelos setores definidos pela Constituição Federal e pela LDB como prioritários para os municípios (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e seguindo com os setores considerados de atendimento relevante (como Educação Especial, Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos, Ensino Médio): a explicitação de diretrizes que orientarão a elaboração do plano, justificando as opções adotadas e as prioridades assumidas; a definição de metas a serem alcançadas distribuindo-as num cronograma que indique as etapas a serem vencidas ao longo do tempo de vigência do plano; a especificação para cada setor e respectivas metas, os meios disponíveis e aqueles que deverão ser providos envolvendo o número de escolas, de salas de aula, material didático, professores em exercício e aqueles que será necessário incorporar, o seu nível de qualificação e de remuneração, procedendo-se de forma semelhante em relação ao pessoal de apoio como secretários de escola, serventes, merendeiras etc.; e a elaboração de um quadro claro dos recursos financeiros disponíveis, assim como das fontes de recursos adicionais de modo a assegurar a viabilidade das metas e ações planejadas.

Ao concluir o artigo, Saviani (1999) deixa claro sua expectativa de que, no processo de instalação dos sistemas de ensino e elaboração dos planos municipais de educação, as administrações locais, em sintonia com as populações das quais receberam o mandato para

governar, adotem a via alternativa acima indicada. Este parece ser o único caminho que podemos percorrer tendo em vista o objetivo de resgatar a qualidade da educação pública, de modo a garantir um ensino que corresponda efetivamente às aspirações e necessidades das pessoas que habitam cada um dos municípios que formam o nosso país.

2.1.2 Na busca de trabalhos publicados em Eventos

Dando continuidade às buscas, a próxima deu-se com o intuito de realizar uma seleção de trabalhos apresentados em Eventos, sendo escolhidos os simpósios da ANPAE, na linha temporal de 2007 a 2017. Ao realizar a busca, verificou-se que as publicações dos eventos de 2007, 2009 e 2011 estavam relacionadas a temas, conforme quadro abaixo; já os eventos de 2013, 2015 e 2017, além dos temas, contavam com eixos, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Temas centrais do Evento - ANPAE (2007 a 2019)

ANO	TEMA
2007	Por uma escola de qualidade para todos
2009	Políticas e práticas de gestão democrática da educação na dimensão dos direitos humanos e da cidadania
2011	Políticas públicas e gestão da educação – construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas
2013	Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social.
2015	Políticas, avaliação e gestão da educação: novos governos, novas agendas?
2017	Estado, Políticas e gestão da educação: tensões e agendas em (des)construção.
2019	Estado, Política e Gestão da Educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social

Fonte: Organização da autora, <https://anpae.org.br/website/>, acesso em 2019

A partir dos temas propostos nos períodos de 2007 a 2019, podemos verificar a inserção do tema da gestão democrática a partir de 2009, período em que o novo Plano Nacional de Educação se encontrava em plena discussão, sendo o princípio da gestão democrática uma das questões em análise, na perspectiva de que Estados e municípios assumissem o compromisso de sua garantia junto aos territórios locais.

Na sequência, apresento os eixos temáticos referente ao evento da ANPAE de 2013.

Quadro 3 – Eixos temáticos do Evento - ANPAE 2013

EIXO 1	Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação
EIXO 2	Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar
EIXO 3	Política e gestão da Educação Superior
EIXO 4	Política e gestão da Educação Profissional e Tecnológica
EIXO 5	Política educacional, direitos humanos e diversidade social e cultural

Fonte: <https://anpae.org.br/website/> acesso em 2019

Dando continuidade, apresento, no quadro abaixo, os eixos temáticos referente a 2015 e 2017, definidos pela ANPAE:

Quadro 4 – Eixos temáticos do Evento – ANPAE 2015 a 2019

EIXO 1	Política e gestão da educação básica
EIXO 2	Política e gestão da educação superior
EIXO 3	Políticas e práticas de formação dos docentes e dirigentes escolares
EIXO 4	Planejamento da Educação, cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação
EIXO 5	Políticas Públicas e Financiamento da Educação
EIXO 6	Gestão pedagógica, organização curricular e qualidade da educação
EIXO 7	Educação e direitos humanos, diversidade cultural e inclusão social
EIXO 8	Regulação, avaliação e qualidade da educação: agendas e realidades

Fonte: <https://anpae.org.br/website/>, acesso em 2019

Quanto aos eixos, percebemos que, a partir de 2013, a gestão da educação constitui o Eixo 1, possibilitando trabalhos no sentido de trazer o tema da gestão democrática para o debate, visto que já era um preceito constitucional que encontrava eco nas discussões sobre o PNE em construção. De 2015 em diante, houve a separação desse tema, constituindo Política e Gestão da educação básica e Política e Gestão da educação superior, como forma de proporcionar aos pesquisadores adentrar em espaços específicos de desenvolvimento da educação básica e superior para pesquisar sobre a presença da gestão democrática, os desafios para sua efetivação e as práticas de consolidação, além da singularidade conferida à gestão escolar e o planejamento no período de 2015 e 2017. A busca inicial resultou o quantitativo de 37 trabalhos, encontrados a partir dos descritores Plano Municipal de Educação e Gestão democrática.

Após a leitura dos trabalhos, foram selecionados 21 que dialogam com o objeto de pesquisa desta tese, conforme quadro abaixo.

Quadro 5 – Trabalhos em Eventos – ANPAE 2015 e 2019

ANO	EVENTO	TRABALHOS	
		LIDOS	SELECIONADOS
2009	24º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, junto com o III Congresso Interamericano de Política e Administração	11	4
2011	25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação	9	5
2013	26º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	4	3
2015	XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	5	4
2017	XXVIII Simpósio de Política e Administração da Educação	8	4
2019	XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	19	16

Fonte: <https://anpae.org.br/website>, acesso 2018 e 2019

A seguir, transcrevemos os títulos dos trabalhos selecionados e as palavras-chave enunciadas em cada resumo.

Quadro 6 – Títulos dos trabalhos e as palavras-chave – Eventos – ANPAE 2009 e 2019

TÍTULOS DOS TRABALHOS	PALAVRAS-CHAVE	ANO
ESCOLA DE GESTORES: CONTRIBUIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	Política educacional; escola de gestores; política de formação; gestão da educação; educação a distância.	2009
GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: NOVAS LINGUAGENS, NOVAS POLÍTICAS?	Gestão democrática; participação; autonomia.	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NA GANGORRA DOS ACONTECIMENTOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NO RIO GRANDE DO SUL	Gestão democrática; ensino público; política de Estado; participação.	
A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DA DÉCADA DE 1990: AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO	Gestão democrática; política educacional; educação básica.	
AS LUTAS EM TORNO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO	Gestão democrática da educação; gestão democrática do ensino	2011

TÍTULOS DOS TRABALHOS	PALAVRAS-CHAVE	ANO
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO	público; Administração da educação.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA: A AÇÃO DO COLEGIADO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO	Gestão democrática; colegiado escolar; participação.	
PARTICIPAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL: EDUCAÇÃO COM GESTÃO DEMOCRÁTICA?	Política educacional; participação; gestão democrática.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS?	Gestão democrática; formação de gestores; autonomia administrativa.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA	Gestão democrática; autonomia; escola pública.	
PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM REGIÕES METROPOLITANAS: UMA ANÁLISE DE FONTES OFICIAIS	Planos municipais de educação; democratização; descentralização.	2013
ANÁLISE HISTORIOGRÁFICA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO COM ÊNFASE NO PROJETO DE LEI 8035/2010	Políticas públicas. Plano nacional de educação.	
INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ENTRE O LOCAL E O NACIONAL, O POLÍTICO E O IDEOLÓGICO	Educação; Democratização; Sistema Municipal de Ensino.	
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DEMOCRÁTICA: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA	Políticas Públicas; Gestão Democrática; Educação Básica; Gestão Escolar.	2015
GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO A PARTIR DE VIVÊNCIAS NO COTIDIANO ESCOLAR	Democracia; Gestão democrática; Escola Pública.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: REFLEXÕES ARTICULADAS AO CONTEXTO DA PRÁTICA	Democratização; Gestão Educacional; Sistema Municipal de Ensino.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA: UM MODELO E SEUS DESAFIOS	Legislação educacional; gestão escolar; gestão democrática;	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE DE ALGUMAS CONTRADIÇÕES NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	Democracia; gestão democrática; legislação educacional; PNE.	2017
O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PINHÃO	Formação de professores; formação continuada; Plano Municipal de Educação.	

TÍTULOS DOS TRABALHOS	PALAVRAS-CHAVE	ANO
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNIDADE EM SUA CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO	Plano Municipal de Educação; Comunidade; Participação	
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MESQUITA (RJ) E OS SENTIDOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA	Gestão democrática; Plano Municipal de educação; Mérito; formação.	
A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DE JETIBÁ/ES, A LEI MUNICIPAL N 1.146 DE 2009: UM ESTUDO DE CASO	Política Pública Educacional; Gestão democrática; Descentralização.	
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DOS CONSELHOS E FÓRUMS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE PORTO NACIONAL	Conselho Municipal de Educação; Fóruns Municipais de Educação; Gestão democrática	
GESTÃO DEMOCRÁTICA: ANÁLISE DE UM PLANO DE GESTÃO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	Gestão democrática; Educação Pública; Gestores de escola.	
POR UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: CONSELHOS ESCOLARES - O QUE EU NÃO SEI E PRECISO SABER	Gestão democrática; Conselhos escolares; Política pública.	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: A META 19 E SUAS CONTRADIÇÕES	Gestão democrática; Plano Nacional de Educação; Plano Municipal de Educação.	2019
A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO COMO DESAFIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	Projeto Político-Pedagógico; Gestão democrática; Ensino Público.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA: QUESTÕES CANDENTES NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA RECENTE DA ÁREA DA EDUCAÇÃO	Gestão educacional; Gestão pública; Gestão democrática.	
A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA: (IN)VISIBILIDADE DE PERSPECTIVAS E EXPERIÊNCIAS NA GESTÃO ESCOLAR	Gestão democrática; Participação; Descentralização.	
CONSELHOS ESCOLARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÕES E PROPOSIÇÕES NO MUNICÍPIO DE PORTO NACIONAL/TO	Gestão democrática; Conselhos Escolares; Mobilização da sociedade.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA E A AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM DOIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE	Gestão democrática; Autonomia; Gestão escolar.	

TÍTULOS DOS TRABALHOS	PALAVRAS-CHAVE	ANO
VITÓRIA		
A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE JUAZEIRO-BA	Gestão da escola; Legislação educacional; Gestão democrática	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E O NOVO ATIVISMO CONSERVADOR	Gestão democrática; Conservadorismo; Ação governamental	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO DE VILA VELHA/ES E A CONSULTA PÚBLICA PARA ESCOLHA DOS DIRETORES ESCOLARES EM 2017	Gestão democrática; Eleição de diretores; Processo democrático.	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA: ANÁLISE PRELIMINAR DE UM PROJETO	Gestão democrática; Escola Pública; Representações.	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL: CONCEPÇÕES E HISTORICIDADE DAS EXPERIÊNCIAS DE 1957, 1995 E 2012.	Gestão democrática; Rede Pública; Sistema educacional	
GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONSELHO ESCOLAR NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	Gestão democrática; Democracia; Fazeres escolares.	

Fonte: https://anpae.org.br/website/com_2, acesso em 2019

O evento relativo a 2009 tinha como tema “Por uma escola de qualidade para todos”. Nos quatro trabalhos selecionados, há a relação da gestão democrática enquanto política educacional no ensino público, estudo desenvolvido em política de formação e educação à distância, e enquanto política de Estado que visa à participação e à autonomia.

Um dos programas de formação para diretores de escolas públicas se denominava Escola de gestores e ocorreu como uma possibilidade de formação e de construção de práticas democrático-participativas nas escolas, ligada à perspectiva de democratização, adotada pelo governo federal no conjunto das políticas educacionais. Através das Universidades, chegou aos municípios, oportunizando aos diretores refletirem sobre o processo de gestão realizado por cada um, na perspectiva da gestão democrática.

Ao questionar discursos democráticos que camuflam ações autoritárias, Pacheco (2007) propõe uma reflexão no sentido de suplantar as conversações que nutrem um sutil conservadorismo pela modificação de ações pautadas na disponibilidade dos atores em se assumirem como aprendizes do processo de democratização da sociedade e, por conseguinte, da escola. Afirma ainda que a gestão escolar democrática só se processa no exercício de autonomia por parte de todos os envolvidos na constituição de uma escola que se pretende

democrática. Constitui-se um processo a ser construído com todos os envolvidos com a gestão democrática, compreendida desde o planejamento das políticas públicas no âmbito educacional até o espaço escolar, ressignificados pelas especificidades locais.

A desconstrução de relações de poder através da tomada de decisão horizontalizada é um dos grandes desafios a serem transpostos para a democratização da gestão educacional desde as Secretarias Municipais de Educação até as unidades escolares.

Mesmo com os mecanismos de gestão democrática implementados pelas políticas municipais, ainda é difícil romper com as estruturas centralizadoras que perpassam a educação brasileira e escola pública, marcadas por uma tradição autoritária presente no sistema público de ensino brasileiro, inserido em uma sociedade patrimonialista e clientelista, em que romper com as estruturas centralizadoras presentes na estrutura da escola e do sistema público de ensino brasileiro tem sido pauta recorrente quando se debate a educação brasileira.

Os trabalhos referentes ao evento de 2011, com o tema “Políticas e práticas de gestão democrática da educação na dimensão dos direitos humanos e da cidadania”, trazem para o debate a relação da gestão democrática com o colegiado escolar, com a reforma educacional, com a administração da educação, com a autonomia administrativa, com a importância da formação dos gestores e com a política brasileira. Evidencia-se nas escritas que há limites na implementação da gestão democrática advindos do autoritarismo, da centralização das políticas públicas, da distância entre a intenção de promover a gestão democrática e a efetivação da prática. Transpor o real para alcançar o ideal, transpor o discurso e chegar à prática cotidiana é um longo percurso a percorrer.

A institucionalização da gestão democrática se dá a partir de muitas disputas e embates, uma vez que o entendimento difere de acordo com as concepções e convicções de cada grupo envolvido na discussão e de cada governo que ora está no poder. As disputas que ocorrem em torno de concepções distintas de Projeto Político Pedagógico, das eleições de diretores, da necessidade da descentralização, da autonomia e da existência dos conselhos escolares estão sempre presentes e demonstram a luta constante que se vincula aos conceitos, as concepções, as práticas e as experiências em torno da gestão educacional, além de ocorrerem continuamente em diversos espaços e nas diferentes esferas de governo.

A gestão democrática tem seus pilares enraizados nos movimentos sociais de democratização e expressam as experiências e as lutas por administrações e práticas coletivas, colegiadas e participativas nos sistemas de ensino e nas escolas. Esse movimento esteve vinculado à luta ampliada contra o autoritarismo vigente no país, especialmente em função do período de ditadura militar que vigorou desde 1964. As lutas por democratização também se

associavam à superação das práticas políticas neopatrimoniais e vislumbravam outro modelo de Estado, democrático e participativo.

Desse modo, as vozes desse intenso movimento social e político que ocupou a década de 1980 ecoaram nas escolas e sistemas de ensino e os faziam democráticos, ao mesmo tempo em que as vivências e experiências democráticas nas escolas fortaleciam a crença e a cultura de uma sociedade democrática, com processos ampliados de tomada de decisão.

Esse conjunto de experiências, vivências, lutas e utopias democráticas trazia como protagonistas novos atores sociais dispostos a realizar uma transformação nas práticas, cultura e política do país, a fim de superar a herança neopatrimonialista, ocupar posições e decidir sobre seus destinos, da educação e do país. Os movimentos sociais da década de 1980 foram protagonistas, lutaram e exigiram novas condutas políticas. A gestão democrática da educação surge vinculada a esse processo mais alargado de democratização da própria sociedade.

Talvez a dificuldade da implementação da gestão democrática resulte da sua própria trajetória histórica, já que, embora essa concepção tenha sido absorvida pelas reivindicações dos movimentos sociais e incorporada às demandas dos que lutavam por democracia no interior da escola, há muitos desafios a serem enfrentados, como a falta de recursos, a dependência dos estados e municípios de investimentos em educação por parte da União, a formação dos gestores, o envolvimento da comunidade escolar e as relações hierarquizadas.

Dessa forma, o tema da gestão democrática precisa estar presente nos círculos de debates, na relação entre as secretarias de educação e as unidades de ensino, como um movimento que se sustenta na prática e na análise da prática, uma vez que está sempre em construção. É importante perguntar-se: pode um sistema de ensino afirmar que possui como princípio básico a gestão democrática da educação se este produz políticas que serão aplicadas em suas instituições de ensino sem nenhum tipo de participação delas, tornando seus membros objetos passivos na relação social? Para Bordignon e Gracindo (2004, p. 152),

No novo paradigma emergente, que fundamenta a nova concepção de educação e, portanto, sua prática social, o poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidade, garantindo relações interpessoais entre sujeitos iguais e ao mesmo tempo diferentes. Essa diferença dos sujeitos, no entanto, não significa que um seja mais do que o outro, pior ou melhor, mais ou menos importante, nem concebe espaços para a dominação e a subserviência, pois estas são atitudes que negam radicalmente a cidadania. As relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre os atores sociais. Se se tem por projeto social a busca de uma gestão democrática que insira seus sujeitos numa cultura de participação e responsabilidade cidadã,

será que não se deve rever o papel das escolas mediante a construção das políticas públicas educacionais, já que esta, enquanto instituição, teria o papel de auxiliar na formação de cidadãos? Pode uma escola desenvolver este papel se as relações em que a mesma está inserida lhe restringe na sua participação? Como o desenvolvimento da concepção da finalidade da escola contribui neste aspecto? Se for o desenvolvimento de sujeitos que participarão numa sociedade dita democrática, como a participação deve ser vista pela mesma e de que forma? Pode se superar a dicotomia secretarias de educação e unidades de ensino em relação à construção das políticas educacionais? Para este fim precisamos ter nitidamente clara a concepção de participação e de formação para a cidadania.

Cabe à escola “se aproximar da comunidade, procurando ocultar seus reais problemas e interesses” (PARO, 2003, p. 27), de forma a facilitar e gerenciar o processo de mudança de paradigma de um regime paternalista e burocrático para um ambiente educacional de superação desses condicionantes de imposição, permitindo a livre participação coletiva dos atores sociais, de forma interdependente, e, acima de tudo, verdadeiramente democrática.

No evento de 2013, o tema “Políticas, Planos e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas” traz trabalhos que começam a propor estudos e discussões a partir do compromisso que União, estados e municípios têm com a construção dos Planos Municipais de Educação, acompanhando os movimentos realizados no sentido de discutir a sua importância e a sua relação com uma política pública educacional que contemple a educação pública, gratuita e democrática.

Quem realmente se envolve na elaboração dos Planos Municipais de Educação? Quantos municípios precisam recorrer a assessorias e consultorias externas, inclusive para juntar documentos que pertencem a sua instância, pois nem sempre julgam que suas equipes tenham condições de trazer a comunidade para o debate, para realizar um diagnóstico da sua realidade e propor um plano que atenda às necessidades e que tenha um ideal de educação para ser alcançado? Há uma dificuldade em relação à análise de dados estatísticos como instrumentos de análise na elaboração dos PME.

A priori, há dois grupos envolvidos na elaboração do PNE que dão suporte aos municípios para a elaboração dos PME locais. Do primeiro grupo, fazem parte os atores que operam junto a escolas de educação básica e instituições de educação superior (locais onde as políticas públicas de educação serão implementadas). Já o segundo grupo é composto pelos atores organizados em sindicatos e associações, além do poder executivo federal e dos congressistas e representantes governamentais que ocupam cargos na área da educação. Ambos os grupos se ocupam em apresentar propostas que serão discutidas no Congresso

Nacional. Os elementos do primeiro grupo – professores e funcionários de instituições de educação, pais e alunos – formulam tais propostas de forma organizada; um exemplo específico foi sua participação na CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. O segundo grupo é formado pelo executivo federal, formulador, por excelência, da proposta de política pública, e os parlamentares, que têm como tarefa também formular emendas ao respectivo projeto recebido. Estes, por sua vez, são, na verdade, atores fundamentais no processo de formulação, uma vez que, através de sucessivas discussões e intervenções no interesse dos partidos políticos que representam, bem como dos diferentes grupos representativos da comunidade educacional, finalmente, formulam o texto que contém as diretrizes orientadoras de determinadas políticas públicas.

Há diversas implicações decorrentes de interferências nacionais, ideológicas, locais e partidárias que fazem parte das articulações, debates e discussões ao longo do processo de elaboração, implementação e consolidação dos PME. Mesmo que os PME projetem avanços na participação da comunidade escolar, há que vencer os entraves para que se confirme de fato uma gestão democrática nas redes de ensino.

O tema “Políticas, avaliação e gestão da educação: novos avanços, novas agendas” norteia o evento de 2015 e possibilita trabalhos que abrangem reflexões sobre as políticas públicas, a gestão educacional, gestão escolar, formação continuada dos profissionais, o mérito e a inserção da comunidade na gestão.

Os trabalhos demonstraram que as políticas públicas estabelecem diretrizes à gestão democrática da educação básica e acabam por inserir, nos municípios, avanços e a entrada, na agenda política, do tema da GD, que passa a ser pensado, junto às redes de ensino, como uma nova alternativa de buscar a participação da comunidade escolar. Parte desse processo de construção da gestão democrática se faz ao compreender as vivências de gestão democrática, a partir de práticas discursivas dos gestores e professores das redes de ensino, numa constante reflexão e ação.

De certa forma, a partir da entrada na agenda do tema da gestão democrática, percebe-se que a busca pela participação da comunidade escolar, com ênfase nos pais ou responsáveis pelos alunos, ganha um espaço significativo nas escolas brasileiras. Cada um, a partir do entendimento de que é preciso ouvir outras vozes ao pensar a educação, buscou colocar em prática, em determinada medida, o preceito da GD. É claro que nessa prática estão envolvidas a visão da rede, do grupo que está no poder, do gestor municipal e do gestor escolar, e, por conseguinte, como conseguem transpor esse preceito para a prática como um todo.

A ausência do segmento pais na escola e a interferência de instâncias superiores ainda precisam ser enfrentadas com novas práticas e tomada de decisões coletivas a partir do proposto pelas escolas e pelos grupos representativos, como um objetivo único a ser seguido e defendido, inclusive perante as instâncias superiores: a possibilidade de participação de todos os envolvidos no processo. Se o planejamento for participativo, com certeza as decisões em grupo terão mais força. Sobre isso, Gandin (2006) acrescenta que “a lógica do planejamento participativo está ligada à lógica da gestão democrática, em que é preciso envolver aqueles que vão implementar as decisões, no processo de construção dos rumos da instituição.”

Já em 2017, com o tema “Estado, Políticas e gestão da educação: tensões e agendas em (des)construção”, os trabalhos apresentados relacionam a gestão democrática à democracia, à legislação educacional, ao Plano Nacional de Educação, à formação de professores e à formação continuada, à comunidade, à participação e ao mérito.

Algumas questões surgem em relação ao princípio da gestão democrática, uma vez que há uma flexibilização na dicotomia “público e privado” no que diz respeito ao investimento em educação, já que a compreensão do que é investimento público é alargada de diferentes modos – um dos quais é a possibilidade do estabelecimento de parcerias. A qualidade educacional é aferida em acordo com avaliações externas, que dialogam com objetivos e metas postos e impostos por organismos internacionais. O financiamento não é fruto de amplo diagnóstico e discussão dos dilemas educacionais, mas é desdobramento dos sistemas de avaliação, também impostos, e do entendimento de gestão democrática a partir de elementos gerencialistas, isto é, princípios técnicos que envolvem elementos de formação, de mérito e consulta à comunidade como norteadores, restringindo a participação. Sua indefinição dá margem para que seja compreendida como elemento formal e abstrato.

Nas experiências em que o processo de construção do PME foi concomitante à formação dos professores, oportunizando subsídios para a construção do PME, garantiu-se o envolvimento dos profissionais e a clareza na tomada de decisões sobre as metas, os objetivos e as definições na busca de atender as especificidades locais.

Em 2019, com o tema “ESTADO, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social”, no eixo “Política e gestão da Educação Básica”, houve um expressivo número de trabalhos com a abordagem da Gestão Democrática voltados à gestão do sistema de ensino de diferentes municípios, bem como à gestão escolar, ampliando o campo de análises e experiências. Qualidade na educação, exercício da cidadania pela comunidade escolar, condições políticos-institucionais dos sistemas municipais de ensino, efetivação da GD por meio dos Conselhos e Fóruns

Municipais de Educação, atuação dos Conselhos Municipais de Educação como mobilizadores da sociedade e propositivos com encaminhamentos técnicos e representativos no debate em relação as políticas públicas educacionais, escolha de diretores/as com a participação da comunidade com base nos planos de gestão apresentados pelos candidatos/as ao cargo não apenas como um documento, mas como um planejamento que pode ser analisado pela comunidade para verificar qual se adequa a realidade e dialoga com as necessidades e interesse da localidade. O Conselho Escolar também foi pautado como essencial para a implementação da GD, não apenas como um grupo de pessoas que vai avaliar as ações da direção e, sim, vai estar presente na tomada de decisão. O enfrentamento aos modelos gerencialistas e meritocráticos na educação seguem a impedir a GD, tanto nas relações com a SME quanto com as escolas, somente uma gestão participativa pode promover a democratização da educação. A participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Político Pedagógico atua diretamente no planejamento da escola e possibilita sua reinterpretção e recriação pelos diferentes atores do contexto educacional, impulsionando a coparticipação e a corresponsabilidade no momento de colocá-lo em prática. Esta participação gera relações mais horizontalizadas no processo de gestão da escola e contribui com a GD. A autonomia é outro mecanismo importante para a efetivação da GD e está presente nas estratégias referindo-se à autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Entretanto, são apontadas fragilidades em relação à autonomia administrativa, pela dependência que principalmente a escola tem em relação as Secretarias Municipais de Educação e ao poder executivo; à autonomia pedagógica, por muitas vezes ter que seguir programas e projetos já definidos; e à autonomia financeira, pelos poucos recursos dispostos para serem definidos os investimentos necessários.

Um dos trabalhos analisa a GD a partir de três eixos: a implementação, limites e problema; e possibilidades. Quanto à implementação, encontra-se discussões sobre a gestão e sua dimensão técnica e os desafios de ampliar a participação da comunidade, diante das marcas patrimonialistas e clientelistas, que fazem parte das relações de poder e que distanciam principalmente pais/mães e estudantes de participarem, opinarem, decidirem. A burocracia e os projetos pré-definidos fragilizam esse envolvimento nos espaços de participação. Quanto aos limites e problemas, esses centram-se no que se espera de quem está à frente da gestão, metas, resultados, avaliação e índices, com controle direto da gestão. Já as possibilidades referem-se ao desafio de materializar a GD para além da sua previsão legal, com a participação, democracia e valorização dos saberes de todos os que fazem parte do contexto educacional, professores, pais/mães, estudantes e sociedade em geral.

O papel do(a) diretor(a) como central para a efetivação da GD faz parte de um processo formativo, como uma política educacional pautada nos princípios da democracia, da participação e da autonomia como indispensáveis no processo de democratização da educação.

As escolas cívico-militares, na contramão da GD, também é tema de trabalho apresentado, e faz constatações no sentido de expressar o objetivo do grupo conservador que está no poder de impedir qualquer processo efetivo de democratização de escolas cujos estudantes sejam oriundos das classes populares, sob as quais recai intencionalmente a exploração capitalista. A “militarização” das escolas é uma forma de disciplinar futuras gerações - sempre vistas, na tradição conservadora, como “perigosas” - afastando-as, assim, do “crime”, da “imoralidade” e da “insurgência política”. Relaciona ordem e disciplina a melhores condições de desempenho escolar. Foca nos valores morais, no controle da gestão e no cumprimento de currículos que se distanciam de debates relacionados a questões políticas, sociais, econômicas e culturais que possam desenvolver a criticidade, a participação e a democracia nos espaços escolares.

Nos trabalhos que tratam da análise do processo de elaboração do PME de municípios específicos, verifica-se que houve um movimento de participação da comunidade escolar e da sociedade civil organizada, mesmo que marcado por fragilidades e embates. De acordo com Batista (2007), a gestão democrática presume a ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas, clientelistas e arranjos patrimonialistas, presentes na organização da escola pública brasileira.

2.1.3 Na busca de dissertações e teses

Dando continuidade ao “Estado da Questão”, fez-se a busca de dissertações e teses no portal da Capes, a partir do Descritor: “Plano Municipal de Educação”; chegando-se ao número de 182 trabalhos. Seguindo o caminho percorrido, utilizou-se a opção “Refinar resultados”, selecionando-se apenas Doutorado e Mestrado, passando, assim, para 148 resultados. Delimitou-se também o ano, levando-se em conta o filtro temporal de dez anos, de 2008 a 2018, alcançando-se 134 trabalhos. Além disso, restringiu-se “Educação” para o filtro de grande área de conhecimento, área de conhecimento, área de avaliação, área de concentração e nome do programa, o resultado da busca passou a ser de 45 dissertações e teses.

Após a leitura do resumo dos 45 trabalhos selecionados, muitos foram excluídos por estarem mais voltados a temas relacionados à educação infantil, música, inclusão, formação de professores, alfabetização, movimentos, linguagem, educação profissional, arte, currículo, dança, infância, tecnologia e outros, sendo que optamos pelos que dialogavam com temas relacionados à elaboração dos Planos Municipais de Educação pelas municipalidades. No final desse primeiro olhar, encontramos 11 trabalhos, sendo 08 dissertações e 03 teses, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 7 – Quantitativo referente a Dissertações e Teses (2007 a 2019)

Endereços de busca	DISSERTAÇÃO	TESE	TOTAL
CAPES	8	3	11
TOTAL	8	3	11

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/2019>

Os quadros que seguem são referentes às dissertações que utilizam o descritor Plano Municipal de Ensino.

A partir da análise das dissertações acima descritas, observamos que estas desenvolveram, nas pesquisas, temas como política educacional, planejamento, Plano Municipal de Educação, ciclo de políticas, gestão democrática, seleção de diretores escolares, controle social, participação, Estado, rede municipal, processo educacional, Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Ações Articuladas, Plano Nacional de Educacional, direito à educação, gestão de Sistemas Municipais de Educação, regulação, Meta 19 do PNE, Colegialidade e eleição de diretor escolar (Cf apêndice C, do Quadro 43 ao Quadro 50). Tais dissertações foram selecionadas por dialogarem diretamente com os Planos Municipais de Educação e com a gestão democrática, temas inter-relacionados, interligados e que, por vezes, parecem depender um do outro para as respectivas análises.

Uma das dissertações afirma que, após percorrer a trajetória dos Planos de Educação do Brasil, ao chegar ao atual Plano Nacional de Educação (PNE), articulador de sistemas e fruto de muitas audiências públicas e debates na Câmara e no Senado Federal, tem-se a sua aprovação, constituindo-se num documento com 20 metas a serem cumpridas até 2024; e, além disso, muitos desafios, como alocar 10% do PIB até o final da vigência do Plano, matricular 2,8 milhões de crianças e adolescentes que estão fora da escola, a universalização da educação básica, dentre outros. Ainda em seu artigo 8º, a lei prevê a construção dos Planos Estaduais e Municipais, de forma a possibilitar a sua execução em todo o território nacional.

Quando da aprovação dos Planos Municipais de Educação na análise mais focalizada em municípios específicos, os pesquisadores afirmam que houve certa participação da comunidade e que a aprovação se deu, na maioria das vezes, em um tempo mínimo, não sendo possível a ampliação do debate e a participação mais ampliada de todos os segmentos da comunidade. Isso poderia permitir um debate mais profundo, trazendo às discussões questões que envolvem a educação e seu planejamento como política educacional local, não somente as questões em torno da “ideologia de gênero”, conceito de família e liberdade sexual, que estiveram tão presentes nos territórios municipais, suscitando tantas polêmicas, e que já têm sua garantia constitucional desde a Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que estados e municípios apresentam um papel fundamental para a consolidação da gestão democrática, já que são os entes federados que apresentam maiores sistemas de ensino público e têm a responsabilidade pela oferta da educação básica em âmbito nacional. Assim sendo, ao analisar o contexto da influência, de produção do texto e o contexto da prática, é preciso considerar as particularidades locais que abrangem questões políticas, sociais e econômicas.

Embora os dispositivos legais sejam indutores da implementação e consolidação da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino, não garantem que ela seja efetiva nos sistemas e redes de ensino.

Numa pesquisa que abordou os PME de 497 municípios, com ênfase nos 20 maiores e 20 menores, alguns apontamentos, reflexões e considerações são importantes de serem retomadas, conforme afirma Esquinsani (2016, p. 501):

[...] definir um debate pontual sobre a gestão democrática com base em legislações locais é acender uma luz sobre as práticas e os mecanismos dessa gestão nas escolas e nos municípios; são necessárias, no entanto, outras luzes. É preciso novas problematizações e permanente vigilância e atualização, buscando acompanhar os movimentos históricos dos entes federados, sobretudo com a vigência da Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014), considerando, em especial, a Meta 19, que favorecerá o acirramento da discussão sobre o assunto.

Presente nos debates municipais, o Plano Nacional de Educação constitui-se referência para a maioria dos municípios que parte do debate dos pontos já elencados pelo texto nacional. Os municípios aproximam algumas questões ao teor político das localidades e dão ênfase ao que é chamado pelo autor de “terceira via”, que se distancia um pouco do previsto

no PNE e no PEE. Ainda, acrescenta ao debate a necessidade de participação, muitas vezes, excluída do processo, a preocupação com o fortalecimento dos Conselhos em nível local, o acompanhamento do financiamento da educação e o controle de investimentos pelo poder local. Na perspectiva de uma gestão educacional que assegure a participação do Conselho Escolar nas decisões, afastando-se das questões partidárias locais, como no processo de escolha eleição de diretores, e que também observe os critérios técnicos através de capacitação/formação dos interessados. O provimento democrático para diretores/gestores de escolas públicas, ou seja, a eleição direta pela comunidade escolar, no contexto geral, ainda é defendido por pouquíssimos municípios, uma vez que muitos mantêm práticas clientelistas e patrimonialistas, que veem, nessa função, a manutenção e extensão do seu poder e execução de suas propostas, alguém que estará em determinado espaço da comunidade, instituindo uma forma de controle e convencimento sobre a mesma, a partir de propostas, programas e projetos defendidos por quem está no poder.

Sendo assim, as políticas educacionais recentes, como o Plano Nacional de Educação, contribuem para fortalecer as competências técnicas e políticas dos municípios ao promoverem a participação social, os estudos, os debates e o planejamento educacional local num processo democrático de construção destas políticas.

A seguir, constam as teses selecionadas e analisadas que constituem o “Estado da Questão” – os quadros referentes ao descritor Plano Municipal de Educação e Gestão Democrática em teses. Os contextos político, econômico, cultural e social do local onde são implementadas as políticas públicas tendem a influenciar o tipo de gestão que será assumida. Às vezes, prefere-se administrar de forma gerencial a educação, outras, pela influência dos poderes locais, com marcas clientelistas e patrimonialistas muito presentes, e outras, ainda, com práticas de gestão em que a participação da comunidade escolar, por vezes, é solicitada e outras, não. Somente a lei não garante a efetivação de uma gestão democrática, sua prática depende da participação na tomada de decisão para que as relações sejam transformadas, não só no âmbito escolar, mas em nível de sistema municipal de ensino. Temas como conciliação política, política educacional, participação, conflito de interesses, Plano Nacional de Educação, gestão democrática, descentralização, autonomia, participação, Sistema Municipal de Ensino, política pública, políticas públicas educacionais e análise de formulação de política pública surgem como estudo e categorias de análise nas teses lidas (Cf apêndice C, do Quadro 51 ao Quadro 53).

Em sua tese, Silva (2014) aborda as evidências da conciliação política observadas em torno do processo de construção do PNE, categorizadas segundo suas características e

atributos, refletindo uma nova realidade do momento político do país, em que a sociedade civil assume seu papel transformador. A autora afirma que o mérito do PNE é ter sido construído à luz dos anseios da sociedade, e, com isso, o compromisso de todos em prol das metas estabelecidas no plano. Com certeza, o debate sobre o PNE segue instigando novas investigações na medida em que transcorre a sua implementação em diferentes momentos político-econômicos da sociedade.

Já a segunda tese afirma a importância do processo coletivo de construção do PNE, com discussões embasadas em documentos legais, possibilitando, assim, aos participantes compreender melhor os elementos envolvidos na política educacional em debate. Do mesmo modo, acredita que as discussões em torno do PNE e, especificamente, da GD trazem, para a instância das Secretarias Municipais de Educação, um novo papel na comunidade, afastando-se de sua ação vista, nas comunidades locais, como marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e vontades políticas. Outros pontos como a participação do Conselho Municipal de Educação no processo e a promoção da autonomia escolar aumentam a expectativa de que a gestão democrática do ensino público venha a se constituir um grande avanço para a educação municipal.

Quanto à tese de Aquino (2015), pode-se inferir que o texto do PNE aprovado não atendeu as expectativas de todos, pois, considerando-se o número de emendas oferecidas ao projeto de lei nas duas casas do Legislativo, torna-se perceptível que boa parcela delas não foi contemplada. Uma das perdas para todos os envolvidos na luta em defesa da gestão democrática foi quando ficou estabelecido, na meta 19 do Plano Nacional de Educação, contido na Lei nº 13.005/2014, que a gestão democrática seria apenas para o ensino público. A ideia é que todos precisamos construir uma sociedade democrática, então, por que apenas os alunos da escola pública deveriam “aprender” a ser democráticos? Entende-se que é na prática que se aprende a conviver numa sociedade democrática, já que esta aprendizagem ocorre no dia a dia da participação em processos de correlação de forças. Entretanto, acredita-se que muitos questionamentos serão respondidos ao longo da formulação e implementação dos PME ao longo do período de 10 anos.

Após a busca de artigos e teses que abordam o tema de pesquisa, apresento, no quadro abaixo, o que foi pesquisado, bem como ainda está em andamento até o momento e serve de subsídio para novas análises e ressignificações, que tem como parâmetro o levantamento feito na presente tese sobre Plano Municipal de Educação, Gestão Democrática e Sistema Municipal de Ensino.

Quadro 8 – Abordagem das pesquisas em relação ao PME, GD e ao SME

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	- Produção de indicadores; Monitoramento e avaliação; Regime de colaboração e descentralização das ações e programas; Democratização da educação; Participação social na elaboração dos PME; Interferência de vários setores e segmentos em temas relacionados aos PME; Contribuições do PDE, Plano de Metas e PAR; Planejamento dos municípios e o conhecimento da realidade; Patrimonialismo presente nos municípios em relação a construção da meta da GD nos PME; Tensões entre grupos e conciliação política presente na elaboração dos PME;
GESTÃO DEMOCRÁTICA	Avaliação e gestão democrática; Organização dos Estados, Distrito Federal e municípios em relação a GD; Tensão entre gestão burocrática e gestão democrática em contextos marcados por valores autoritários e patrimonialistas; Gestão democrática como possibilidade de humanizar as relações numa cultura globalizada; Influência do modelo empresarial e gerencial na efetivação da GD; Reorganização da gestão da educação e das escolas com a instituição de instâncias decisórias democráticas; Relação entre gestão democrática e autonomia; Conflito entre democracia participativa e representativa na GD; Formação de conselheiros como uma ação indutora da GD nos municípios; Planejamento educacional voltado a GD; contrapondo-se a modelos gerenciais; Existência formal dos órgãos deliberativos previstos em lei; Limites entre a GD e as escolas militares; Mecanismo de participação na GD; Interesses hegemônicos se contrapõem a GD; Eleição de diretores como pressuposto da GD; Qualificação de Fóruns, participação da comunidade e controle social na efetivação da GD; Aproximações epistemológicas e formativas da obra de Paulo Freire como fundamentos da GD; As leis que abordam e sustentam a GD;
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	- Democratização e autonomia; Mecanismos de participação; Sistemas de Ensino; Institucionalização do SME; Ausência dos SME; Relação entre Planos de Educação e Sistemas de Ensino; Normas próprias e autonomia do SME; Gestão democrática nos SME; Participação nos SME, Políticas educacionais e o SMEC.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base no Estado da Questão

Tanto nos artigos quanto nos trabalhos, dissertações e teses, observo que, ao longo dos anos, outros temas e dimensões foram se inserindo quando os descritores Planos Municipais de Educação, Gestão democrática e Sistemas Municipais de Ensino estavam sendo abordados, relacionados a gestão da educação e na educação, acompanhando as tendências e dimensões que permeiam a educação pautadas ora pela necessidade de monitoramento e avaliação constante, ora pela necessidade de envolver os diferentes atores na formulação e

implementação das políticas educacionais. Manter a meta da GD em gestões voltadas ao gerencialismo, a resultados mensurados a partir de indicadores e avaliações externas, a valores autoritários e patrimonialistas, e a modelos de escolas organizadas a partir da disciplina e meritocracia acaba por atacar diretamente a GD, uma vez que inexistente o espaço para o debate, a participação, a construção e decisão coletiva, o incentivo aos colegiados e a valorização dos conselhos, comprometendo, assim, a sua efetivação.

Reitero a importância da presente pesquisa, visto que será aprofundada com base em dados de uma região, focando em quatro municípios, a partir da construção dos PME e da efetivação da GD, bem como suas relações, correlações, configurações e ressignificações realizadas no processo de discussão, de elaboração e de implementação dos referidos planos em seus territórios municipais, com um olhar específico para a meta 19. Traz-se, para o campo das pesquisas em torno desse tema, outras possibilidades e análises a partir do ciclo de políticas (BOWE; BALL, GOLD, 1992; BALL, 1994a), da democracia participativa (SANTOS, 2007), da justiça social (FRASER, 2006) e da prática decolonial (QUIJANO, 2007) ampliando as ressignificações da GD (BATISTA, 2013) e ampliando o seu fortalecimento nos sistemas municipais de ensino, contemplando a democratização da educação e da sociedade.

2.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Frente aos achados no “Estado da Questão”, foi possível estabelecer e delimitar com maior clareza o objeto de estudo desta tese de doutorado. Ao estabelecer-se a Meta 19 no PNE (2014-2024), previu-se o prazo de dois anos para que a regulamentação da gestão democrática fosse garantida por Lei Municipal, constituindo-se num ordenamento legal que determina que cada ente municipal garantisse metas e estratégias para a efetivação da GD no sistema de ensino e de suas escolas, com base no princípio constitucional presente na Constituição Federal e na LDB.

Ao debruçar-me sobre os PME dos 25 municípios a serem estudados, e, na sequência, optar por quatro municípios, delimito como problema algumas questões que pretendo, se não responder, no mínimo, pensar sobre e abrir possibilidades para novas formas de compreender a GD a partir do vivido no âmbito dos sistemas de ensino e da gestão nas escolas. Dentre as questões, destacamos como central a seguinte: os Planos Municipais de Educação constituem-

se como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região das Missões?

Do mesmo modo, proponho responder as seguintes questões mediadoras:

- Quais aspectos do processo de implementação dos Planos nos municípios suscitaram disputas e (re)significações no contexto de prática?

- Quem participou da elaboração e implementação dos Planos?

- Como se deu a discussão e implementação das estratégias previstas no PNE?

- Houve novas construções de sentidos e significados a partir do texto original da política (PNE)?

- Podemos relacionar o processo de implementação dos Planos, no contexto dos municípios, com a gestão democrática do ponto de vista da justiça social tridimensional (FRASER,2006)?

Com a finalidade de responder o questionamento central desta tese de doutorado, os seguintes objetivos Geral e Específicos foram propostos:

2.3 OBJETIVO GERAL

Analisar se os Planos Municipais de Educação se constituem como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região das Missões.

2.3.1 Objetivos específicos

- a) Construir um referencial teórico-conceitual que relacione democracia e justiça social, no contexto educacional;
- b) Mapear, em estudo quali-quantitativo, as principais características e repercussões da elaboração dos PME nos 25 municípios da Região das Missões;
- c) Selecionar quatro municípios da Região das Missões a fim de realizar estudos de caso aprofundados sobre o processo de formulação e implementação da meta 19 e suas estratégias no PME;
- d) Caracterizar os contextos político, social e econômico dos municípios selecionados para estudos de caso na Região das Missões;
- e) Analisar o ordenamento legal que regulamenta a gestão democrática dos quatro municípios selecionados para estudos de caso;

- f) Examinar como a meta 19 e suas estratégias, inseridas no PME dos municípios, repercutem na gestão democrática, no contexto da prática dos Sistemas Municipais de Ensino dos quatro municípios selecionados para estudo, identificando fragilidades e potencialidades;
- g) Explorar, a partir dos achados, a possibilidade de pensar a gestão democrática da educação a partir de um ponto de vista decolonial.

2.4 REFERÊNCIA EPISTEMOLÓGICA-METODOLÓGICA

A partir deste momento, apresento as escolhas metodológicas feitas para percorrer o caminho da pesquisa, compondo o material a ser analisado, exemplificando e dando suporte às análises e achados no que diz respeito ao tema pesquisado. O primeiro item a ser abordado refere-se às políticas educacionais na perspectiva do ciclo de políticas, com abordagem do contexto da influência, da produção do texto e da prática. A seguir, apresento a análise documental, a aplicação do questionário, a entrevista, o estudo de caso e a análise temática com ênfase na análise de conteúdo, de enunciação e de discursos institucionais; tendo em vista os diferentes atores envolvidos no processo de elaboração dos PME, com ênfase na meta da GD.

2.4.1 Políticas educacionais na perspectiva do ciclo de políticas

O Ciclo de políticas é um constructo epistemológico utilizado na análise de políticas educacionais que permite uma análise crítica e contextualizada desde a sua formulação até a sua implementação, no contexto da prática, sendo por isto uma das escolhas metodológicas desta tese (BOWE; BALL, GOLD, 1992; BALL, 1994a).

A ação do Estado, por meio das políticas, passa pela definição de objetivos com base na significação de um problema e de suas consequências, assim como das alternativas elegidas para resolvê-lo. Assim, as políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e “agir sobre o real, tal qual ele é percebido” (MULLER, 2003, p. 26). Desse modo, podemos relacioná-las a um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que suscita atenção, interesse ou mobilização de outros atores na sociedade civil.

Tomar a concepção de políticas públicas como Estado em ação, isto é, as políticas públicas como configurações de ações/decisões dinâmicas, de base setorial e/ou territorial, orientadas para finalidades e com fundamento na autoridade legítima do poder público, também é defendido por Jobert e Muller (1987). Dessa forma, as políticas públicas são compreendidas como dispositivos sobre os quais o Estado e as sociedades pensam, dizem e agem sobre elas mesmas, na perspectiva de resolver problemas emergentes; elas são a essência do Estado.

Analisar as políticas públicas municipais nos coloca diante de realidades específicas, marcadas por características regionais e locais, uma vez que o Rio Grande do Sul possui 497 municípios. Na primeira etapa desta tese, apresento 25 municípios, e, na segunda etapa, 04 municípios, que se configuram a partir de arranjos político-institucionais próprios decorrentes dos processos municipais (FREY, 2000). É preciso considerar a autonomia dos municípios ao elencar as suas políticas públicas, a partir da relação entre executivo e legislativo – marcada pela posição político-partidária de ambos, pelos processos de transição democráticas ou não que acontecem a cada eleição, alternadas por propostas, por vezes, conservadoras e outras, progressistas, muita mais ligada a falta de consolidação de um determinado grupo, do que a fidelização partidária ou de ideias, gerando a descontinuidade das políticas públicas em andamento de um governo para outro.

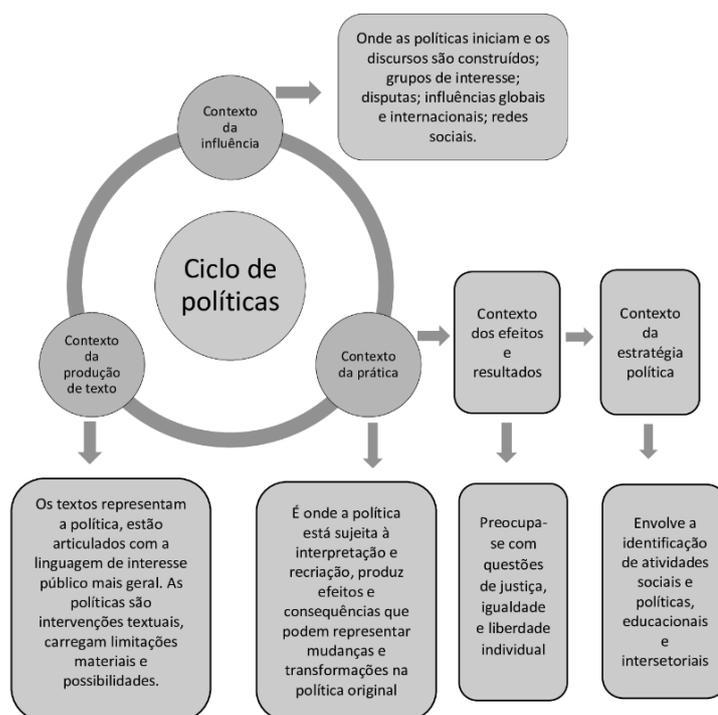
Ao transpor esses conceitos para o setor da educação, constatamos que as políticas públicas envolvem interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias, entre os agentes governamentais e a sociedade civil, entre a configuração institucional do estado e da área da educação, e entre o ordenamento jurídico, que abrange direitos, garantias e condições da escolarização; e são expressões de percepções, de visões de mundo concernentes ao lugar e ao papel da educação na sociedade – seja do papel que tem, como do que deveria ou poderia ter, bem como o que decide ter (FARENZENA, 2016).

Ball (2011) propõe que as políticas educacionais sejam analisadas como texto e como discurso, o que auxiliará no desenvolvimento dessa tese, uma vez que, ao analisar os textos, entro em contato com as múltiplas influências e agendas, sendo que a formulação da política educacional envolve intenções e reconfigurações dentro do processo de formulação, no nosso caso, dos PME. Analisa-se como texto porque tem uma clara ligação com contextos particulares nos quais eles foram elaborados e usados e como discurso, quando o leitor se torna coautor, encorajando-se a participar mais ativamente na interpretação do texto. Mainardes (2006) afirma que a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais, e que essa abordagem

permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação.

Destarte, escolho o ciclo de políticas como constructo epistemológico uma vez que, segundo Ball (2014), pode ser considerado um método de pesquisa de políticas, visto que é uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Esse processo de formulação é um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e reinterpretadas. Os três ciclos principais são constituídos por três contextos: o contexto de influência, de produção de texto e o contexto da prática. Os três contextos estão ligados e inter-relacionados, e cada um apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, envolvendo disputas e embates (Bowe et al., 1992). Em 1994, Ball acrescentou outros dois contextos: o dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política. Mais recentemente, tem-se indicado que o contexto de resultados/efeitos é uma extensão do contexto da prática, e o contexto da estratégia/ação política pertence ao contexto de influência, visto que é “parte do ciclo e do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306). Na figura, abaixo apresento o ciclo de políticas de acordo com Ball e Bowe (1992):

Figura 1 – Ciclo de políticas conforme Ball e Bowe (1992, 1994)



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base em Bowe; Ball; Gold (1992) e Ball (1994)

O primeiro contexto do ciclo de políticas é o contexto de influência, que ocorre quando as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos construídos a partir de conceitos legitimados e incorporados pelos interlocutores das ideias defendidas. Neste momento, os grupos de interesse se organizam conforme suas demandas, através de partidos políticos, movimentos sociais, lideranças, governo, poder legislativo e instituições que demarcam suas opiniões e estratégias de participação. Este momento é marcado por disputas, acordos, sobreposições de ideias, e cada um busca ser e sentir-se representado no texto da política, de modo que o que ali está posto esteja mais próximo de ser concretizado no momento da implementação da política. As políticas são propostas a partir das intenções propostas pelos diferentes grupos.

O segundo contexto, que é o contexto da produção de texto, se articula com a linguagem do público em geral, são resultados de disputas e acordos, carregados de limitações e possibilidades, e precisam ser lidos e relacionados ao tempo e ao local específico de sua produção. É a política de fato, que está expressa nos textos.

O terceiro contexto é o contexto da prática, que possibilita a política ser interpretada, reinterpretada, recriada e ressignificada, produzindo efeitos e consequências, vindo inclusive a modificar a política original. São os discursos, as práticas institucionais e os profissionais que atuam nos espaços de implementação que, de fato, vão dando forma a política, transformando-a em ação e ressignificando o texto original.

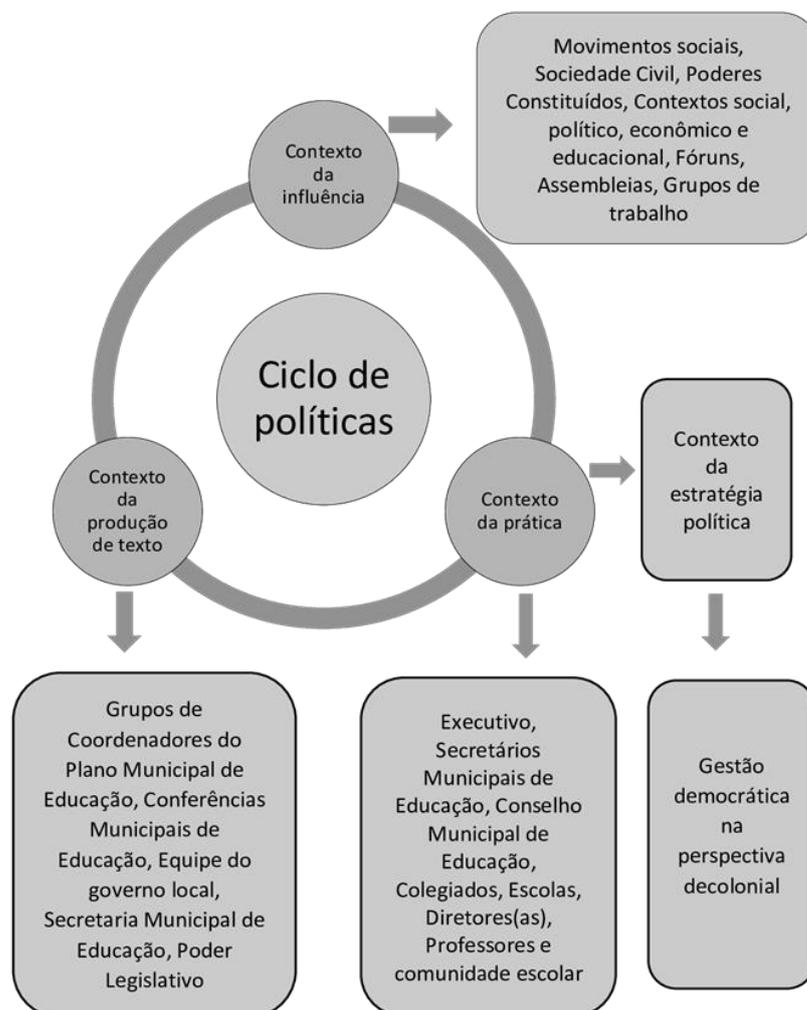
No quarto contexto, dos resultados ou efeitos, há uma preocupação com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Este contexto não fará parte da presente tese, uma vez que não fora realizado um levantamento de dados, referentes ao período anterior ao ano de 2015, que pudessem demonstrar os resultados e efeitos do PME vigente nas questões relacionadas a GD, principalmente, por conta do período de pandemia vivido desde março de 2020.

Já o quinto contexto, da estratégia política, que envolve um conjunto de atividades sociais e políticas, capazes de superar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada, faz parte de uma opção desta pesquisadora ao propor, no Capítulo 7, uma possibilidade de pensar a gestão democrática numa perspectiva decolonial. Nesse sentido, tal perspectiva acontece a partir de uma intervenção política e pedagógica capaz de ler o mundo para intervir na reinvenção da sociedade, compreendendo a pedagogia decolonial como uma mudança de paradigma, uma nova postura dos sujeitos envolvidos no contexto educacional brasileiro – não mais numa lógica dominante eurocêntrica, mas com outras lógicas históricas.

Isto é, com a construção de pensamentos-outros e com novas vivências interculturais (WALSH, 2001).

Na sequência, apresento a Figura 2, demonstrando como o ciclo de políticas é compreendido para a análise dos planos municipais de educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões.

Figura 2 – Ciclo de políticas e a política PME



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A figura acima representa o ciclo de políticas a partir das etapas percorridas nesta tese. Apresenta o contexto de influência do qual partem as discussões, os diferentes interesses de acordo com a atuação de cada ator social e educacional, as disputas dos diferentes grupos sobre os temas educacionais presentes na discussão do PME, em especial no que se refere a

GD, a influência do PNE e todo o processo de discussão que resultou no seu texto. A seguir, o contexto da produção do texto do PME, articulado com as definições locais a partir da participação ou não de diferentes setores e segmentos da comunidade, consolidando-se numa política educacional. Por conseguinte, o contexto da prática, que é quando o PME é aprovado e está à disposição do governo local, da Secretaria Municipal de Educação, das escolas e de toda a sociedade e passa a ser lido, interpretado, reinterpretado e ressignificado, no âmbito de cada espaço em que a educação é ofertada, transformando-se em ações que visam atender as metas e estratégias elaboradas. Por fim, o contexto da estratégia política, por meio da prática decolonial, estabelecendo políticas de reconhecimento social e cultural que enfrente os modelos hegemônicos e dominantes e construam formas críticas de pensamento e de atuação na sociedade no que diz respeito à gestão democrática.

A diversidade de procedimentos para a coleta de dados utilizada nesta tese foi variada e trouxe informações importantes que auxiliaram na identificação dos diferentes contextos. O “Estado da Questão” e o questionário online realizado com os 25 municípios da Região das Missões serviram para a análise do contexto da influência, tanto no que se refere ao que já fora produzido até então relacionado ao PNE, PME e GD, quanto da visão dos municípios em relação a elaboração do seu PME e na sequência da lei da GD. Já para o contexto da produção de texto, tive acesso aos planos dos 25 municípios e as leis da GD de cada um deles. Especificamente, em relação aos 4 municípios selecionados, foram realizadas entrevistas com os(as) Secretários(as) Municipais de Educação e com os Presidentes dos CME, bem como questionário com os Diretores(as) de escola, que foram dando suporte a análise do contexto da prática. Não fosse a pandemia da Covid-19 que dificultou as atividades de forma presencial, esta pesquisadora teria estado imersa nas quatro realidades dos municípios selecionados, o que teve que ser substituído pela entrevista e pelo questionário com a utilização das ferramentas tecnológicas online.

A abordagem do ciclo não despreza a influência local e global na construção das políticas públicas. Mainardes e Gandin (2011, p.157) definem o ciclo de políticas como abordagem epistemológica, tendo em vista suas potencialidades e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. Conforme os autores, “ao fundamentar a importância da análise do contexto da 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”. Além disso, afirmam que a abordagem do ciclo de políticas permite ao pesquisador focar as rearticulações e embates em cada um dos contextos, desde onde a

política é gestada, passando pela produção do texto até sua chegada ao local onde os atores as vivenciam.

Longe de ser algo simples, a análise de documentos de políticas demanda pesquisadores capazes de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos. É preciso levar em conta também que as políticas são interpretadas de diferentes modos pelos sujeitos que atuam no nível da prática. Ainda segundo Mainardes (2011, p. 157), a política estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que “somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade”.

Dessa forma, analisar o PME com ênfase na meta da GD, objeto dessa tese, requer percorrer o caminho do ciclo de políticas, analisando cada plano como texto e como discurso, constituído de diferentes vozes e compreensões sobre os temas relacionados à educação em nível nacional, que, transpostos para a realidade local municipal, construíram a política pública educacional de cada território, analisada através dos Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões, a partir da atuação dos atores, dos processos de elaboração, das estratégias ressignificadas, das leis de regulamentação da GD, da justiça social e da democracia no contexto educacional, bem como das fragilidades e potencialidades, e das novas possibilidades de análise do tema. Especificamente, no que diz respeito aos Planos Municipais de Educação e sua relação com a gestão democrática, a elaboração está ligada a atores sociais, políticos e econômicos diversos, que poderemos relacionar e aprofundar com os contextos de influência. Quanto ao contexto de produção de textos, os referidos PME são documentos escritos na sua totalidade pelos 25 municípios da região das Missões. Em uma análise mais delimitada, verificamos de que forma as ideias colocadas nesse plano, em específico na meta 19, foram (re)significadas e contribuem para a efetivação da GD. Vieira (2008) adverte que o Brasil tem uma forte tradição de produzir leis, e o campo da educação é um exemplo fecundo do muito que já se acumulou nessa matéria. Por conseguinte, esse olhar para a leis do PME e da GD é importante para compreender o que significam na efetivação das ações nos municípios.

Ao considerar a caracterização do processo político proposto por Ball & Bowe (1992), que introduzem a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas, temos a política proposta, a política de fato e a política em uso. No caso desta tese, temos como política proposta o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que se constitui numa política oficial, construído de forma coletiva, representando não somente as intenções do governo, como

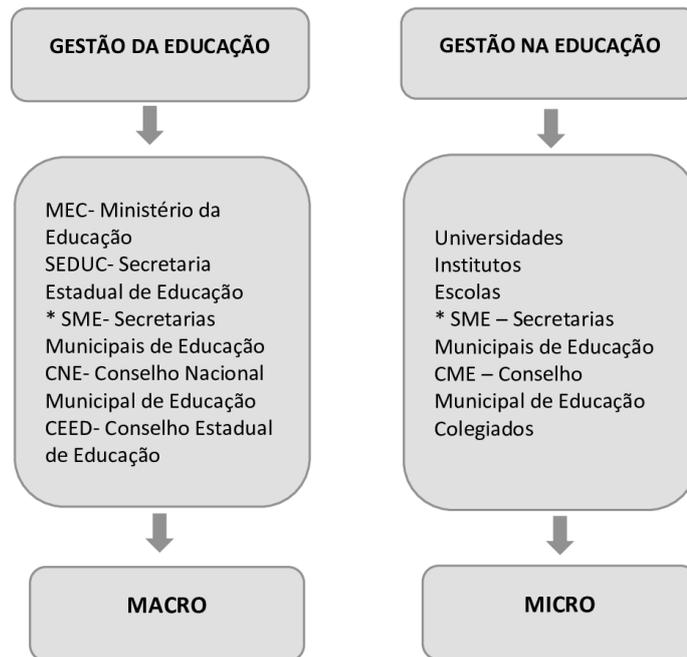
também das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A política de fato é constituída pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma aos Planos Municipais de Educação e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. E, por último, a política em uso refere-se a gestão educacional realizada, tanto nos espaços macro, que envolvem as ações do Executivo Municipal e da Secretaria Municipal de Educação, quanto nos espaços micro, através da atuação dos/as Diretores/as de escola e colegiados, bem como pelos diferentes atores que atuam no nível da prática, pois, conforme Mainardes (2006, p.53) *“os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais, e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas”*.

Os PME em estudo nesta tese contam com a atuação dos professores e demais profissionais nos espaços micro e macro em que as políticas educacionais são implementadas, sendo influenciadas pela forma de pensar e pelas concepções de cada um(a) no desenvolvimento de suas funções, tanto na gestão quanto na docência.

Ball (1998, p.359) argumenta, ainda, que a análise de políticas exige uma compreensão que se baseia não no geral ou local, macro ou microinfluência, mas “nas relações de mudança entre eles e nas suas reinterpretações”, reinterpretações estas realizadas pelos atores envolvidos no processo de formulação e de implementação. Ball (2016), ao propor o ciclo de políticas, o faz como um dispositivo heurístico para as pesquisadoras e pesquisadores, pois compreende que o contexto, o aspecto material, a estrutura e as relações estão sobrepostos e têm um impacto direto quando a política é colocada em prática em cada espaço, uma vez que o contexto em cada município, em cada Secretaria Municipal de Educação e em cada escola é único e implica diretamente na sua implementação.

Além disso, acrescento que quando nos referimos à política educacional, estamos tratando de ideias e ações, de ações governamentais, e que “a análise da política pública, é, por definição, estudar o governo em ação” (SOUZA, 2003). Nesta tese, a análise dá-se no âmbito da gestão da educação e na educação, nos espaços macro e micro em que a política educacional, no caso, o PNE e o PME, são implementados, através dos diferentes atores que participam do respectivo processo. A figura abaixo apresenta a gestão nos diferentes âmbitos e espaços.

Figura 3 – Gestão na visão macro e micro da educação/na educação



Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base em Vieira (2006)

A gestão da educação se dá no âmbito das instâncias representativas dos governos, desenvolvida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que assumem responsabilidades e propõem políticas educacionais visando viabilizar a educação como um direito de todos, de acordo com a Constituição Cidadã de 1988 e a LDB de 1996. Estas políticas educacionais, ao entrarem no contexto da prática, estão presentes na gestão da educação, nos espaços em que efetivamente são implementadas, a partir da ação dos gestores, professores, funcionários, CME e colegiados, bem como na gestão que acontece nas Universidades, nos Institutos, nas Escolas, por vezes, mediadas pela Secretaria Municipal de Educação, pelo CME e colegiado. Desta forma, podemos afirmar que a gestão da educação se situa na esfera macro, e a gestão na educação localiza-se na esfera micro (VIEIRA, 2006). Sendo que, por vezes, a Secretaria Municipal de Educação encontra-se na esfera macro, quando determina, planeja e impõe ações; e, outras vezes, quando recebe planos e ações do Estado e da União para colocar em prática no âmbito da municipalidade, na esfera micro. Quanto a gestão democrática, não é possível relacioná-la somente ao âmbito escolar, pois, conforme Souza (2009, p. 125-126):

A gestão democrática é aqui compreendida então como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema 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/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos.

A gestão democrática não se limita às escolas e às universidades, pois deve estar articulada com toda a sociedade, presente em todos os sistemas de ensino, garantindo a participação em todos os processos de planejamento das políticas educacionais, desde a sua formulação até a implementação, para que a definição dos objetivos, das metas, das estratégias, dos recursos e investimentos necessários para atender às necessidades do acesso à educação em todos os seus níveis, etapas e modalidades, seja realizada a partir desta participação, de modo a tornar a política mais engajada com as reais demandas da educação e das localidades. As relações democráticas marcadas pela horizontalidade contribuem para a democratização da educação, exercitada no âmbito da gestão da educação e na educação, não podendo, desta forma, restringir-se somente ao âmbito escolar, precisa compor o debate ampliado com todos os atores políticos e institucionais envolvidos com a definição das políticas educacionais.

O PNE 2014 -2024 é uma política educacional, resultado de um processo constituído por muitos debates, embates e conflitos, que se deram na arena das representatividades e que se repetiram na construção dos PME, quando coube às municipalidades elaborarem o seu plano, no âmbito local de cada município, de acordo com sua capacidade e vontade política de articulação com diferentes setores e segmentos da sociedade, bem como com os atores envolvidos no processo educacional.

2.4.2 Análise documental

Estar diante dos documentos referentes aos Planos Municipais de Educação e a Lei da Gestão Democrática na Região das Missões foi o primeiro passo para adentrar no tema e no espaço escolhido para a pesquisa desta tese, isso ocorreu a partir do acesso aos Planos

Municipais de Educação de cada um dos 25 municípios que compõem a região. A consulta ao PME foi feita através do site pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao, com acesso inicial em 13/06/2018. Este percurso será apontado mais adiante.

Desta forma, a análise documental se deu a partir das Leis Municipais que aprovaram os PME em estudo. A análise documental se constitui “[...] *numa técnica valiosa de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas que podem ser quantitativas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema*” (ANDRÉ; LUDCKE, 1988, p. 38). Além disso, conforme as autoras, os documentos representam uma fonte “natural” de informação, que surge num determinado contexto e fornece informações sobre esse contexto.

Para Bardin (2016, p. 51), “[...] *a análise documental é, portanto, uma fase preliminar de um serviço de documentação ou de um banco de dados*”. A análise busca identificar as características textuais implícitas e/ou explícitas na organização dos textos, identificando ideias e noções expressas nas diferentes partes que compõem os documentos, para, em seguida, organizá-los e analisá-los. Com esta base metodológica, realiza-se uma análise de relações entre os “núcleos de sentido” retirados dos textos normativos dos PNE e outros textos correlatos. Busca-se, com este procedimento, identificar, na medida do possível, as engrenagens universais, a organização subjacente, os sistemas de relações e as regras de encadeamento, de exclusão e de equivalência nas mensagens dos textos. Dessa forma, foi possível encontrar nos documentos normativos sentidos e significados relacionados aos PME e à GD, no âmbito dos municípios, com vistas ao desenvolvimento da tese e as análises realizadas, bem como nas evidências de efetivação ou não encontradas e ressignificação feita pelos municípios.

2.4.3 Questionário

Segundo Gil (2008), podemos definir questionários como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões, que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamentos presente ou passado. O questionário elaborado foi aplicado em dois momentos. Num primeiro momento, o instrumento de pesquisa foi aplicado como coleta dos dados diagnósticos dos 25 municípios da Região das Missões/RS, por meio de um questionário *on-line* enviado aos Secretários Municipais de

Educação e Cultura, com o objetivo de fazer um levantamento referente aos PME, com destaque para: existência ou não de Plano no município; existência de Lei Municipal de Gestão Democrática; a escolha de diretores nas escolas municipais; os mecanismos de gestão democrática presentes nas escolas municipais; os conselhos de acompanhamento de políticas públicas existentes e em atividade; a participação dos segmentos da comunidade escolar na elaboração dos documentos da gestão democrática; a participação de conselheiros em programas de formação continuada; a participação de gestores (secretários/as de educação e diretores/as de escolas) em programas de formação continuada; a autonomia financeira dada às escolas pelo município. Num segundo momento, devido a pandemia da Covid-19, o que havia sido planejado para fazer de forma presencial precisou ser adaptado para a forma online, sendo os questionários aplicados desta vez com os/as diretores/as das Escolas Municipais de cada um dos quatro municípios selecionados. A partir dos instrumentos de pesquisa, houve a especificação dos dados referentes à escola, ao número de alunos, às etapas de atendimento, o turno de atendimento, se parcial ou integral, à formação de cada diretor/a, à escolha para o cargo, o tempo atua na direção, à experiência na gestão, à participação na elaboração do PME, os mecanismos coletivos existentes na sua escola, à participação em conselhos no âmbito municipal, à participação dos segmentos da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e estudantes) na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), dos Currículos Escolares (CE), do Plano de Gestão Escolar (PGE), do Regimento Escolar (RE), da Avaliação de docentes (AD) e da Avaliação da Gestão Escolar (AGE), à participação em algum Programa de Formação de Diretores e Gestores, ao recebimento pela escola de recursos próprios do Município em conta específica, ao ordenador de despesas nas escolas da Rede Municipal, ao recebimento de recursos de programas federais, à participação da comunidade na organização e gestão da escola, ao trabalho à frente da direção estar mais voltado às questões administrativas, pedagógicas ou financeiras e o papel da diretora para a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do e no ensino público.

As questões propostas dividiram-se em questões abertas, que possibilitaram aos respondentes escrever suas próprias respostas, e questões fechadas, em que havia a possibilidade de escolher dentre as alternativas propostas.

Conforme salientam Marconi e Lakatos (2010, p.184), o questionário é um instrumento de coleta de dados que apresenta vantagens, tais como: “economiza tempo [...], atinge maior número de pessoas simultaneamente, [...] obtém respostas mais rápidas e mais precisas, [...] obtém informações que materialmente seriam inacessíveis”. No caso da aplicação do questionário junto aos Diretores/as de escolas, foi uma alternativa devido a

pandemia da Covid-19 que impediu a ida até os respectivos municípios para a realização de entrevistas individuais, bem como visitação *in loco* nas secretarias municipais de educação e nas unidades escolares.

A partir da documentação coletada referente ao PME e à Lei Municipal da GD articulada com as respostas dos questionários, o texto vai criando corpo, relacionando-se com fatos, atitudes e crenças, comportamentos, sentimentos, padrões de ações e os porquês do fortalecimento ou não da GD no sistema municipal de ensino e nas unidades escolares, bem como com as concepções transmitidas pelos respondentes dos questionários acerca das questões realizadas, de maneira que, aos poucos, vamos compreendendo a trajetória dos municípios neste processo de elaboração, formulação e aprovação desta leis, que compõem a legislação municipal vigente e a gestão da e na educação nos respectivos territórios.

2.4.4 Entrevista

A realização das entrevistas com os Secretários e Secretárias de Educação e Presidente/ Presidenta do Conselho Municipal de Educação previstas, num primeiro momento, para serem realizadas de forma presencial, em cada um dos quatro municípios, foram substituídas pela realização via *Google Meet*, devido à pandemia da Covid-19. As entrevistas ainda foram adiadas por um tempo na esperança de que pudessem ser realizadas, em cada um dos municípios, de forma presencial, porém, quando constatou-se que não havia previsão de término da pandemia, optamos por conversar com os atores que participariam das entrevistas e fomos buscando alternativas para agendar e realizá-las de forma virtual. Houve o aceite de todos, entretanto, muitas vezes, tivemos que remarcar, devido às reuniões para as quais eram convocados e coincidiam com os agendamentos, situações específicas que foi preciso adequar, bem como as incertezas vividas por todos neste período. A partir destas entrevistas foram elencadas as categorias de análise empírica, que, relacionadas às teorias que norteiam esta tese, permitem uma interpretação que não envolva julgamentos implícitos, preconceitos e opiniões de senso comum (VENTURA, 2005, p. 385).

Nas entrevistas, segundo Bardin (2016), lidamos com uma fala relativamente espontânea, com um discurso falado, com uma pessoa – o entrevistado – que orchestra mais ou menos à sua vontade, acaba se transformando numa encenação livre daquilo que a pessoa viveu, sentiu e pensou a propósito de alguma coisa. Outrossim, segundo Richardson (1999), trata-se de uma conversação guiada, em que se pretende obter informações detalhadas que

possam ser utilizadas em uma análise qualitativa. No caso da temática em estudo, é buscar compreender como os Secretários e Secretárias Municipais de Educação, bem como os Presidentes/ Presidentas dos Conselhos Municipais de Educação participaram da elaboração dos PME e como compreendem a gestão democrática e sua relação com o que está na lei e o que diariamente é vivido no seu contexto profissional, através de perguntas que versem sobre os temas apresentados no quadro abaixo.

Quadro 9 – Temas das entrevistas realizadas com Secretários e Secretárias Municipais de Educação e Presidentes/ Presidentas dos Conselhos Municipais de Educação

Secretários/Secretárias de Educação	Presidentes/Presidentas dos CME
Formação	Formação
Forma de indicação para o cargo	Tempo de atuação
Tempo de atuação no cargo	Segmento que representa
Experiências na gestão	Experiência em colegiados
Plano Municipal de Educação	Participação na elaboração do PME
Monitoramento do PME, Fórum Municipal de Educação	Lei da Gestão Democrática
Gestão democrática: lei e implementação	Condições de funcionamento do Conselho Municipal de Educação
Escolha de diretores/as das escolas municipais	Atuação do Conselho Municipal de Educação
Mecanismos coletivos: Grêmio Estudantil, Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar e participação da comunidade escolar	Relação CME e Secretaria Municipal de Educação
Autonomia das escolas	Participação na formulação de políticas educacionais locais
Conselho Municipal de Educação	Participação nas decisões relativas à educação

Fonte: Entrevistas realizadas com os Secretários de Educação e Presidentes CME

Os temas presentes no Quadro 9 e que circundaram a entrevista realizada com os atores descritos compõem matéria de análise da presente tese, uma vez que é possível perceber a compreensão e as ações relacionadas a existência do Plano Municipal de Educação. A entrevista reveste-se da subjetividade de quem fala, no caso, os/as Secretários/as Municipais de Educação e os/as Presidentes/as dos CME, que, como afirma Bardin (2016) servem-se dos seus próprios meios de expressão para descrever acontecimentos, práticas, crenças, episódios, passados e juízos.

Todas as fontes de coleta de dados apresentadas são consideradas textos da política. Conforme explicam Bowe, Ball e Gold (1992), os textos da política são sempre o resultado de disputas por sentidos. A partir destas disputas, temos a política escrita que será colocada em

prática através da ação. Ball (2007) rejeita a ideia de que as políticas são implementadas, segundo ele, elas se movimentam em direção à prática, num processo linear, em que os atores vão interpretando e recriando as políticas de acordo com valores locais e pessoais. Ao longo desta pesquisa, temos os diferentes olhares dos diversos atores que atuam em diferentes contextos e participaram da elaboração dos PME, que se constitui numa política local, um texto que está no âmbito da educação e, em especial, nesta tese, relacionado ao fortalecimento da GD.

2.4.5 Estudo de caso

Os estudos de caso foram realizados em quatro municípios (A, B, C e D) selecionados para análise do processo de formulação e implementação do PME, focando na meta 19 e suas estratégias (PNE), buscando analisar os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões. Optou-se por essa metodologia por estar diante de casos delimitados, que respondem a objetivos específicos da tese. Segundo André e Ludke (1986), os estudos de caso visam à descoberta por acrescentar novos elementos à medida que o estudo avança, uma vez que o conhecimento não é algo acabado, mas uma construção que se faz e refaz constantemente. Os estudos de caso enfatizam a “interpretação em contexto”, levando em conta a situação específica de cada contexto, permitem ao pesquisador revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema, usam uma variedade de fontes de informações. Os envolvidos no processo de construção do PME foram ouvidos e pude cruzar informações, confirmar ou rejeitar hipóteses, descobrir novos dados, afastar suposições ou levantar hipóteses alternativas; o que possibilitou defrontar-se com pontos de vista presentes numa situação social sem que haja uma realidade que seja a mais verdadeira. O caso é construído durante o processo do caso e só se materializa ao final do estudo, onde ficará evidente que se constitui realmente um estudo de caso. O principal objetivo é compreender esse tipo de pesquisa como uma instância singular, já que o estudo de caso é tratado como único, uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada.

Ao estudar estes quatro municípios de forma mais detalhada, busquei compreender como se deu, na prática, esse movimento de elaboração dos PME como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da

Região das Missões, quais os entraves, quais os avanços e como influenciou na promoção da justiça social e da democracia. É importante não apenas analisar os casos em si, como partes isoladas, mas também o que eles representam dentro do todo, ao longo destes anos, desde a elaboração do PNE e, na sequência, do PME, e o que, de fato, representam na realidade da educação nos territórios municipais, na perspectiva da democratização da educação e dos sistemas municipais de ensino.

2.4.6 Análise temática

Ao me servir da análise temática, escolho as categorias Plano Municipal de Educação, Gestão Democrática, Eleição de Diretores, Conselho Municipal de Educação e Participação da Comunidade Escolar para a análise das entrevistas realizadas com os(as) Secretários(as) Municipais de Educação e Presidentes do Conselho Municipal de Educação, bem como o questionário on-line com os(as) diretores de escola.

Desta forma, a análise temática será uma “análise de significados” (BARDIN, 2016), em que se depreenderá, de forma compartilhada com a análise de conteúdo, de enunciação e de discursos institucionais, o que os atores que participam efetivamente nos diferentes momentos da formulação e implementação pensam sobre cada uma das categorias.

É preciso que a análise não se restrinja ao que está explícito no material, mas sim procure ir mais a fundo, desvelando mensagens implícitas, dimensões contraditórias e temas sistematicamente “silenciados”. Em vista disso, pretendo que o tema da tese não se esgote, mas admita outras interpretações que podem ser sugeridas, discutidas e igualmente aceitas (LÜDKE, MENGA, 1986).

2.4.6.1 Análise de conteúdo

Como recurso metodológico, foi utilizada a análise de conteúdo (BARDIN, 2016), identificando as características textuais implícitas e explícitas na organização dos textos, bem como as ideias e noções expressas nos Planos Municipais de Educação, com foco na gestão democrática, para, em seguida, analisá-las em categorias. Ainda, de acordo com Bardin (2016, p. 36-37):

Não existe uma coisa pronta em relação à análise de conteúdo, precisa ser reinventada a cada momento. [...] É vista como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, segundo dois critérios: primeiro, a quantidade de pessoas implicadas na comunicação, e, segundo a natureza do código e do suporte da mensagem.

Esta análise é reinventada de acordo com o objetivo pretendido. Coloca-se em evidência a respiração, os silenciamentos, a implicação do contexto político local nos discursos, as comunicações pretendidas. Segundo Bardin (2016, p. 41): “[...]A análise de conteúdo pode ser uma análise dos “significados”, embora possa ser também uma análise dos “significantes”. Os significados foram analisados, nos temas elencados, em categorias para que se possa conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça.

É nisto que consiste a minha análise: compreender o que está por trás dos textos dos PME, com foco na GD, quais são as variáveis, de ordem psicológica, social, política e histórica, ou seja, quais os seus significados a partir dos significantes expressos no texto e nas falas, que representam o pensar sobre a gestão democrática nos territórios locais e corrobora ou não, para o seu fortalecimento.

A análise de conteúdo trabalha com a comunicação, com as mensagens, e, nesta tese, além dos textos presentes no PME e na lei da GD, temos os textos dos diferentes atores, elaborados a partir das entrevistas e dos questionários online, que expressam o pensar sobre as categorias definidas e que nos possibilitam o encontro com outras realidades vivenciadas e planejadas, no que diz respeito às políticas públicas educacionais.

2.4.6.2 Análise de enunciação

De acordo com Krieg-Planque (2018), “[...] *escrever uma constituição é fazer com que, por meio de uma enunciação, um pensamento político encontre sua tradução na organização efetiva do Estado*”. Escrever o Plano Municipal de Educação e a Lei da Gestão Democrática é uma enunciação do que se pensa, para o município, nesta área, para um período de dez anos, de que forma se pretende fortalecer a gestão democrática e como serão organizadas as ações no território para o alcance das metas e das estratégias.

Analisar o enunciado em cada uma das leis e relacioná-lo com o Plano Nacional de Educação que motivou a elaboração nos Estados e Municípios, dos seus planos, a partir de 2014, nos dará a dimensão do trajeto percorrido, das ressignificações, adaptações e até

alterações ao longo da elaboração dos Planos e Leis em cada território, já que há uma articulação dos diferentes atores, poderes instituídos e segmentos da sociedade envolvidos no processo que dá voz e legitimidade ao texto escrito.

A análise de enunciação apoia-se numa concepção de comunicação como um processo e não como um dado. Considera que na altura da produção da palavra é feito um trabalho, é elaborado um sentido e são operadas transformações (BARDIN, 2016). No caso das entrevistas analisadas, marcadas pela “enunciação” dos diferentes atores sobre os temas questionados, e que através da palavra expõem suas ideias e opiniões, e, mesmo que de forma consensual e espontânea, acabam por gerar também momentos de constrangimento, exemplo que já exponho aqui, a partir da fala do(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município A, ao afirmar:

“Sabe que eu tava com medo, professora, de participar. Sabe, o novo, eu sempre digo, na nossa profissão pra qualquer coisa que tu for, tu tem que sentir o frio no estômago. No momento que tu não sente mais aquele frio [...] mesmo coisa que o advogado, se ele vai pra audiência, ele tem que saber que do outro lado tem uma pessoa, muitas vezes, muito mais inteligente do que tu. Então, às vezes, eu tinha até um receio. Digo: opa, doutoranda. Mas eu tô a tua disposição, tá. A hora que tu precisares, nós aqui estamos às ordens pra ti”.

A análise de enunciação permite elucidar o processo vivido e interpretar os conteúdos através das motivações, das representações e da organização dos discursos, dos textos e dos contextos. Além disso, possibilita compreender os jogos de palavras, os lapsos e os silêncios, pois tudo é carregado de sentido e não pode fugir do sentido dado pelo lugar que cada pessoa ocupa, a função que exerce e o compromisso que tem de manter as ideias do grupo em evidência. A fala do(a) Secretário(a) de Educação do município A ilustra bem esta relação hierarquizada e de poder vivida pelos atores envolvidos com a política educacional ao afirmar: “Às vezes a última palavra é dele, né, porque [risos]. Mas o prefeito nos ouve muito, tá, nos ouve muito. Eu vou lhe dizer: [silêncio] eu, sinceramente, a educação é a secretaria que menos se preocupa, que não chega os problemas até ele, nós procuramos resolver”. O resolver os problemas, neste caso, faz parte da função do(a) Secretário(a), que, ao fazê-lo, distancia o prefeito das soluções, mesmo que muitas precisem de sua decisão e autorização

para atender as demandas necessárias para garantir a educação pública de qualidade para o seu município, com investimento e condições de trabalho adequadas.

2.4.6.3 Análise de discursos institucionais

O discurso está no centro da vida política e social. E a vida democrática se põe como inteiramente tecida por textos e palavras (KRIEG-PLANQUE, 2018). Todos os atores educacionais participantes da presente pesquisa, que resulta nesta tese, estão ligados à estrutura político-administrativa do município, uma vez que atuam como Secretários(as) Municipais de Educação, Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação e Diretores(as) de escola. Sendo que os Secretários Municipais de Educação são escolhidos pelos chefes do Executivo, e os diretores(as) de escola de dois dos quatro municípios selecionados foram nomeados pelo Poder Executivo, escolhidos(as) pelo(a) Prefeito(a) Municipal. Na fala do(a) Secretário(a) do município B, fica bem claro o vínculo político-partidário na escolha para exercer esta função e o compromisso com as propostas de quem está no poder:

Eu sempre digo, existem muitas pessoas que estariam aptas, preparadas, capacitadas a trabalhar, mas acaba que [...] que são dois critérios que pesam bastante aqui: essa questão de você ser da rede, ser conhecedora da rede pública municipal, estadual, e também essa questão de você ter um vínculo político-partidário também.

Os membros do Conselho Municipal de Educação são escolhidos por seus pares; há, entretanto, uma presença marcante de representantes do Executivo, bem como uma dependência do Poder Executivo local quanto às condições de funcionamento. Por conseguinte, quem está neste lugar e exerce esta função, ao falar, enuncia os compromissos, as aspirações e as ideias de quem está no poder e representa esta instituição pública, transformando sua abordagem num discurso institucional em que manter-se no poder também depende deste discurso.

Ao levar em conta o lugar de enunciação de cada participante, vamos encontrar sinais que evidenciam características específicas de discursos institucionais, que, ao serem analisados, são dignos de consideração. A linguagem é essencial às instituições, e quem as representa faz uso dela para transmitir as suas ideias, por meio dos discursos. Krieg-Planque

(2018) afirmam que certas profissões são encarregadas de pôr em andamento e aplicar uma decisão política e implicam atividades nas quais a palavra é predominante. A partir dessa perspectiva, pode-se entender que os atores educacionais – no caso desta pesquisa, ligados à Instituição Pública – são também responsáveis pela efetivação das políticas públicas, que são decisões e escolhas políticas daquele território, ou seja, o governo em ação daquela localidade, e fazem uso da palavra para essa finalidade. Destarte, suas respostas, por certo, serão carregadas de discursos institucionais que fortalecem o grupo que ora está no poder, uma vez que, de acordo com Krieg-Planque (2018, p. 25):

Discursos institucionais que configuram o objeto de nossa atenção emanam especialmente de locutores que se exprimem em nome de partidos políticos, de sindicatos, de associações, de fundações, de organizações públicas e privadas, de administrações, de instituições políticas e públicas nacionais, internacionais e transnacionais.

No caso desta tese, que resulta da pesquisa direta com gestores do Poder Executivo e das escolas, suas falas estarão carregadas do compromisso que assumem com a gestão local, legitimada pelo voto popular e suas concepções e planos para a área em estudo, que é a educação. Em relação ao Plano Municipal de Educação e a Gestão Democrática, nos textos também estão inseridos o projeto político dos atores que representam o poder nas municipalidades no momento de sua construção.

Tanto o PME quanto a regulamentação da GD estão amparados por lei municipal e, segundo Krieg-Planque (2018), “A lei, que é um dos resultados maiores do trabalho político e parlamentar, existe na forma de um texto (promulgado, publicado e difundido por diferentes meios). É um trabalho eminentemente textual”. No caso das referidas leis, importou detectar qual a participação e influência dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, Presidentes do Conselho Municipal de Educação e Diretores(as) de escola, bem como da sociedade civil, na construção deste texto e na sua implementação *a posteriori*.

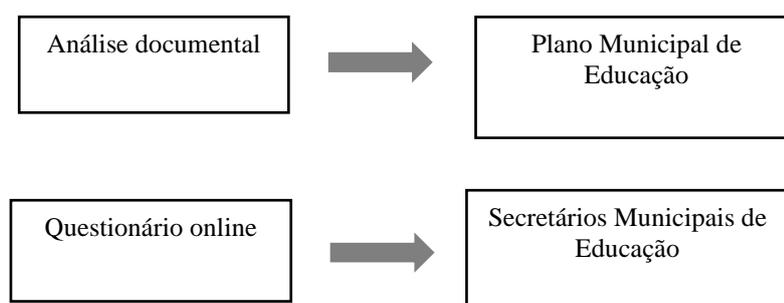
A Gestão Democrática requer a participação de todos os envolvidos no processo educacional, e sua implementação será inevitavelmente marcada por conflitos, divergência de ideias, debates, votações e participação nas decisões. Sabemos o quanto, de um modo geral, resistimos a conflitos e insistimos na busca do consenso nos espaços coletivos, entretanto, uma das formas de garantir este consenso se dá pelos discursos de quem está à frente da gestão, no caso, os(as) Secretários(as) Municipais de Educação, Diretores(as) de escola e

Presidentes do Conselho Municipal de Educação, uma vez que, nas instituições, o discurso não exprime o consenso, ele se esforça para produzi-lo (KRIEG-PLANQUE, 2018).

Ao optar pela análise dos discursos institucionais, pude articulá-la à análise temática – quer dizer, da contagem de um ou vários temas ou itens de significação, numa unidade de codificação previamente determinada –, visto que analiso os textos, contextos e falas, tendo como base o Plano Municipal de Educação e a Gestão Democrática. Como afirma Bardin (2012), temos a oportunidade de nos deparar com o “vaivém” da análise de conteúdo, entre a teoria e a prática, hipóteses, interpretações e métodos de análise.

Apresento, a seguir, figuras que demonstram as etapas do caminho percorrido para a construção desta tese, na ânsia de compreender para além do escrito e dito.

Figura 4 – 1ª etapa do caminho metodológico percorrido

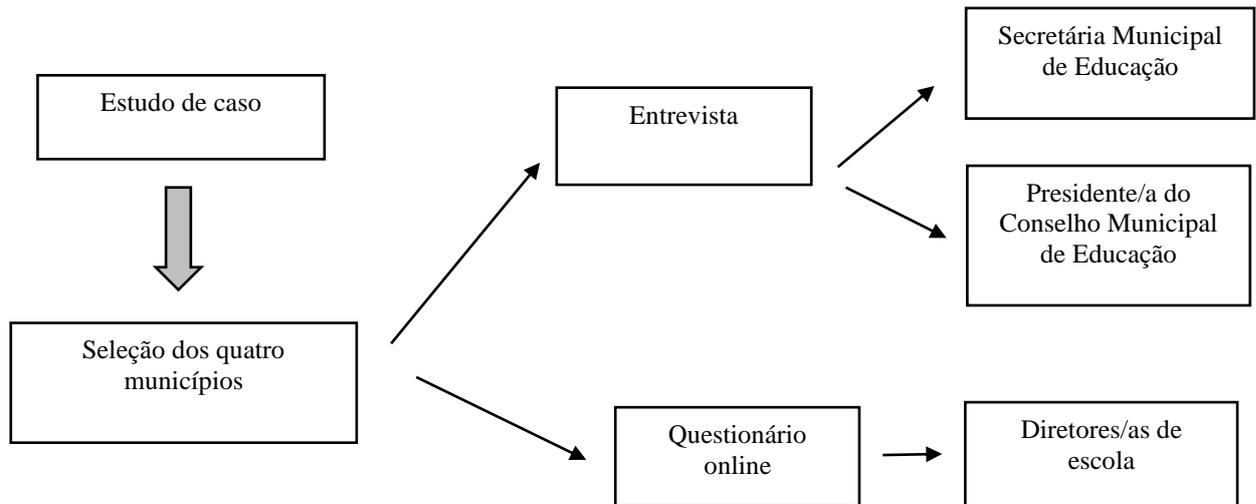


Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Na figura 4, apresento o caminho percorrido no início da etapa, com o acesso à documentação dos 25 municípios da Região das Missões, a partir dos textos que constituíram o Plano Municipal de Educação. Além disso, foi aplicado, junto aos Secretários/as dos 25 municípios, um questionário online.

A seguir, apresentamos, através da Figura 5, a segunda etapa da pesquisa, voltada aos quatro municípios selecionados, com base na primeira etapa realizada.

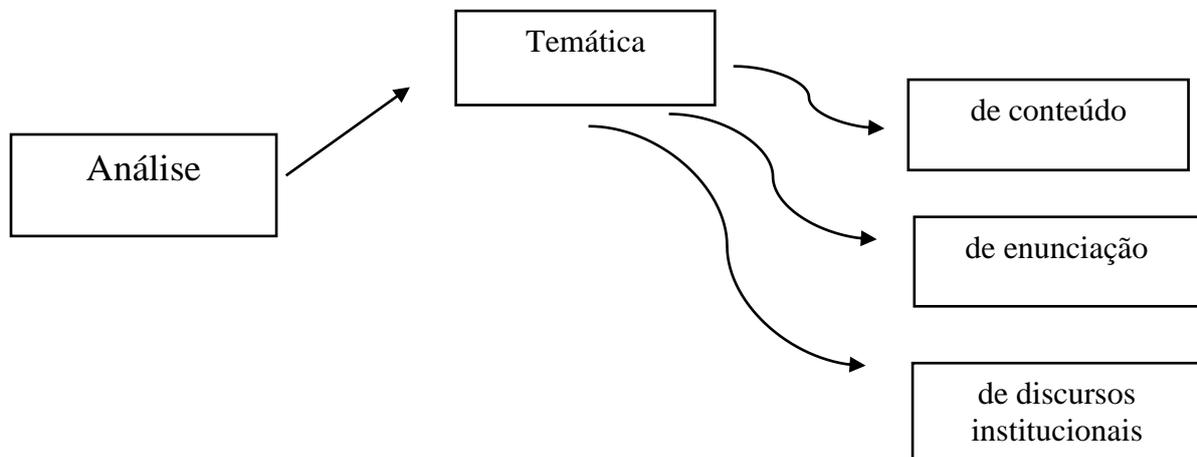
Figura 5 – 2ª etapa do caminho metodológico percorrido



Fonte: Elaborada pela pesquisadora

A Figura 5 ilustra o trabalho realizado com os quatro municípios, dando continuidade à pesquisa que norteia a elaboração da presente tese, a partir do Estudo de caso, por meio da realização das entrevistas e o questionário online.

Figura 6 - Caminho analítico-metodológico



Fonte: Elaborada pela pesquisadora

Na Figura 6, apresento o caminho analítico-metodológico percorrido. A partir dos materiais compilados através da documentação, dos questionários e das entrevistas, na perspectiva da análise temática, que é transversal e recorta os conteúdos trazidos nos diferentes textos, possibilita-se a comparação, a verificação das qualidades individuais e coletivas e da linguagem utilizada, a partir da análise de conteúdo, para tentar identificar

aquilo que está por trás das palavras numa busca de outras realidades, por meio das mensagens encontradas nos textos e falas; da análise de enunciação, compreendendo a comunicação como um processo que suscita sentidos e transformações (BARDIN, 2016); e, uma vez que os atores educacionais participantes da presente pesquisa estão diretamente ligados e representam a instituição pública, da análise de seus discursos institucionais (KRIEG-PLANQUE, 2018).

No capítulo que segue, abordo os temas referente ao Estado, à Democracia e às políticas educacionais, na perspectiva da redefinição do Estado, a partir da década de 1990; sua estrutura e organização quanto ao federalismo e à descentralização; e a organização nacional da educação e seus reflexos na responsabilização e autonomia dos municípios, levando em conta o Estado Moderno como modelo de organização social dominante, oriundo do Norte Global, o que implica diretamente a condução das políticas educacionais e o quanto serão ou não “políticas de transformação”, resultantes de práticas democráticas que incluam a todos no direito à educação.

3 ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Neste capítulo, apresento a redefinição do Estado a partir da década de 1990 e a sua estrutura e organização, no que tange ao Federalismo e Descentralização. A definição de Estado sofre alterações e ajustes ao longo do tempo, mas se mantém como permanente, regulador e avaliador das políticas educacionais, sendo o sistema educacional uma responsabilidade dos entes federados autônomos, cada qual em sua abrangência.

3.1 A REDEFINIÇÃO DO ESTADO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

O Estado moderno, como modelo de organização social dominante oriundo do Norte Global, tem uma materialidade histórica, e, a partir dessa perspectiva, vamos dialogar sobre as noções de Estado que contribuem com o aprofundamento da temática dessa tese. Num primeiro momento, trazemos o entendimento do Estado, de acordo com Afonso (2001), como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social. Essas funções podem mudar ao longo do tempo, porém, na transição para a modernidade, se tornaram indispensáveis para a consolidação do sistema econômico capitalista vigente. Sendo assim, o Estado enquanto ator histórico, que domina, acaba por consolidar o capitalismo como base de um sistema de produção.

Nesse processo, surge o desenvolvimento de uma ideia de nação, conforme Puhle (2000, p. 26-27), primeiramente entendida como “conjunto de cidadãos do Estado”, sem a necessidade de homogeneização cultural ou étnica. A concepção de cidadania era universal, porém, os critérios de pertença a uma nação estavam ligados a aspectos linguísticos, religiosos, históricos, culturais e étnicos.

A partir disso, fortalece-se a ideia de Estado-nação, como uma organização tendenciosamente isomórfica de território, etnia, governo e identidade nacional (AFONSO, 2001). E a educação pública teve papel decisivo nessa visão essencialista de identidade nacional, contribuindo para a socialização de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, como possibilidade de atender um ideário político e cultural comum, entendido como nação ou identidade nacional. A escola pública, obrigatória e laica, tem reflexos decisivos na construção do Estado. A política educacional de Estado apresenta três propostas bem

definidas, quais sejam: a universalização da educação, o fortalecimento da identidade nacional e a formação do trabalhador (BATISTA, 2018a).

O Estado-nação composto por um povo com uma identidade cultural, religiosa, histórica e linguística, regulado e controlado por um mesmo poder de governo é reafirmado através da educação na escola, quando essa se assume como um lugar privilegiado de transmissão e legitimação de um projeto societal, integrador e homogeneizador. Podemos trazer para a reflexão a perspectiva de Santos (2001, p. 54) que observa:

Os Estados-nação têm tradicionalmente desempenhado um papel algo ambíguo. Enquanto, externamente, têm sido os arautos da diversidade cultural, da autenticidade da cultura nacional, internamente, têm promovido a homogeneização e a uniformidade, esmagando a rica variedade de culturas locais existentes no território nacional, através do poder da polícia, do direito, do sistema educacional ou dos meios de comunicação social, e na maior parte das vezes por todos eles em conjunto.

A construção do Estado-nação e sua relação com a educação pública sempre foram extremamente complexas e ambivalentes, e sempre tiveram implicações políticas e culturais importantes.

Para Afonso (2001), há uma nova configuração no papel do Estado, que passa a ter diversas denominações como Estado-reflexivo, Estado-ativo, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-avaliador e Estado-competitivo; todas remetendo a mudanças nos papéis do Estado, impulsionadas por fatores externos que decorrem da transnacionalização do capitalismo e da atuação das instâncias de regulação supranacional.

Ao pensar a chamada *reforma do Estado*, na década de 1990, verifica-se que esta sobrepõe-se a simples ideia de modernização da administração pública, reinvenção da máquina pública, objetivação de metas, eficiência e combate à morosidade. Ela tem uma amplitude muito maior do que a reinvenção do governo e ações mais voltadas a resultados (BATISTA, 2013). Afonso (2001) situa esta reforma do Estado como muito mais do que uma mudança na forma de modernizar a administração do aparelho estatal, enfatiza que o processo de globalização cultural e transnacionalização do capitalismo, com a presença de organismos internacionais ditando regras, principalmente para países periféricos⁷ como o Brasil, influencia diretamente a tomada de posição do Estado como regulador e avaliador. Nesse momento, se pensa o Estado regulador como um estado que deixa de ser produtor de bens e

⁷ Países atrasados em desenvolvimento e modernização tecnológica, mas com o trabalho informal desenvolvido. O Brasil, com desenvolvimento econômico impactante na economia mundial, ainda peca na distribuição de renda e desigualdade social, polarizando o acesso à modernidade e concentração de renda (OLIVEIRA, 2003).

serviços e passa a ser um regulador do processo de mercado. A educação, a serviço do Estado regulador e competitivo, passa a atender às necessidades do mercado, que precisa da reprodução de mão de obra especializada.

Destaco o Estado-avaliador, que conforme Afonso (2001, 2011), ao relacionar seu papel na educação, este visa sobretudo sinalizar o fato de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida, que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas, em especial na Educação Superior.

Já na Educação Básica, a presença do Estado-avaliador expressa-se, sobretudo, pela promoção de um *ethos* competitivo que começa a ser mais explícito quando se notam, por exemplo, as pressões que as avaliações externas exercem sobre a escola, principalmente quando os resultados são apresentados sem levar em conta as especificidades dos contextos e processos educativos (AFONSO, 2001).

Ao pensar nesse Estado-avaliador, podemos verificar o quanto se aproxima da realidade atual, em que resultados são quantificáveis e mensuráveis, distanciados da questão do financiamento, da valorização profissional, da formação continuada dos docentes e das condições de acesso das crianças e dos estudantes às diversas etapas da Educação Básica e Educação Superior. Sendo assim, o Estado acaba por ficar cada vez mais distante das funções de bem-estar social e das obrigações que lhe eram cabíveis enquanto provedor e fornecedor de bens e serviços educativos (AFONSO, 2011). E, ainda, como complementa Batista (2015, p 284),

A indução da política pública desde o poder central (União) ao poder local (municípios) pode constituir-se em uma mera estratégia do “estado avaliador” para regular as ações municipais através do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, atendendo, assim, ao novo ordenamento dos organismos internacionais para a implementação de políticas públicas de corte social nas sociedades capitalistas, focadas na eficiência gerencial do gasto público; isto é, a redução da responsabilidade do Estado (poder central) com o financiamento e a gestão de políticas sociais no âmbito local (municípios), porém, com a garantia de avaliação de resultados.

Dessa forma, o “Estado-avaliador”, para além da regulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas focados nos modelos gerenciais, deve ir além deste controle e garantir as condições de financiamento da educação, de modo a dar as condições necessárias para efetivar as políticas educacionais que garantam o acesso, a permanência e a qualidade da

educação pública voltada a atender as necessidades das comunidades locais, a partir de suas demandas e emergências.

Este Estado-regulador e avaliador atua a partir das políticas públicas aqui compreendidas como o “Estado em Ação” de acordo com Muller e Surel (2004, p. 11), ação que passa a ser considerada como:

o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir.

Nesta perspectiva, relações de conflitos e busca de consensos passam a ser elementos de análise em relação as políticas públicas, este “Estado em Ação” age para resolver os problemas da sociedade, ao mesmo tempo em que esta sociedade busca instrumentos e formas de participar e interagir em grupos sociais de modo a influenciar nas decisões e ações políticas.

Importante trazer os conceitos de Muller e Surel (2004, p.13) ao abordar a análise de políticas, recorrendo a expressões da língua inglesa ao definir: *polity*, para a esfera da política e para diferenciar o mundo da política do da sociedade civil, diz respeito à organização jurídico-política do Estado; *politics*, como a atividade política na disputa por cargos políticos e poder, o debate partidário, etc.; e *policies*, para a ação pública, ou seja, os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos.

A *polity* diferencia o mundo da política e a sociedade civil e segue as regras institucionais, a *politics* é o jogo político presente nas disputas, a correlação de forças, e a *policies* são os conteúdos das políticas públicas que se tornam ação pública através dos programas e projetos.

Ao analisar o PNE e os PME, faço a relação destes com a *policy*, pois constituem-se uma política pública em andamento, com a *polity*, enquanto marco institucional, e, num marco político, com a *politics*. A partir desta política pública instituída com fundamento no PME, analiso, nos PME, a Meta 19, com ênfase na Gestão Democrática, e o faço na tentativa de ressignificá-las, em âmbito local, no contexto da prática.

3.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

Conforme vimos, o Estado nacional é o modelo de organização social dominante nas sociedades ocidentais, e, como ator histórico, vem sofrendo reconfigurações do seu papel ao longo do tempo, consoante às necessidades do modo de produção capitalista. No Brasil, a organização desse modelo se deu de forma federativa na distribuição da autoridade política. Os Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de autoridade recaem sobre a mesma população e território (LIJPHARDT, 1999). Cada governo local passa a ter autonomia administrativa para programar suas próprias políticas públicas, legislar e cobrar tributos.

É pertinente retomar um pouco dessa trajetória a partir do olhar de Cury (2010), através de uma breve retrospectiva que afirma que já no período Vargas, particularmente no Estado-Novo, tem-se o advento de fortalecimento de Estado-nacional, podendo-se identificar um “federalismo centrípeto”⁸, com forte redução de poder dos governos estaduais. O decurso entre 1946-1964 parece ser a fase de maior equilíbrio na federação brasileira, antes da atual, período histórico ao qual se atribuem avanços democráticos por meio da Constituição de 1946, com repercussão positiva nas relações intergovernamentais. Durante os 21 anos de Ditadura Cívico-Militar (1964-1985), o progressivo movimento de consolidação da República e da construção de uma cultura democrática foi interrompido, cedendo lugar a um Estado com características de Unitário, com seu sistema político autoritário⁹.

Nos anos 1970 e 1980, umas das grandes reivindicações democráticas era a descentralização das políticas públicas. A partir de então, uma nova história democrática brasileira começa a ser escrita, uma vez que diversos movimentos sociais, políticos e culturais travaram a luta por espaços de participação em defesa de um pacto federativo que promovesse a nação, num regime de cooperação entre os entes federados.

No Brasil, dois fenômenos recuperaram as bases federativas do Estado, sendo um deles a reforma das instituições políticas ao longo dos anos 1980 – através das eleições diretas

⁸ Predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal, sendo a União o âmbito com maior fortalecimento no que diz respeito ao exercício do poder.

⁹ Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais. Como demonstrou Souza (2005), os governantes subnacionais foram grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar as coalizões necessárias à sua longa sobrevivência.

em todos os níveis de governo a partir de 1982 –, e o outro, as deliberações da Constituição Federal de 1988. O federalismo brasileiro se organiza a partir da Constituição Federal com quatro entes federados: a União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Nos estados federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Os governos são independentes entre si, tornam-se atores políticos autônomos, e, com isso, tem o poder de implementar suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002).

Já nos anos 1990, com a institucionalização do Estado Federativo com novas bases, houve a implementação de um extensivo programa de descentralização, atendendo à expectativa dos movimentos sociais. “Descentralização” significava democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública, de forma que ambas andariam juntas automaticamente (ARRETCHE, 2002). Porém, sabemos que isso nem sempre acontece, nem sempre descentralizar significa compartilhar decisões que garantam uma maior eficiência na gestão pública. Muitas vezes, descentraliza-se a ação, não obstante sem possibilidade de redefini-la no âmbito local. Conforme observa Farenzena (2006, p. 50), “a partir dessa época e durante os anos de 1980, federalismo e descentralização entraram na agenda política como parte das estratégias que visavam romper as relações de poder interestaduais consolidadas no modelo autoritário-burocrático de Estado”, dando espaço a um regime do tipo cooperativo, no qual existem formas de ação conjunta entre esferas de governo, e as unidades subnacionais detêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (Luce e Farenzena, 2014). Batista (2018) afirma que essa relação pressupõe o regime democrático como norte para a autonomia do poder local e a descentralização.

O grande desafio, nesse momento, era fortalecer a democracia no poder local, principal *locus* de convivência da sociedade, a partir das diversas formas de organização. Esse processo de democratização e fortalecimento do federalismo no Brasil implica a criação de instâncias de participação com vistas à implementação de políticas públicas que viabilizem o atendimento às demandas sociais dos diferentes grupos.

Descentralização e democratização estão interligadas e relacionadas ao Federalismo no Brasil, principalmente quando se fala em Pacto Federativo. Analisando a descentralização das políticas públicas, Arretche (2002) mostra que, em países federativos como o Brasil, os municípios têm autonomia política e podem se constituir em pontos de veto. Para a autora, o sucesso da descentralização em políticas como a saúde e a educação se deve, sobretudo, à capacidade de o governo federal garantir incentivos para que os municípios assumam novas responsabilidades. Se levarmos em conta que a conjugação entre o que os Municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União devem assumir e o que precisa ser respeitado em face

dos interesses do conjunto da nação e não isoladamente por cada ente federado, é importante que as diretrizes gerais lançadas pelo Governo Federal sejam respeitadas por todos os níveis da administração do país, com possibilidade de (res)significação nos seus territórios locais (BATISTA, 2013).

Segundo Souza (2005), três questões sintetizam os desafios do federalismo no Brasil. A primeira é a desigualdade entre as regiões. A segunda, a tendência de tratamento uniforme das esferas subnacionais, em particular os Estados, relacionadas à sua dívida com a União. Paralelo a isso, com os Municípios há uma relação mais direta através da descentralização das políticas sociais. E o terceiro e último refere-se à escassa existência de mecanismos estáveis de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais como horizontais, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados. Diante desses desafios, os Municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União precisam ter claro e bem definido o que cabe a cada instância, com vistas à garantia da Educação Básica brasileira.

Segundo Dourado e Azevedo (2016), a questão que se coloca é a de “como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados”, de modo que, em regime de colaboração, cada um dos entes possa definir políticas públicas que lhes garanta o atendimento aos princípios constitucionais, reduzindo as desigualdades regionais e sociais, na garantia do direito à educação. Os autores ainda retomam a necessidade de um Sistema Nacional de Educação que organize a educação brasileira, que regulamente o regime de colaboração para que haja uma relação proporcional entre as competências de cada ente federado e a sua capacidade financeira de atendimento, a partir de uma reforma não somente estrutural, mas tributária, necessária para a efetivação das políticas locais.

Além disso, acrescenta-se aos desafios do federalismo e da descentralização, as representações históricas do poder político no Brasil, que, mesmo na perspectiva de um Estado moderno impessoal e racional legal, acaba por reproduzir governos centralizadores e autoritários, advindos da marca patrimonialista, coronelista e clientelista presente na sociedade brasileira desde os tempos coloniais (BATISTA, 2018). Sendo assim, o tema da descentralização ainda possui obstáculos quando encontra governos locais com marcas autoritárias, que se relacionam na base do favor, da influência e da centralização da decisão por aqueles que detém o poder.

Importante enfatizar que a CF de 1988 estabelece as competências da União, dos Estados, do DF e dos Municípios e reafirma as especificidades e a autonomia de cada ente

federado. Dourado (2016) adverte para a seguinte questão: “como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados”.

No capítulo III, Seção I, referente à Educação, a CF preconiza, no Art. 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos. Ratificando o papel de coordenação nacional da União, bem como as competências dos demais entes federados, é destacado que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá, prioritariamente, ao ensino regular (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

De acordo com Dourado (2016), a dinâmica federativa que presume ações cooperativas não renuncia a definição de padrões e diretrizes nacionais e de formas de cooperação entre os entes, cada qual com suas prerrogativas próprias no atendimento ao direito a educação. Os limites ao federalismo brasileiro e às políticas educacionais diante das

desigualdades regionais e sociais importam avançar nos processos de descentralização qualificada, que resulta de esforços, cooperação e colaboração entre os entes federados. Dourado (2016) propõe “um novo marco na relação entre os entes federados, com vistas à instituição de um federalismo cooperativo em educação que, hoje, enseja avanços em direção à regulamentação e efetivação do PNE e à instituição do SNE como políticas de Estado”, para que efetivamente a educação seja pautada pela Gestão Democrática, com o fortalecimento dos governos subnacionais e com uma reforma tributária que reveja os desajustes no federalismo fiscal entre as diferentes regiões do país.

3.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO: O CENÁRIO BRASILEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCACIONAIS

A educação brasileira como um direito sempre foi alvo das políticas públicas, com olhares muito atentos de quem acompanhava o seu processo de desenvolvimento, de modernização e de inclusão. As práticas autoritárias sempre estiveram presentes nos debates, nas lutas e nas conquistas relativas ao direito à educação e à escolarização com qualidade para toda a população, uma vez que, por muito tempo, foi pautada como um privilégio que se destina a atender às demandas educacionais das elites, conforme Bourdieu (2014).

Novos marcos legais voltados para democratização da educação são fortalecidos com a Constituição Federal de 1988, e, a partir de então, inaugura-se um novo tempo para os municípios, já que se tornam entes federados. Desse modo, as políticas públicas podem ser (res)significadas e implementadas considerando-se a realidade e as potencialidades dos espaços locais, bem como a chance de participação e fiscalização por parte da comunidade local. Abre-se, a partir deste momento, a possibilidade da descentralização por meio do reconhecimento do município como um ente autônomo da Federação e com a atribuição de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”, mesmo que os recursos para tanto sejam constitucionalmente vinculados. Além disso, prescreve, em seu artigo 211, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A partir da Constituição Federal de 1988, é possível pensar a descentralização da educação, que será expressa por planos e projetos governamentais mais localizados e que dialogam com a realidade e necessidades de cada ente federado. Essa nova configuração

exigiu, dos municípios, uma nova reorganização, uma vez que, para si, recai a responsabilidade do acesso, da permanência e da qualidade na oferta da educação pública, como um direito social para todos em idade escolar ou que não tiveram acesso em idade própria, conforme Art. 211, § 2º, que prevê “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Certamente os marcos legais estabelecidos na década de 1980 e 1990 correspondem a importância da descentralização e da participação da sociedade civil organizada nos processos de elaboração, tomada de decisão e implementação das políticas públicas; marcos estes frutos da mobilização popular até então sufocada pelo autoritarismo e pela falta de acesso de toda população às políticas públicas sociais, dentre estas a educação.

Por ser um assunto comum e pertinente a todos os entes federados, os meios e as condições de acesso, permanência e qualidade devem ser assumidos conjuntamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a garantir esse direito a todos e todas. Nessa perspectiva, é importante apresentar as três diretrizes da organização político-administrativa da educação no Brasil, segundo Farenzena e Luce (2014, p.202):

a *autonomia* dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais); a organização em regime de *colaboração dos sistemas de ensino*; a *cooperação intergovernamental* na oferta e no financiamento da educação. Governos federal, estaduais e municipais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição da educação, mas a exercem subordinados a uma regulação que resulta de normas e ações de caráter nacional, isto é, que incidem sobre todos os sistemas de ensino. Autonomia, colaboração e cooperação na educação são expressões setoriais da organização política federativa do país.

Os Estados e Municípios têm autonomia para organizar seus sistemas de ensino, com base nos dispositivos complementares aos preceitos constitucionais-legais definidos para os sistemas de ensino, pelas instâncias com mandato deliberativo, no caso o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação e os Conselhos Municipais de Educação. A colaboração e cooperação implicam a responsabilidades de todos os entes federados na garantia da oferta escolar em todas as modalidades e etapas da Educação Básica, de acordo com as prioridades estabelecidas para cada um deles. Nesse caso, cabe a União, além de organizar e manter a rede federal de ensino, também prestar assistência técnica e financeira aos Estados e aos Municípios, responsabilidade essa inserida na sua função redistributiva e

supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional, de acordo com o Art. 211, da Constituição da República. Ainda de acordo com Farenzena e Luce (2014), “[...] *tal responsabilidade pressupõe e implica a cooperação da União com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteada em objetivos e funções explicitamente declarados*”.

Sem financiamento, não há educação, esta tem sido uma luta dos municípios para que possam atender com qualidade esta área no seu território. A CF de 1988 fixou percentuais para aplicação e manutenção do ensino, definindo 18% da receita resultante de impostos para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ademais, cabe manter programas suplementares de alimentação, transporte escolar, material didático, dentro outros. Relativo a esse aspecto, é importante destacar a efetivação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, vigente de 1997 a 2006) e do atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), vigente desde 2007, e que foi tornado permanente no ano de 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional 108.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, explicita o reconhecimento dos municípios brasileiros como ente federado revestido de poder para construir um projeto de educação. Há intrinsecamente presente o pressuposto de não-subordinação entre um sistema e outro, isto é, uma autonomia que possibilite estabelecer um planejamento que vise atender às demandas educacionais locais, bem como o pressuposto do regime de colaboração, que implica o compartilhamento de responsabilidades e encargos educacionais entre os entes federados, uma vez que, até as questões entendidas como de responsabilidade local, ou seja, dos municípios, se inserem na esfera da União e Estado, no que diz respeito as competências de coordenação, implementação, avaliação, financiamento e fiscalização de políticas educacionais (ANDRADE, 2012, p.190).

A LDB/96, em seus artigos 16, 17 e 18, fixa a jurisdição de cada um dos sistemas de ensino, ou seja, o limite de sua autoridade e campo de atuação, conforme quadro a seguir:

Quadro 10 – Jurisdição nos Sistemas de Ensino

Jurisdição dos Sistemas de Ensino		
Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Instituições federais de ensino • Instituições privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições estaduais de ensino • Instituições 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições municipais de educação básica

de ensino <ul style="list-style-type: none"> • Órgãos federais de educação 	municipais de ensino <ul style="list-style-type: none"> • Instituições provadas de ensino fundamental, médio e ensino superior • Órgãos estaduais de educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições privadas exclusivas de educação infantil • Órgãos municipais de educação
---	---	--

Fonte: LDB/1996

Um grande desafio que se impõe aos municípios é a criação do seu Sistema Municipal de Ensino (SME), desafio esse que ganha força a partir do momento em que o município é compreendido como um ente federado, com autonomia para agir no âmbito da municipalidade. Entretanto, muitos municípios ainda preferem integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único, conforme prevê o Art. 11, parágrafo único, da LDB, ao definir “Os Municípios poderá optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

A Constituição Federal de 1988, na Seção I, do Capítulo III, do Título VIII, também assegura aos Municípios competências para organizar os seus respectivos *sistemas municipais de ensino* em regime de colaboração com os Estados. Neste sentido, Werle (2008, p. 84) vai além e considera que:

o que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de empreender, construir um projeto de educação. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo.

Neste sentido, os municípios brasileiros têm instituído, ao longo dos anos, os seus Sistemas Municipais de Ensino, buscando uma maior autonomia no âmbito da definição das políticas públicas educacionais e do funcionamento das instituições sob sua orientação. Contam com o trabalho da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME –, que também atuam nos Estados, como é o caso do RS, através da UNCME-RS. Um dos grandes objetivos da entidade é “incentivar a criação dos conselhos municipais de educação em todos os municípios brasileiros, a instituição dos sistemas municipais de

educação e a necessidade de elaboração e implementação dos planos de educação, contextualizados, articulados e participativos”.

Conforme Saviani (1999), as principais providências para a implantação do SME são:

- a) verificar eventual ajustes na Lei Orgânica do município a ser aprovado; b) elaborar um projeto de lei do sistema de ensino a ser aprovado pela Câmara Municipal; c) organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal; e d) dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Os municípios que optam pela criação do seu Sistema Municipal de Ensino têm obtido novas reconfigurações no âmbito da gestão educacional local, para além do ajuste na legislação. A reorganização da educação a partir do contexto do seu território aprimora a formulação de políticas públicas educacionais que sejam capazes de enfrentar os problemas vividos em relação a oferta da educação básica, a permanência das crianças e estudantes na escola, a ampliação do tempo na escola, a garantia das condições necessárias para que haja a aprendizagem em idade certa e a valorização dos profissionais que atuam nos municípios.

Pós-Constituição 1988, é inegável o aumento do compromisso dos Municípios, a partir de então, como um ente federado responsável por cumprir a CF, a LDB e os Planos de Educação, a reorganização da Carreira do Magistério, a ampliação da oferta de vagas e a organização das Secretarias Municipais de Educação como órgãos municipais de educação responsáveis por este direito social.

A instituição dos Conselhos Municipais de Educação (CME) e a constituição do SME fortalece a legitimidade das representatividades nesta instância de participação, contribuindo com o debate, a tomada de decisão e a definição de políticas educacionais para além da vontade do poder local, contribuindo também para a descentralização do poder político-administrativo que circunda as relações neste campo de definição, formulação e implementação de programas e projetos de forma verticalizada. Carneiro (2002) afirma que a criação dos CME abre brechas para uma maior participação das coletividades locais na esfera pública das decisões educacionais, e, portanto, para a democratização da gestão pública da educação. A partir dos Conselhos Municipais de Educação e da existência do Sistema Municipal de Ensino, as redes municipais de ensino não ficam mais subordinadas aos

sistemas estaduais, o que não é o caso de proclamar fronteiras inacessíveis, mas, antes, de afirmar e fortalecer relações mais horizontais de colaboração (LUCE; FARENZENA, 2006). Desse modo, as políticas públicas incorporam a dimensão da Gestão Democrática, prevista já na Constituição de 1988, e avançam, a partir dos SME, segundo Batista (2009).

De acordo com o relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE, os resultados indicam que a existência de conselhos externos à escola já se encontra bastante disseminada pelo país, estando presentes em todas as unidades federativas e em 84% dos municípios. No Rio Grande do Sul, 95,32% dos municípios contam com a existência de CME, e, destes, 406 municípios já possuem SME.

Ainda sobre os Conselhos, tanto no âmbito Municipal quanto Estadual, Souza e Tavares (2016, p.63-64) advertem que:

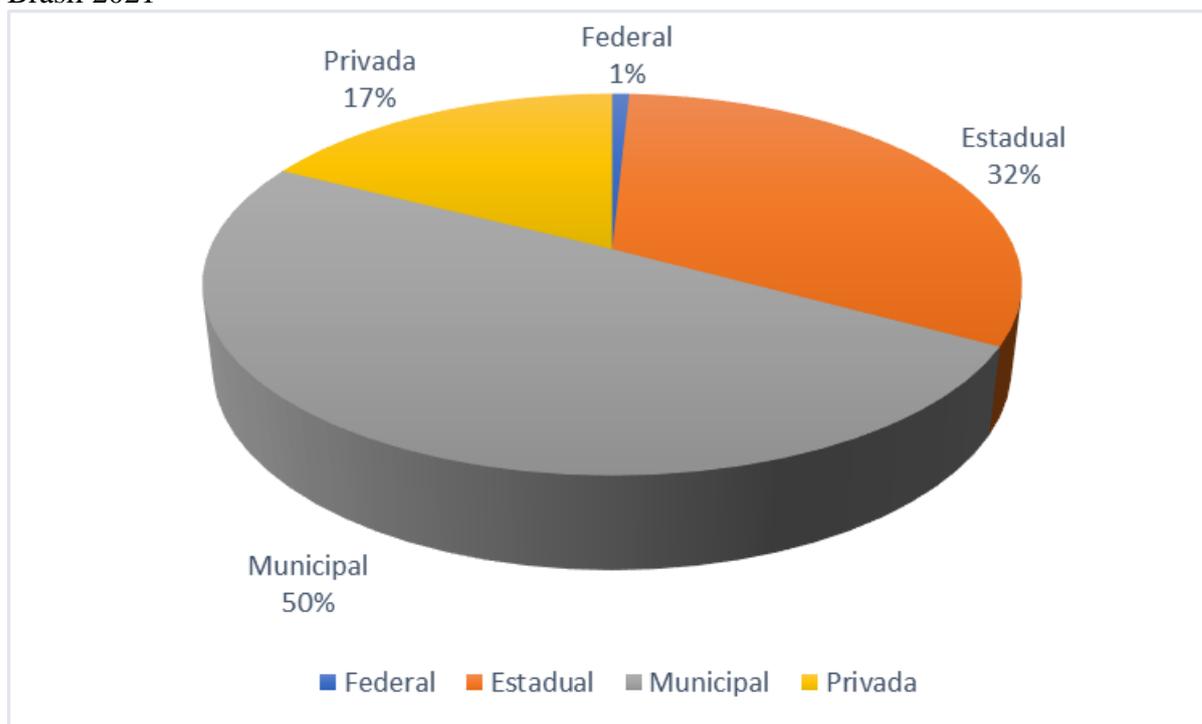
Este Conselho é uma instituição de democracia representativa, por meio do qual representantes diretamente eleitos nos diversos segmentos da cidade (profissionais da educação, governantes, população em geral) se reúnem para estudar, deliberar, acompanhar e avaliar as questões educacionais de forma mais cotidiana. [...] Ocorre que, em boa parte dos sistemas estaduais de ensino, os Conselhos não são organismos de democracia representativa. Têm se prestado, mais, a ser mais uma agência de disputa pelo poder na educação, cuja composição e formas de suprimento dos conselheiros em muito se distancia do princípio democrático. De forma equivalente, parece ocorrer o mesmo problema no âmbito municipal.

Destarte, para além da criação dos Conselhos Municipais de Educação e instituição do Sistema Próprio de Ensino, a garantia do seu funcionamento precisa configurar-se na possibilidade de efetivar uma democracia representativa, na que, de fato, os membros representem, discutam, debatam e defendam as questões relacionada a educação enquanto direito, que contemplem políticas públicas capazes de atender as demandas da sociedade representada, bem como garantam o exercício da democracia participativa, em que os representados possam ter suas ideias defendidas e sejam chamados a participar dos processos de decisão.

Para que os municípios consigam atender o que lhes cabe de acordo com a CF de 1988, o previsto na LDB/1996 e no Plano Nacional de Educação, é imprescindível que a sua organização sistêmica proporcione a ampla participação da comunidade em que as escolas estão inseridas. Vejamos, a seguir, alguns dados, de acordo com a divulgação do Censo Escolar 2021, que nos dão a dimensão da responsabilidade dos municípios enquanto ente

federado e dotado de autonomia para atender todas as crianças e estudantes na oferta da Educação Básica. A seguir, o Gráfico 1 apresenta as matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa Municipal.

Gráfico 1 – Distribuição das matrículas na Educação Básica por dependência administrativa - Brasil 2021



Fonte: Censo Escolar 2021.

Podemos verificar que quase metade dos alunos (49,6%) são atendidos pelos municípios brasileiros no que se refere a Educação Básica, que compreende o atendimento a Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio. Sabe-se que os municípios atuam prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, de acordo com a CF/1988, em seu Art. 211. Importante ressaltar que parte da oferta da Educação Infantil pela rede privada se dá por meio de subsídio público, principalmente os convênios firmados com as Prefeituras Municipais.

A constituição dos Conselhos Municipais de Educação e a instituição do SME corroboram com a organização e democratização da gestão da educação nos municípios, de modo a fortalecer a tomada de decisão, a busca de recursos e a defesa de programas e projetos que venham a suplementar e complementar com recursos a gestão municipal, para que garanta aos municípios a efetivação de políticas públicas educacionais que venham ao encontro da

educação como direito de todos e de cada um, em cada território deste país, com respeito as peculiaridades, especificidades e realidade de cada região e localidade.

3.4 PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

O Plano Nacional de Educação (PNE) é, sem dúvidas, um instrumento de planejamento educacional no contexto das políticas públicas educacionais do Brasil, sendo objeto de muitas lutas e conquistas ao longo dos anos. O planejamento pode ser visto como instrumento de ação do Estado e visa direcionar esta ação de modo a torná-la racional. No âmbito das diferentes esferas públicas, é um processo político que envolve decisões e negociações acerca dos objetivos e caminhos para concretizá-los. Além disso, é uma peça técnica que passa a ser referência para a ação pública e para a definição de políticas educacionais.

A ideia de um Plano Nacional de Educação se fez presente, pela primeira vez na história do Brasil, através da promulgação da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934). Conforme Azanha (1993, p. 73), foi a partir dessa Constituição que se pode afirmar que todas as “Constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporam, implícita e explicitamente, a ideia de um plano nacional de educação”. No capítulo II, da Constituição de 1934, “Da educação e da cultura”, especificamente, no artigo 150 (item a), consta que compete à União “fixar o plano nacional de educação, 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” (PILETTI, 2012, p. 138). Duas características determinantes – e que permanecem até hoje – encontravam-se já no parágrafo único do referido artigo, quais sejam, o PNE deverá constar por meio de “Lei Federal” e somente poderá ser renovado “em prazos determinados”.

Poletti (2012, p. 12) aponta algumas semelhanças entre a Constituição de 1934 e a de 1988 e afirma que “a nossa contemporaneidade tem um sabor comum ao clima da Constituição de 1934”. Em ambos os contextos sociais, “reclama-se da falta de justiça, não apenas a social; pede-se por participação e questiona-se a legitimidade da representação; deseja-se a Constituição, como apanágio de um Estado democrático de direito, tido como ausente nos últimos anos”.

Entretanto, o PNE determinado pela Constituição de 1934 acabou não sendo elaborado devido à instauração do Estado Novo (1937-1945). Apresento, no quadro abaixo, os Planos de Educação no âmbito nacional.

Quadro 11 – Quadro do histórico dos Planos de Educação no âmbito nacional

Ano/ Período	Plano	Observações
1962	1º Plano Nacional de Educação	Elaborado, tendo por referência a LDBEN 4024/61 (art. 92), pelo Conselho Federal de Educação, restringia-se a plano de aplicação de recursos dos fundos de ensino de parte de recursos federais da educação; sofreu duas alterações: em 1965 (salário-educação) e em 1996 (orientações para o trabalho)
1993	Plano Decenal de Educação para Todos	Foi decretado, publicado, publicizado e divulgado em 1995, restringia-se ao Ensino Fundamental
2001	Plano Nacional de Educação 2001-2011	Aprovado em lei nº 10.172/01
2014	Plano Nacional de Educação 2014-2024	Aprovado em lei nº 13.005/14

Fonte: Elaborado a partir de Aquino (2015).

Posteriormente, atendendo às determinações da Constituição de 1946 (BRASIL 1946) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961) –, foi aprovado, em 1962, o primeiro Plano de Educação do país, que teve vigência de apenas dois anos, até a instauração do regime militar em 1964 (HORTA, 1997).

Apesar das diversas constatações a respeito das convergências e divergências entre o anteprojeto do PNE pensado em 1934 e o aprovado em 1962, Horta (1997) aponta que o referido Plano foi dividido em duas partes: estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas para os diferentes níveis de ensino e elaboração de normas para a aplicação dos recursos dos fundos de ensino.

Em 1962, foi criado o primeiro Plano Nacional de Educação, com vigência de 8 anos, pautado em metas qualitativas e quantitativas, vinculados a projetos e recursos ligados ao Ministério da Educação. Segundo Horta (1982), a ideia de planejamento integral foi substituída pela de um plano de distribuição de recursos. Por conseguinte, foi objeto de muitas revisões, dentre elas, destaca-se: em 1965, foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais; e, em 1966, através de um Plano Complementar de Educação, ocorrem alterações no sentido da distribuição de recursos

federais destinados à implantação de ginásios orientados para o trabalho e ao atendimento a analfabetos com mais de 10 anos. Em 1967, o Plano Nacional de Educação passa a integrar os Planos Nacionais de Educação, deixando de ser competência do órgão normativo da educação. A partir da Constituição Federal de 1988, o estabelecimento do Plano Nacional de Educação se dará por lei, conforme o artigo 214:

Art. 14 - 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 que conduzam 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.

VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB – Lei nº 9394/96), de 1996, também dispõe sobre a elaboração do PNE em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no prazo de um ano, com diretrizes e metas para 10 anos. A referida Lei passa a ser vista como o principal documento regulatório da educação brasileira na década de 90, na perspectiva da reforma do Estado brasileiro, que passa por diversas transformações na administração pública, pautadas na reestruturação do aparelho administrativo do Estado na lógica da diminuição do seu papel. A LDB se refere ao PNE em seus artigos 9º e 87 da seguinte forma:

Art. 9º - A União incumbir-se á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...]

[...] Art. 87 - É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei: § 1º - A União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, LDB,1996)

Sendo assim, a implantação do PNE passa a ter seus encaminhamentos e desdobramentos por meio do regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela organização da sociedade em movimentos sociais envolvendo a classe trabalhadora, que lutava por participação, educação e melhores condições de trabalho. A partir dessa abertura democrática, resultante da promulgação da Constituição de 1988, há uma garantia de direitos políticos, sociais e educacionais para todos os brasileiros. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), nos artigos. 211 e 214, determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a organização dos seus respectivos sistemas de ensino por meio do regime de colaboração, assim como o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração plurianual — redação alterada para “duração decenal” pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009b) —, com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, também nesta área.

Em 2001, temos o primeiro Plano Nacional de Educação instituído por lei – a Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, para o decênio 2001-2011. Segundo Silva (2009), “o plano aprovado por lei deixa de ser uma mera carta de intenções para ser um rol de obrigações, passando a ser imperativo para o setor público”. Esse foi o primeiro plano aprovado no Congresso Nacional, exigência da Constituição Federal de 1988 e da LDB 1996 em seu artigo 9º, acima citado. Sua estrutura é organizada da seguinte forma: cada segmento apresenta introdução, objetivos e prioridades e se organiza em partes divididas em diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, tendo como temáticas as do magistério da Educação Básica e do financiamento, gestão, acompanhamento e avaliação do plano. O PNE 2001-2011 também definiu a realização de avaliações periódicas de sua implementação como uma ação articulada entre os entes federativos e a sociedade civil.

Os objetivos do PNE 2001-2011 voltaram-se para a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino de todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e 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. Entre os objetivos deste PNE, encontra-se “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”. Este Plano vai relacionar gestão democrática e financiamento, segundo Aquino (2017), ambos estão imbrincados no texto.

Quanto as prioridades, o PNE 2001-2011 apresentou a garantia de Ensino Fundamental a todas as criança de 7 aos 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; a garantia do Ensino Fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior; a valorização dos profissionais da educação; e o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino. De certa forma, ao fixar seus objetivos, prioridades e metas, o Plano pretendia assegurar uma continuidade na política pública educacional, como resultado da implementação e monitoramento pelos governos e pela sociedade civil.

Importante destacar que o PNE 2001-2011 foi promulgado no último ano do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, num governo centro-direita. O primeiro Plano pós-Constituição reitera a mesma polarização entre as forças ideológicas que atuaram na elaboração da LDBEN, nomeadamente a frente progressista, representada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e a direita neoliberal, representada pelo poder executivo, apoiado pelos conservadores defensores das escolas confessionais e privadas (CALDERÓN & BORGES, 2014; VIEIRA, 2000). Coube, então, ao novo governo, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dar sequência a implementação do referido plano, o que, num primeiro momento, não ocorreu, uma vez que o governo afasta-se do PNE 2001-2011 ao adotar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – que, de acordo com Werle; Metzler (2014), “é um plano gerencialista e centralizador, em que se evidencia o predomínio do Executivo, com viés neoliberal no que toca à preocupação com a modernização e a eficácia do Estado”; além disso, os autores acrescentam que não se pode caracterizar o PDE como de estímulo à organização dos educadores, valorização dos sistemas de ensino e estabelecimento de estratégias de colaboração e autonomia.

Entretanto, de acordo com Batista (2013), no período do governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, um governo centro-esquerda, a partir do PNE 2001-2011, construiu programas nacionais para a formação de conselheiro/as de educação e gestores/as escolares, com foco na Gestão Democrática da escola pública. Após sair de um governo marcado pelo gerencialismo na educação com a implementação da gestão de resultados, pela contenção de

gastos com a educação, e com discursos de austeridade, eficiência e eficácia num novo modelo de gestão, comparando a escola a uma empresa, com relações verticalizadas; adentra-se num governo comprometido com as causas sociais, com a educação pública voltada às classes populares, inclusiva e de qualidade, que encontra um Plano Nacional de Educação aprovado que já trazia objetivos e prioridades voltados a escolarização, qualidade, redução das desigualdades, democratização da gestão do ensino público, valorização dos profissionais, entre outros, criando assim programas e projetos estruturados dentro do Plano de Metas Todos pela Educação (BRASIL. MEC, 2007), numa articulação entre o governo e entidades da sociedade civil. Mesmo assim, num contexto ainda marcado pelo gerencialismo, consolidam-se, na segunda metade dos anos 2000, as formas de controle por resultados, instituem-se novos colegiados e valorizam-se as parcerias público-privadas.

Ao aproximar-se o fim da vigência do PNE 2001-2010, inicia-se, em todo o país, muitas discussões com vistas a elaboração do próximo Plano Nacional de Educação. Um tempo marcado por Conferências Municipais, Intermunicipais e Estaduais, que habilitaram Estados e Municípios a participarem a partir das diferentes representatividades, levando as suas reivindicações e demandas para o debate e apreciação na Conferência Nacional de Educação, ocorrida em Brasília, de 28/03/2010 a 1º/04/2010. A partir dessa conferência nacional, constrói-se um documento com propostas, aprovadas em plenário, e que são encaminhadas ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional, oriundas das plenárias representativas realizadas em todo o país. A partir deste encaminhamento, o Projeto de Lei nº 8.035/2010, referente ao PNE, seguiu o trâmite, conforme quadro:

Quadro 12 – Resumo dos trâmites legais referente ao PNE 2014-2024

DATA	MATÉRIA/TRÂMITES
20/12/2010	Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020
20/12/2010	Projeto encaminhado às comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação e Constituição, Justiça e Cidadania
22/12/2010	A Comissão de Educação e Cultura abre espaço para emendas
23/02/2011	Requer a constituição de Comissão Especial para analisar o Projeto de lei nº 8.035/2010
22/03/2011	Criada a Comissão Especial
07/04/2011	Constituída a Comissão Especial
26/04/2011	Requerimentos solicitando audiências públicas em Manaus, Pernambuco, Fortaleza, Belém, Maranhão
04/05/2011	Convite a Ministra do Planejamento do período para ser ouvida na Comissão Especial, sobre o investimento público na área da Educação
10/05/2011	Aprovado o requerimento para oitiva da Ministra do Planejamento
20/05/2021	Protocoladas 2915 emendas ao texto original do projeto de lei

Após 18 meses de tramitação	Inclusão da meta de investimento do equivalente a 10% do produto Interno Bruto (PIB) em Educação, a ser alcançado no prazo de 10 anos.
25/10/2012	Aprovado e encaminhado ao Senado Federal. No Senado foi renomeado recebendo o número de 103/2012 e foi distribuído as Comissões de Assuntos Econômicos; de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação, Cultura e Esporte.
Novembro/2012	Realização de duas audiências públicas juntamente com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte
18/11/2013	O relator apresenta substitutivo ao PNE. Foram analisadas 97 emendas, mais as complementações de voto,
27/11/2013	A Comissão de Educação votou a matéria e o PNE seguiu para sua última etapa de deliberação, o plenário do Senado Federal
17/12/2013	Foi aprovado pela Senado
31/12/2013	Retorna à Câmara dos Deputados
Fevereiro/2014	A Comissão Especial da Câmara dos Deputados realiza ampla audiência pública, além de diálogos com os atores envolvidos
19/03/2014	O texto é aprovado pelo relator
28/05/2014	Deliberação final do PNE
05/06/2014	Aprovação do texto no Congresso Nacional enviado para a sanção presidencial
25/06/2014	Sancionado na íntegra pela Presidente da República Dilma Rouseff transformando-se na Lei 13.005/2014.

Fonte: Elaborado a partir de Aquino (2017).

Após o quadro-resumo acima, que apresenta os trâmites legais referente ao Plano Nacional de Educação 2014-2024, desde o encaminhamento até que sua aprovação e sanção pela Presidente da República Dilma Rouseff, é oportuno mencionar as questões mais polêmicas e que motivaram debates, acordos e mobilização da sociedade para a garantia de metas e temas importantes e já debatidos no âmbito das Conferências Municipais e Estaduais. Destaca-se os entraves causados pela meta de investimento em educação equivalente a 10% do PIB, num esforço de baixar este índice para 8%, o que, no final, não foi aprovado, pois parlamentares ligados à educação e movimentos sociais pressionaram para a manutenção dos 10%.

A meta 4, que trata da universalização da população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar ou suplementar, em escolas ou serviços especializados, público ou conveniados, também gerou polêmicas, debates e movimentações por parte das instituições especializadas na educação de pessoas com deficiência, com enorme visibilidade na mídia, e entre os senadores, com

opiniões favoráveis e contrárias. Outras polêmicas geradas pelo texto dizem respeito a diretriz de promoção da igualdade de gênero e de orientação sexual na educação, substituída, no texto do PNE, por promoção da equidade, da justiça social e da não discriminação de modo geral; a participação do setor privado na expansão das vagas da Educação Profissional e Superior; a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ); e o papel da União em sua complementação e forma de contabilização do investimento em educação com previsão de 10% do PIB.

A partir de todos os debates e movimentos, o PNE foi aprovado por meio da Lei 13.005/2014, com 20 metas e 254 estratégias voltadas a: 1. Educação Infantil; 2. Ensino Fundamental; 3. Ensino Médio; 4. Educação Especial/Inclusiva; 5. Alfabetização; 6. Educação Integral; 7. Aprendizado adequado na idade certa; 8. Escolaridade média; 9. Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos; 10. Educação de Jovens e Adultos integradas à Educação Profissional; 11. Educação Profissional; 12. Educação Superior; 13. Titulação de professores da Educação Superior; 14. Pós-graduação; 15. Formação de Professores; 16. Formação de Professores em nível de Pós-Graduação; 17. Valorização dos Profissionais do Magistério da rede pública; 18. Plano de carreira docente; 19. Gestão democrática; e 20. Financiamento da Educação (BRASIL, 2014). Embora o plano não tenha sido elaborado a partir de um diagnóstico do plano anterior, de acordo com Saviani (2014), representa “metas e estratégias mais coerentes com a realidade educacional brasileira”. Enquanto planejamento educacional, traz a criação de mecanismos de avaliação e acompanhamento como umas das ferramentas para o alcance das metas e estratégias e realinhamentos necessários ao longo da sua vigência.

Uma ação articulada entre a União e os demais entes federativos visa à elaboração desses planos decenais nos Estados, Municípios e Distrito Federal. Além disso, há uma rede de assistência técnica, composta por profissionais com perfil técnico e conhecimento, ligados ao Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), que com a União Nacional dos Dirigentes de Educação (UNDIME), formam uma equipe que assessora os entes federados na elaboração dos seus PME.

Neste período, Estados, Municípios e Distrito Federal foram impulsionados a diagnosticar o seu contexto educacional, com base no PNE, num grande movimento, marcado por discussões, debates, proposições, negociações, ajustes e ressignificações, que pudesse nortear as políticas públicas educacionais em cada território. Por certo que a intensidade de envolvimento, mobilização e discussões difere de um local para outro, de uma região para

outra, entretanto, a educação esteve em pauta e preencheu as agendas educacionais que tinham a incumbência de, num prazo de 1 ano, apresentar o seu plano.

A Lei n.º 13.005/2014 determina os responsáveis pelo processo de monitoramento contínuo e avaliação periódica das metas, estratégias e demais dispositivos constantes no PNE, no artigo 5º, ao prever:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

Sendo assim, cabe as instâncias da União monitorar continuamente e avaliar periodicamente o Plano Nacional vigente. Entretanto, há um vácuo neste sentido principalmente a partir de 2016, com o golpe que levou ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, e posteriormente, em 2018, com a eleição do atual presidente, que não prioriza a educação em nosso país, com ataques sucessivos e um descaso total em relação ao PNE em vigência. Importante destacar que, no ano de 2021, houve um movimento deflagrado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) que impulsionou muitos municípios a realizarem as suas Conferências Municipais de Educação até 31 de janeiro de 2022 para habilitarem-se a participar da Conferência Estadual prevista para ser realizada até o final de junho de 2022 e, na sequência, a Conferência Nacional de Educação, prevista para novembro de 2022.

Aos municípios, cabe, neste momento, avaliar os seus PME articulado ao PNE e propor emendas supressivas, substitutivas e aditivas ao texto-referência proposto pelo FNE, a partir dos seguintes temas: Novo PNE 2024 – 2034, que abordará as Diretrizes do PNE, a Avaliação das metas, a atual demanda e as desigualdades e inclusão; o Sistema Nacional de Educação, que fará uma avaliação da legislação vigente a partir de um projeto de modelo; e a Educação Nacional, com reflexões voltadas a formação de professores, formação continuada, Base Nacional Comum Curricular (BNCC), financiamentos, política de cotas, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica e a Equidade e Qualidade na Educação. Também está em andamento o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que é uma articulação de entidades nacionais do campo educacional e dos movimentos sociais em defesa da educação. O FNPE se constitui por meio do diálogo permanente com os fóruns pelos

estados, através da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) que, por seu turno, possui caráter mobilizador, de luta e de resistência na defesa da democracia, da vida e dos direitos sociais. Cabe ressaltar que o CONAPE apresentará um conjunto de propostas à educação nacional, à implementação do Plano Nacional de Educação 2014/2024 (PNE) e à instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

3.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Num contexto político diferente, numa relação menos conflitiva entre as organizações do campo educacional, e com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência, com a participação de diversos grupos de interesse, com muito debate e luta no campo das ideias, o Ministério da Educação mobilizou o Distrito Federal, Estados e Municípios para a realização das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, as quais antecederam a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010. Foi nesse clima que, após quatro anos, objeto de muitas marchas e contramarchas, idas e vindas, avanços e retrocessos, acordos e desacordos, por fim é aprovado o PNE, em 03 de junho de 2014, através da Lei 13.0005/14, estabelecendo 20 metas e 254 estratégias para a educação na década seguinte.

A trajetória percorrida até o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, nos possibilita compreender os desafios enfrentados, as disputas ocorridas, os avanços, os retrocessos e os ajustes necessários, bem como as conquistas alcançadas durante o processo de construção do PNE. Além disso, situa-nos frente ao que ainda é necessário para garantir uma educação pública, gratuita e democrática para todas as crianças e estudantes, como um direito universal, social e subjetivo que possibilita aos sujeitos a sua emancipação, formação e cidadania.

O PNE 2014-2024 tem uma meta específica para a Gestão Democrática, em evidência na elaboração desta tese, que impulsiona os municípios a pensarem esse tema e a incluírem, nos seus Planos Municipais de Educação, metas e estratégias que estabeleçam critérios e ações para a sua implementação. Azevedo e Farias (2018) afirmam que, no que se refere a Gestão Democrática, houve seu fortalecimento, nos governos Lula e Dilma, em todos os níveis e modalidades de ensino articulados com a qualidade do ensino, uma vez que, mesmo com práticas gerenciais, os conteúdos foram radicalmente distintos e os valores democráticos

foram reforçados com a possibilidade do alargamento dos canais e formas de participação, através de fóruns, conferências e conselhos.

A Constituição Federal de 1988 consolida o princípio da Gestão Democrática como uma conquista da democracia no ensino público, através de uma gestão que garanta a participação de professores, funcionários, pais, alunos e comunidade local no processo educacional. Em seu artigo 206, apresenta o conjunto de princípios que solidificam a educação nacional. Dentre esses, o inciso VI indica a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Mais tarde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9.394/96 – vem reforçar o princípio da Gestão Democrática escolar nos seguintes artigos:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação

Art. 12 dispõe: “Os estabelecimentos de ensino [...] terão incumbência de: (Inciso I:) elaborar e executar sua proposta pedagógica”.

Art. 13 das incumbências dos docentes, o Inciso I lê: “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino”; e o Inciso II lê: “elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento 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;

II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

A LDB ratifica o que a CF 1988 já indicava e especifica um pouco mais, adiantando que os sistemas estaduais e municipais poderão e deverão regulamentá-la nas suas próprias esferas, conferindo autonomia para ressignificá-la e efetivá-la, garantindo a participação e a democratização da educação.

A partir de então, o tema se constitui de interesse de pesquisadores/as e estudiosos/as da área educacional que veem a necessidade de encontrar alternativas que garantam a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, aproximando educação e

realidade, a partir das aspirações das famílias que acreditam nesta como possibilidade de formação para que seus filhos(as) participem efetivamente da sociedade e tenham melhores condições de vida. Segundo Paro (2016), se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que está aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente pela sua apropriação, por parte das comunidades, dos espaços em que se faz educação. Nesse sentido, o sistema de autoridade e a tomada de decisão precisam ser (re)significados no processo de gestão da educação, e, por conseguinte, na gestão da escola. Paro (2016, p. 15) ainda complementa: “quando a classe trabalhadora conseguir se apropriar do saber historicamente acumulado e desenvolver a consciência crítica, a escola poderá concorrer para a transformação social”, do contrário, como afirmado por Bourdieu (2009), a escola segue a servir para a reprodução e legitimação das desigualdades sociais.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, destina uma meta para a Gestão Democrática, em seu Art. 2º, quando apresenta, no Inciso VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, e, no Art. 9º, quanto afirma:

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).

Além disso, a meta 7, que aborda a qualidade da educação, faz referência à Gestão Democrática em suas estratégias 7.4 e 7.16:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

[...]

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos

recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática. (BRASIL, 2014).

O texto do PNE aponta para a democratização da educação pública, e a relaciona diretamente com a possibilidade de alcance da qualidade educacional tão almejada ao longo dos anos. Se queremos relações mais horizontais no cotidiano escolar, um bom incentivo é justamente horizontalizar as relações no âmbito do próprio sistema educacional. Desse modo, buscar formas de se democratizar a gestão do sistema educacional como um todo se mostra urgente (SOUZA E PIRES, 2018).

Estados e Municípios definirão critérios e estratégias para atender a meta da Gestão Democrática que se associem a espaços de participação, relações democráticas no espaço escolar e com as instituições responsáveis pelas políticas públicas educacionais.

Contudo, somente estar na lei não garante a efetivação da Gestão Democrática, uma vez que cada projeto pensado e posteriormente implementado transpassa, perpassa e impõe as concepções, as visões e as especificidades políticas, culturais, econômicas e sociais incorporadas pelos envolvidos no processo de elaboração, no entanto, nem sempre esses projetos representam todos os envolvidos nos sistemas de ensino e nas unidades escolares, e, ao serem implementados, contrapõem-se com contextos e atores que também tem suas especificidades histórias, culturais, sociais e econômicas. Os projetos acabam sendo impostos e não construídos de forma coletiva, respeitando as diferenças e garantindo a paridade de participação, o que, segundo Fraser (2007), requer arranjos sociais que permitam a interação de uns com os outros, em pé de igualdade, como parceiros; o que, transpondo para o contexto educacional, na perspectiva da gestão democrática, é permitir que todos os atores participem de todas as fases de formulação das políticas educacionais, e o PME é uma delas.

Compreender as políticas educacionais como resultado de múltiplas agendas, intenções e negociações, e relacioná-las ao tema da gestão democrática e da justiça social na perspectiva de construção de uma sociedade mais igualitária e justa está presente na análise dos achados da presente tese.

Ao analisar a efetivação da gestão democrática, faço-o, num primeiro momento, a partir da análise dos PME da Região das Missões, e, posteriormente, a partir do estudo de caso dos quatro municípios selecionados. Segundo Luce e Medeiros (2006), é preciso ter o cuidado de examinar a fundo cada proposta de gestão democrática da ou na educação, pois, sob as aparências, há diferenças e antagonismos matizados por interesses e concepções

políticas locais e particulares. Este olhar sobre os PME da região e dos municípios estudados nos dá a dimensão do quanto a GD está presente no planejamento e nas ações que configuram as políticas públicas educacionais, dentre elas os planos de cada município.

No próximo capítulo, apresento conceitos de justiça social e democracia e sua articulação a presente tese na perspectiva de análise e diálogo constantes com a gestão democrática como alternativa para a garantia da participação, bem como da transformação e democratização da educação e da sociedade.

4 JUSTIÇA SOCIAL E DEMOCRACIA: UM DIÁLOGO COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Este é um capítulo teórico-conceitual em que apresento o conceito de democracia (SANTOS, 2007) e justiça social (FRASER, 2007), conceitos que estão presentes na construção da tese e dão centralidade à articulação entre democracia, justiça social e gestão democrática, tendo a participação como elemento principal que dá voz e vez aos atores envolvidos na gestão da educação e na educação como fundamento indispensável para a efetivação da GD. Se temos a previsão legal da GD na Constituição Federal (BRASIL, 1988), reafirmada como um dos princípios da LDB – Lei nº 9396/1996 – (BRASIL, 1996), inscrita como meta no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e presente nos PME, compreendê-la e implementá-la a partir da garantia da participação, num modelo de democracia participativa, de alta intensidade, comprometida com a justiça social, será um compromisso de cidadania assumido por todos que acreditam na educação como possibilidade de transformação da sociedade e fortalecimento da democracia.

4.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE

Ao longo da construção da tese, ao abordar e analisar os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões, apresento os conceitos de democracia de Santos (2007) para esta reflexão, destacando a relação existente entre democracia de baixa intensidade e democracia de alta intensidade, bem como democracia representativa e participativa a partir da efetivação da GD, visto que possibilitam a participação dos diferentes atores no pensar e definir os rumos da educação pública, no contexto das políticas públicas educacionais. Atores esses, na sua maioria, historicamente excluídos, trazendo para o debate educacional questões de gênero, raça e classe social, deliberando sobre as políticas públicas educacionais que dialoguem com a realidade dos envolvidos no contexto educacional da escola pública e trazendo para a pauta a democracia, a participação e novas relações.

No Quadro 13 apresento, alguns conceitos para que possamos relacioná-los com a gestão democrática enquanto uma alternativa de articular a democracia representativa e participativa na gestão educacional e na gestão escolar, visando assegurar espaços de

participação em que os diferentes temas estejam presentes, em que as minorias estejam representadas e a inclusão, a equidade e a promoção da justiça social sejam possíveis, fortalecendo a demodiversidade¹⁰ e contrapondo-se a modelos liberais como único e universal, que cristalizam a ideia de abismo entre teoria e prática, entre ideal e real, no sentido de distanciar-se do ideal democrático nas sociedades contemporâneas, impossibilitando a democracia participativa em nível local, com ênfase em práticas patrimonialistas e clientelistas.

Quadro 13 – Conceitos de democracia representativa, participativa, baixa e alta intensidade

Democracia representativa	É por um lado, autorização, através do voto dado por cada cidadão, e, por outro lado, prestação de contas. Dominada pelos partidos.
Democracia participativa	Consegue articular autorização com prestação de contas, cria realmente uma transparência, limita a corrupção e consegue redistribuição social. Dominada pelos movimentos, associações, etc.
Democracia de baixa intensidade	Naturaliza a distância dos cidadãos em relação à política e cria discursos de desprezo a políticos, menospreza a participação.
Democracia de alta intensidade	Ocorre através do direito de participação, de reivindicação, do reconhecimento das diferenças, através da participação dos movimentos sociais, sindicatos, associações e da articulação e defesa de temas específicos trazidos pelo coletivo para a agenda política.

Fonte: elaborado pela pesquisadora, com base em Santos (2007).

No quadro acima, apresento, de forma resumida, os conceitos de democracia representativa, democracia participativa, democracia de baixa intensidade e democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007), de tal forma que, ao analisar os PME, no consoante a GD, possa fazê-lo identificando o quão próximo a gestão democrática está da democracia participativa e o quão consolidada está uma democracia de alta intensidade nos espaços educacionais. Será possível constatar o quanto oscilamos entre a democracia representativa, que se dá pelo voto dado ao Prefeito(a), por vezes, ao Diretor(a) de escola e também aos Presidentes do CME e dos CE, que, com este voto, estão autorizados a falar e decidir por todos, e, nem sempre, se sentem no dever de prestar contas da sua atuação, prevalecendo, dessa forma, a democracia de baixa a intensidade, que desmotiva a participação. Com a GD, a participação de todos na tomada de decisão e na agenda educacional amplia a democracia

¹⁰ Coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. (SANTOS; AVRITZER, 2020, p.71)

participativa, promovendo uma democracia de alta intensidade, com participação paritária de todos os envolvidos no processo, na perspectiva da justiça social.

A partir da previsão legal da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino, inaugura-se novos espaços e relações entre governo local e Secretarias Municipais de Educação em relação aos Conselhos Municipais de Educação e Direção de escolas, e, no âmbito das escolas, entre diretores em relação aos Conselhos Escolares, Associação de Pais e Grêmios Estudantis. Dessa forma, vivenciaremos estas duas formas de democracia: a representativa e a participativa. A democracia representativa dá-se por meio dos diferentes segmentos que fazem parte tanto do Conselho Municipal de Educação quanto do Conselho Escolar e são indicados pelos seus pares, bem como quando acontece a escolha dos/as diretores/as mediante eleição. Com esta representatividade garantida nos respectivos conselhos e a partir da atuação dos conselheiros e conselheiras, teremos a possibilidade de vivenciar a democracia participativa, que se dá por meio do debate sobre os diferentes temas que circundam a educação, bem como na tomada de decisão coletiva trazendo o pensamento dos representados para a discussão e a defesa dos diferentes pontos de vista.

Entretanto, ainda permanece, nestes espaços, uma democracia representativa, e nossa luta deve ser por uma democracia representativa e participativa. Democracia representativa, pois, ocorre a partir do voto, e que, de fato, esse voto se dê a partir da escolha de quem os represente nas decisões e possa cobrar a prestação de contas sobre a postura e as decisões políticas e educacionais que atendam a expectativa dos diferentes segmentos que o levaram a vaga ocupada. Já a democracia participativa ocorre a partir da participação efetiva neste espaço e em outros, como nos movimentos sociais, nas associações de bairros, nos sindicatos, nos conselhos e em assembleias que decidem sobre os diferentes temas que devem pautar a agenda das políticas públicas, dentre elas a da educação. De acordo com Santos (2002), “no domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um processo sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes”, por conseguinte, a gestão democrática é uma possibilidade de vivenciar e construir este processo democrático.

Sabemos que a desigualdade social que enfrentamos em nosso país reflete diretamente na escola, que vive todas as formas de fascismo social¹¹ que emerge dessa situação, em que homens e mulheres lutam diariamente por sobrevivência, e, por isso, têm sua liberdade de

¹¹ Não é um regime político, mas um regime social, que está presente quando gente muito poderosa tem poder de veto sobre os setores mais frágeis da sociedade (SANTOS, 2007).

participação comprometida. De acordo com Santos (2007), três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade, para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso à informação. Destarte, podemos afirmar que, no momento, não temos essas questões garantidas e, assim sendo, estamos sujeitos ao fascismo social, que nos faz naturalizar e tornar invisíveis as formas de exclusão presentes em nossa sociedade. Ademais, é importante pontuar que, segundo Batista (2016), o impacto da universalização da Educação Básica evidencia, na escola pública, os problemas sociais vividos pela sociedade brasileira, isto é, a desigualdade social, as discriminações étnico-racial e de gênero.

Passamos da ideia de que era necessário um Estado forte, que garantisse a população os direitos sociais, a sobrevivência, a liberdade e a igualdade, para a nova lógica de que a sociedade civil é a solução e o Estado é o problema. O Estado é ineficiente, e precisamos de um sócio; logo, surgem as organizações que auxiliam o Estado a promover a regulação social, mas que sugam do Estado os recursos e impõem modelos, principalmente na área da educação, quando temos a ação dos institutos que, com propostas, currículos, projetos e formas de avaliação rigorosas, impõem uma educação mercantilista, que atende o interesse do mercado internacional. Essa nova lógica corrobora a constatação de Peroni (2015) das várias formas de privatização do público: ou através da propriedade, ocorrendo a passagem da estatal para o terceiro setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece como propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional brasileira.

Dessa forma, os sistemas de ensino e as escolas sentem-se aprisionadas e com muita dificuldade de implementar a gestão democrática, que exige que a escola pública (de massas) incorpore o papel de realizar um tipo de justiça organizacional com base no empoderamento de todos os atores escolares, para, discursiva e argumentativamente, marcar, nas suas decisões, o reconhecimento das diferenças, das desigualdades sociais, das opressões, contestar hegemonias e opor resistências a todas as formas de submissão e violência simbólica ou material reproduzidas em seu espaço (BATISTA, 2016).

Uma escola distante da participação dos atores que dela fazem parte, sem a possibilidade de escolher seus dirigentes, por certo impõe uma democracia de baixa intensidade e está distante de realizar uma gestão democrática. Todavia, quando se oportuniza

a participação, propõe-se debate sobre os diferentes temas, inclui-se as diferentes realidades e tomada de decisões coletivas a partir desta diversidade de ideias e situações, contribui-se para o desenvolvimento de uma democracia de alta intensidade, em que a participação está presente em todos os contextos, desde a gestão da escola até as decisões tomadas em sala de aula na relação professor e aluno. Segundo Lima (2014), é preciso favorecer a diversidade de práticas e deslocar o poder para as escolas.

Articular a democracia representativa e a democracia participativa na escola por meio da gestão democrática é compreender que a democracia representativa tem também uma forma de participação, que se dá através do voto daqueles que irão representar os diferentes segmentos no Conselho Municipal de Educação e no Conselho Escolar. Já a democracia participativa realiza-se mediante a participação dos conselhos, delegações e diversas formas de representação. É importante destacar também que a democracia representativa está ligada ao poder que o representante vai exercer após ser escolhido para representar, já a democracia participativa está diretamente ligada aos grupos, aos movimentos sociais, as associações de bairros e, no contexto educacional, aos professores, funcionários, gestores, pais, alunos e comunidade escolar. Transpomos para a gestão da educação, as relações vividas na sociedade, por conseguinte, se queremos construir uma sociedade democrática, sem dúvida, a escola é o lócus em que este exercício é incentivado e possível de ser concretizado.

O município pode ressignificar as políticas de âmbito federal, pois, conforme afirma Batista (2013), a gestão democrática, enquanto política educacional, circula no plano das políticas sociais, e, apesar de não perderem as marcas oriundas das influências em escala mundial, podem ser localmente (re)significadas. Essa possibilidade pode facilitar a articulação entre a democracia representativa e a participativa, uma vez que, quando consegue juntar autorização com prestação de contas, cria transparência nos processos, limita a corrupção e consegue redistribuição social (SANTOS, 2007). Ouso afirmar que promovemos a redistribuição social quando garantimos a oferta de uma escola pública inclusiva, com acesso de todas as pessoas, permanência e aprendizagem, quando promovemos o reconhecimento respeitando às diferentes realidades, culturas e vivências; e a participação quando promovemos formas de viver e decidir que contemplem todos os atores envolvidos. Por meio dessa participação, conseguimos ampliar a agenda política e, de fato, propor as mudanças necessárias para a construção da democracia e da cidadania na instituição escolar, implementando a gestão democrática prevista na CF/1988, na LDB 9396/1996 e no PNE 2014-2024 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996; BRASIL, 2014), que possibilita uma educação democrática, com justiça social e que, de fato, respeite às diferenças.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESIGUALDADES ESCOLARES E JUSTIÇA SOCIAL

As políticas públicas, entendidas como o “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), emergem de decisões legitimadas pelo poder público e atuam nas diferentes áreas da sociedade. Muller (2006) afirma que cada política busca agir sobre um setor da sociedade, em geral, para transformar ou adaptar uma situação. As políticas educacionais podem ser compreendidas como ações do poder público expressas num espaço e num tempo determinados – espaço que tem a ver com as noções de território, local e lugar, espaço que é inegável, e tempo como o fio condutor entre o passado e o presente (VIEIRA, 2014). Os pesquisadores/as se debruçam sobre o produto, já aqueles que fazem as políticas, estão às voltas com o processo. As políticas têm um andar cronológico, umas escolhas são feitas antes, outras depois.

Ademais, de acordo com Draibe (2001), é preciso compreender que as políticas ou os programas têm vida; nascem, crescem, transformam-se e reformam-se, eventualmente estagnam, e, às vezes, morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É esse ciclo (ou alguns de seus momentos) que se constitui o objeto das avaliações de processos. As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu *habitat*, são gerenciadas e implementadas por pessoas, e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas ações, suas perspectivas, que não são consensuais, nem unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo. Para Barroso (2005, p. 168), “[...] a questão que se coloca hoje não é a de saber como o Estado pode melhor exercer seu poder, mas sim qual poder ele deve exercer (Onde? Quando? Como? E com quais finalidades?).” Neste debate, fundamentalmente político, coloca-se a necessidade de reafirmar os direitos de cidadania e o papel do Estado na sua garantia, num movimento complementar de (re)afirmação de uma esfera pública que reforce mecanismos de participação cidadã e de democratização das decisões relativas às políticas públicas, na expectativa de que possamos, a partir daí, elaborar políticas públicas educacionais que sustentem a democratização da educação e da sociedade.

Nossas pesquisas não podem estar à parte da realidade em que vivemos, e, no que tange à educação, estamos diante de sérios ataques às universidades, às áreas das Ciências Humanas e a tudo que possa representar a democratização dos espaços educacionais, a liberdade de expressão, a construção da justiça social e o respeito às diversidades. Por conseguinte, é pertinente trazer para o diálogo o tema da justiça social para que possamos compreender o quanto as políticas públicas voltadas a garantir a educação escolarizada enquanto bem público, direito social e dever do Estado a todos os cidadãos, precisam estar comprometidas com a justiça social; e, de fato, estarão, ao garantirem o acesso e a qualidade na aprendizagem a todas as crianças e estudantes, redistribuindo este bem e serviço que é a educação pública, gratuita e de qualidade para todos, ao garantirem, na escola, o reconhecimento e o respeito às diferenças, sejam elas de classe social, raça, etnia e cultura, e ao garantir que todos possam ser representados nos diferentes conselhos, colegiados e associações, com participação paritária e direito à opinião, à escolha e ao voto em pé de igualdade com todos.

No que tange a responsabilidade do Estado com a manutenção de políticas sociais, Batista e Pereyra (2020) afirmam que a dimensão normativa da justiça social não é opcional para os Estados nacionais, garantir um padrão mínimo de justiça é inerente aos Estados-nação da modernidade contratual, uma vez que eles necessitam de um mecanismo de estabilidade a fim de que o grupo dirigente no poder consiga dirigir. “Aliás, o Estado só é capaz de governar pelo estabelecimento de limites no âmbito de benefícios e perdas, e são tais limites que estabelecem um padrão de justiça” (ESTÊVÃO, 2001, p. 12).

Por conseguinte, a noção de justiça social ocupa um lugar de destaque nas discussões contemporâneas nos mais variados espaços do conhecimento. Na educação, podemos (res)significar esse conceito a partir da ideia de justiça social como um princípio ligado às oportunidades: não mais uma igualdade formal, como compreendia o liberalismo clássico, em que o zelo e o esmero dariam conta de determinar a sorte social, mas sim um modo substancial de compreendê-la, isto é, como um princípio da igualdade equitativa de oportunidades, por meio do qual as instituições devem estar dispostas de forma a criar mecanismos que atenuem as diferenças sociais, pois “o ponto de partida social é desigual e a disposição social das instituições favorece mais a uns do que a outros” (BOLIVAR, 2011, p. 11-13).

Justiça social, com destaque para o campo da educação, “[...] não se refere somente à igualdade na distribuição de um serviço em educação (tão importante quanto à distribuição justa). A justiça social se refere à natureza do serviço em si e às consequências para a

sociedade ao longo do tempo” (CONNEL, 2012, p. 681). No cotidiano escolar, dão-se muitas relações, há muitos papéis desenvolvidos, e, a partir de cada um deles, é constituído o que norteia esse espaço e o quão justo ou não ele se torna para todos os seus integrantes, bem como as possibilidades de construção de novas relações cujo exercício democrático pode ser iniciado na escola.

A partir da Constituição de 1988, que marca a redemocratização do país, houve um compromisso muito grande com a universalização da educação através do acesso de todos e todas à escola. Pode-se dizer que a escola passou a ampliar o seu atendimento para atender todos, distribuindo esse direito social. Nesse contexto, passou-se a conviver com as individualidades de todos, numa diversidade de culturas, etnias e condições sociais. Para a escola, convergem alunos com diferentes histórias de vida, que Bourdieu (1996) define como bagagem socialmente herdada, a qual inclui componentes objetivos, externos ao indivíduo, e que podem ser postos a serviço do sucesso escolar. Ainda, segundo Bourdieu (1996), o capital cultural constitui (sobretudo, o de forma incorporada como *habitus* de classe) o elemento da herança familiar, que tem o maior impacto na definição do destino escolar.

Há tantas expectativas que fazem parte da democratização da educação, principalmente quando defendemos um espaço igualitário para todos, desde que respeitadas as especificidades de cada um, por essa razão a importância de nos apropriarmos de alguns conceitos de justiça social. Algumas reflexões de Bourdieu (2006) nos apontam que a escola não seria uma instância neutra, que transmitiria uma forma do conhecimento intrinsecamente superior às outras formas de conhecimento, que avaliaria os alunos com base em critérios universalistas; mas, ao contrário, ela é concebida como uma instituição a serviço da reprodução e da legitimação da dominação exercida pelas classes dominantes. Segundo o autor, por mais que se democratize o acesso ao ensino por meio da escola pública e gratuita, continuará existindo forte correlação entre as desigualdades sociais, sobretudo culturais, e as desigualdades ou hierarquias internas ao sistema de ensino. Em suma, a grande contribuição de Bourdieu para a compreensão sociológica da escola foi a de ter ressaltado que essa instituição não é neutra. Formalmente, a escola trataria a todos de modo igual, todos assistiriam às mesmas aulas, seriam submetidos às mesmas formas de avaliação, obedeceriam às mesmas regras e, portanto, supostamente, teriam as mesmas chances. Entretanto, o autor mostra que, na verdade, as chances são desiguais. Alguns estariam em condições mais favoráveis do que outros para atender às exigências, muitas vezes, implícitas da escola.

O tema convergente na obra de Rawls (2008), de um lado, e a sociologia da educação de Bourdieu e Passeron (2014), de outro, é a desigualdade. Enquanto os dois últimos autores

avaliam criticamente as desigualdades de acesso, assim como a perpetuação dessas desigualdades no interior das instituições educacionais, o primeiro pensa uma teoria da justiça capaz de levar em conta nossas instituições mais elementares da justiça, para governar e guiar as principais instituições de uma sociedade, por meio dos princípios de justiça, de forma que as desigualdades sociais sejam diretamente atenuadas.

4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E JUSTIÇA EDUCACIONAL

Diante das reflexões acerca da justiça social, passamos a identificar, na gestão democrática, uma possibilidade real de repensar a democratização da educação, tanto nos sistemas municipais de ensino, como nos espaços escolares, tanto nos espaços macro em que se elaboram e se definem as políticas educacionais, quanto nos espaços micro em que são implementadas, uma vez que a GD é a condição real que temos de dar vozes aos atores educacionais e sociais da escola, construindo uma educação pública na realidade e necessidade dos estudantes. Com efeito, diminuiremos a desigualdade ao aumentar as oportunidades, construindo a justiça social. A GD na escola transforma-a num espaço riquíssimo de diversidades, que dá voz ao desejo de cada um que faz parte da escola, sejam os profissionais, os funcionários, os alunos, os pais e a comunidade onde ela está inserida. A participação é a garantia da democracia, é a divisão de poder, é a discussão coletiva, tendo condições de acontecer “na medida em que aqueles que mais se beneficiarão de uma democratização da escola puderem participar ativamente das decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los” (PARO, 1988, p. 228).

É importante compreender que a gestão democrática será colocada em prática num espaço marcado pela desigualdade social, embora insista-se em manter um discurso de igualdade e de justiça para todas as pessoas (DUBET, 2004). Essa situação nos alerta que pensar na educação com justiça social requer pensar sobre meritocracia, sobre desigualdades sociais e escolares, sobre currículo, sobre avaliação, sobre a participação, sobre a cidadania, sobre a formação humana, sobre a preparação para a vida, sobre a integração de todos/as os alunos e alunas na sociedade, sobre os investimentos públicos em educação e sobre o compromisso constitucional que se tem com a educação, enquanto direito social.

É possível, através da gestão democrática, construir uma escola mais justa, com princípios que a garantam. Porém, é preciso ter claro que os princípios de justiça são apenas princípios, e as injustiças e desigualdades são efeitos perversos quando os princípios de

justiça não se fazem presente nos processos e na gestão da educação e na educação. Por trás de cada debate escolar, percebe-se interesses mais tangíveis, pois não podemos esquecer que, no jogo geral das injustiças, certos grupos sociais “ganham” enquanto outros “perdem”, e toda a organização do jogo poderia distribuir de outra forma seus ganhos e suas perdas. Do ponto de vista democrático, toda a dificuldade advém do fato de que os vencedores têm uma espécie de monopólio da palavra e da legitimidade, enquanto os perdedores se sentem inválidos e nem podem, nem querem empenhar a palavra (DUBET, 2008).

A partir dessa afirmação, pode-se constatar o quão pertinente é relacionar gestão democrática com justiça social, já que está intrínseca na ideia da gestão democrática, a materialização de espaços de participação, de condições de igualdade de oportunidade e de transformação da sociedade, a partir da garantia de espaços de construção coletiva, autonomia, cidadania e justiça social, em que todos tenham oportunidade de participar e de contribuir com a (re)significação das políticas educacionais locais.

Entendo, acompanhando Batista (2018a ou b), que, para se instalar um projeto de escola justa na sociedade brasileira, é preciso ampliar o conceito de justiça para além do modelo de igualdade de oportunidades de base meritocrática da escola republicana universalista, criticada, em seus princípios, por Bourdieu (1996) e Dubet (2004). Nesse sentido, considero a justiça social a partir das três dimensões propostas por Nancy Fraser, que são: a redistribuição, o reconhecimento e a representação política. As três dimensões de Fraser precisam ser vistas como dimensões interligadas e não sobrepostas umas às outras, para que possamos enfrentar as desigualdades sociais, que se dão no âmbito econômico e social, e as injustiças simbólicas, que se dão no âmbito das diferenças culturais, raciais, étnicas e de gênero, enfrentando o preconceito e a discriminação tão enraizadas nas instituições escolares como marca de uma padronização resultante de um modelo que segue os padrões da colonização, marcados pela dominação, pelo capital e pelo eurocentrismo. Na figura abaixo, apresento os conceitos das dimensões propostas por Fraser (2007).

Figura 7 – Conceito das dimensões de justiça social de Nancy Fraser

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base em Fraser (2007, 2009)

A redistribuição, enquanto distribuição de bens e serviços, recursos materiais e culturais, o reconhecimento, enquanto respeito à cultura de cada um, e a representação política, que se refere à participação paritária nos espaços, processos decisórios e debates de temas, afetam diretamente a vida de cada um e da sociedade.

Por exemplo, no âmbito da Educação Básica, se levarmos em conta o perfil dos estudantes que frequentam a escola pública, a redistribuição garante o seu acesso por meio de bens e serviços colocados à disposição, como a oferta do transporte escolar, da merenda escolar, do livro didático e de outras políticas públicas complementares; o reconhecimento garante o respeito às suas diferenças culturais, raciais, étnicas e de gênero; e a representação política garante sua participação paritária nos diferentes mecanismos coletivos. Uma dimensão isoladamente não promove a justiça social, é preciso a redistribuição, o reconhecimento e a representação política com participação paritária em espaços de representação escolar para que a proposta desta escola dialogue com a realidade das crianças e dos estudantes. Ainda, nessa perspectiva, para Fraser (2006; 2008), as políticas de redistribuição são ações que confrontam as injustiças socioeconômicas, proporcionando que todos tenham iguais direitos e acesso aos benefícios sociais, recursos e riquezas produzidas pela sociedade. Já as políticas de reconhecimento são aquelas que salientam as diferenças dos

grupos minoritários ou vulneráveis para que, desse modo, eles acessem seus direitos e tenham o reconhecimento legal/cultural por sua raça, gênero, poder econômico e escolaridade.

Fraser (2009) defende que, na era globalizada, as teorias de justiça devem se tornar tridimensionais, incorporando a dimensão política (da representação) ao lado da dimensão econômica (da distribuição) e da dimensão cultural (do reconhecimento). O contexto educacional é constantemente influenciado pela globalização e torna-se um espaço de disputas e, acima de tudo, de dominação. Pensar a gestão democrática num contexto globalizado é enfrentar o conceito de que a escola apenas deve reproduzir o que cabe aos interesses do capital, é lutar para que seja um espaço de participação, é superar as injustiças tridimensionais. Por conseguinte, superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais na interação social (FRASER, 2009).

A partir da análise dos PME, no tocante à meta 19 e suas estratégias, bem como da Lei da GD dos municípios, analiso se os planos garantem a redistribuição do bem educação a todos os que a ele têm direito, se garantem o reconhecimento ao respeitar, conviver e valorizar as diferenças culturais, étnicas, raciais, sociais e de gênero presentes nos contextos educacionais, e se preveem os espaços de participação, garantindo a participação paritária. Quando falamos em gestão democrática, falamos em participação, portanto, trago para essa discussão a noção de paridade de participação¹² a partir de Fraser (2007). Nesse sentido, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros da sociedade interagir uns com os outros como parceiros. Nos espaços vivenciados na educação, seja a partir dos Conselhos, como dos colegiados no âmbito da escola, é necessário oportunizar a participação. Para a paridade participativa, tanto a justiça redistributiva quanto a do reconhecimento são essenciais. Reiterando Fraser (2007), a paridade participativa é uma norma universalista em dois sentidos: em um primeiro sentido, ela inclui todos os parceiros (adultos) na interação, e, num segundo, pressupõe o igual valor moral dos seres humanos.

Pensar a justiça social na elaboração das políticas públicas educacionais e posteriormente nos contextos educacionais diz respeito à participação dos diferentes atores e segmentos da comunidade escolar e setores da sociedade nos diferentes momentos de tomada de decisão. Por exemplo, o “Conselho Escolar”, enquanto núcleo normativo de políticas escolares, requer que compreendamos que nesse espaço acontecem as disputas por

¹² Significa a condição de ser um par, de estar em igual condição com os outros, de estar partindo do mesmo lugar.

redistribuição¹³ e reconhecimento¹⁴, através de consultas, deliberações e normatizações (BATISTA, 2018; FRASER, 2006, 2010).

A gestão democrática é capaz de promover a justiça social no momento que oportuniza a redistribuição de recursos, quando decide coletivamente sobre investimentos e aquisições necessárias ao ambiente escolar e que aprimorem as oportunidades de aprendizagem, e o reconhecimento, quando possibilita a todos, independentemente de raça, cor ou posição social, a participação garantida em espaços coletivos de debate, e a participação paritária, quando todos os atores tiverem o mesmo valor na sua voz, na sua participação. É injusto que, a alguns indivíduos e grupos, seja negada a condição de parceiros integrais na interação social, simplesmente em virtude de padrões institucionalizados de valorização cultural cujas construções eles não participaram em condições de igualdade, e os quais depreciam as suas características distintivas ou as características distintivas que lhe são atribuídas (FRASER, 2007, p.112).

No momento em que os municípios têm a oportunidade de elaborar seus PME, tendo como parâmetro o PNE, especificamente no que se refere à meta 19, as concepções e reflexões sobre espaços de participação, democracia no ambiente e nas relações escolares, bem como construção da justiça social, poderão, em municípios com projetos políticos democráticos, estar presentes nas discussões das quais se originam os textos e os discursos propostos no referidos planos e leis.

Considerando os diálogos acima sobre justiça social e sua relação com a gestão democrática, podemos perceber que a gestão democrática é um caminho viável para a construção da justiça social no espaço escolar. Além disso, é possível, a partir dessas vivências, (re)significar as relações e as oportunidades nos contextos educacionais, com relações horizontalizadas, democráticas e participativas, capazes de promover a justiça social, a partir de políticas educacionais que estabeleçam essas possibilidades e que garantam a redistribuição, o reconhecimento e a participação paritária de todos os envolvidos.

Na sequência, abordaremos os Planos Municipais de Educação dos municípios estudados no que diz respeito à organização da gestão democrática, sua contextualização nos PME, bem como as previsões legais para a sua efetivação.

¹³ Alocação mais justa de recursos e bens.

¹⁴ Novas visões de uma sociedade amigável às diferenças, respeito igualitário.

5 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES

A ideia de um plano de educação, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, veio a influenciar diretamente os municípios brasileiros, em especial, no que diz respeito ao Plano Nacional de Educação 2014-2024, que contou com a participação da sociedade brasileira e que, a partir de sua homologação, deu um prazo para que os municípios elaborassem o seu plano a partir da avaliação do seu anterior, caso tivesse um em vigência, ou tendo como parâmetro o nacional.

O ano de 2021 foi marcado por mudanças na gestão municipal, importante enfatizar que, em nível de Rio Grande do Sul, houve a alteração nas equipes de aproximadamente 60% dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, os quais se encontram diante de duas ações importantes que é analisar o Plano Nacional de Educação e o seu Plano Municipal de Educação, com o objetivo de saber o que foi possível atingir, o que ainda será possível até o final da vigência e o que deverá constar no próximo plano, tanto em nível nacional quanto municipal.

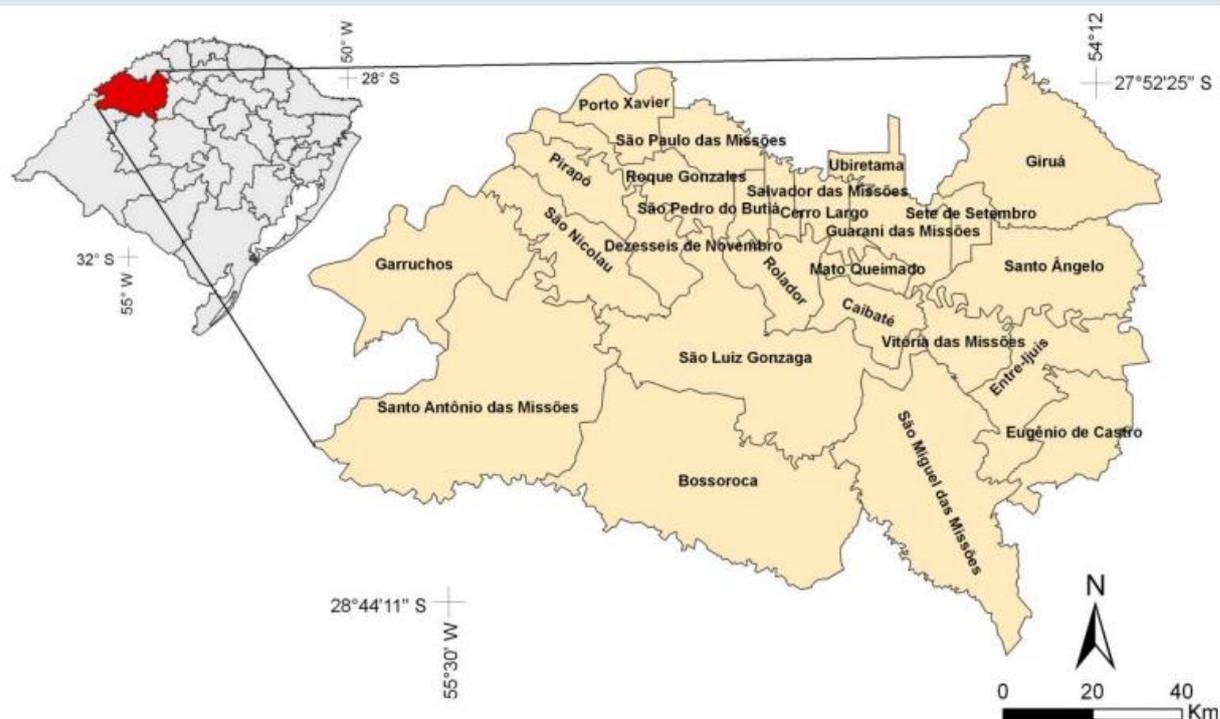
Desde março de 2021, os municípios precisam realizar o monitoramento do seu Plano Municipal de Educação junto a uma plataforma que está no Plano de Ações Articuladas, fase 4. Esta ação garantirá ao município avaliar os avanços, a estagnação e os retrocessos, ao longo dos anos, e prever o que ainda poderá ser alcançado.

Recentemente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação divulgou um relatório sobre o PNE 2014-2024, apontando que não está sendo cumprido. No seu lugar, são colocadas uma série de políticas públicas que vão na contramão do que é preconizado: políticas discriminatórias, excludentes, de censura e de esvaziamento da escola como lugar vivo, democrático, transformador e livre. Com a manutenção das políticas econômicas de austeridade, como a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Teto de Gastos primários, e a EC 109/2021, a prognóstico é de que haja poucos avanços. Além da falta de investimento, a pandemia de COVID-19 tornou ainda mais visível as fragilidades e desigualdades educacionais, o que distancia ainda mais o cumprimento das metas.

5.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA, CULTURAL, POLÍTICA E EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DAS MISSÕES

A análise dos Planos Municipais de Educação elaborados a partir do Plano Nacional de Educação, com ênfase na Gestão Democrática, na busca das repercussões dos PME para o fortalecimento da GD, se dará a partir dessa política pública, presente nos 25 municípios da Região das Missões, situados a Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, sendo eles: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões. Na sequência, apresentamos o mapa do RS, com destaque para os municípios citados.

Figura 8 – Mapa do RS com a região das Missões



Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

Estes municípios estão situados na Região das Missões, localizada no Noroeste do Rio Grande do Sul. Esta região possui uma rica diversidade cultural devido ao grande número de etnias que se instalaram na região, como os alemães, italianos, poloneses, russos, portugueses,

espanhóis, afro-brasileiros, árabes, franceses entre outros. Os povos indígenas foram os primeiros habitantes da região. Na sua base econômica prevalece a agricultura e a agropecuária.

Os 25 municípios que compõem esta região estão ligados à Associação dos Municípios das Missões (AMM), conforme divisão proposta pela Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). A FAMURS é uma entidade criada em 1976, que representa e congrega os 497 municípios do RS, por meio de 27 associações regionais que a compõem – sendo que a AMM é uma dessas.

Estas associações regionais assumiram um papel político relevante desde a década de 1970, num contexto de restrições político-partidárias, no qual os governadores eram indicados pelo governo federal, ficando os municípios, com exceção das capitais e aqueles com instâncias hidrominerais, sem a possibilidade de eleger seu governante. Com a ampliação dos debates sobre os direitos dos municípios frente à União, surge a necessidade de as associações constituírem objetivos comuns em torno de uma associação que as representasse. Em 24 de maio de 1976, cria-se a Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS). Na atualidade, a associação possui sede própria em Porto Alegre, tendo forte influência na gestão dos municípios em todo o território gaúcho, com ações que repercutem nas decisões nacionais em favor dos municípios, em diferentes pautas, voltadas as diversas áreas de atuação dos governos municipais. A FAMURS tem como lema “É no município que a vida acontece” e atua na defesa de interesses municipalistas.

A AMM também é uma seccional do Conselho dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação – CONSEME – e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME –, foi instituído em 1986, também como um conselho da FAMURS, onde está sediado e atua de forma integrada, através da organização em microrregiões, em articulação com os Secretários(as). Quanto à educação, a região faz parte da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-RS), que tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social. Uma associação que defende ações democráticas, que garanta a unidade de ação institucional e a afirmação da diversidade e do pluralismo, aposta na gestão democrática com base na construção de consensos e executa ações pautadas pela ética com transparência, legalidade e impessoalidade. A UNDIME possui também autonomia frente aos governos, partidos políticos, credos e outras instituições, além de visão sistêmica na organização da educação, fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federados. Atua em todo o Rio Grande do Sul por meio de 27 regionais, que diariamente recebem o

repassa de informações institucionais e de políticas públicas. Mensalmente, ocorrem reuniões das regionais, nas quais participam o presidente e vice-presidente, escolhidos pelos(as) Secretários(as) Municipais de Educação dos municípios que compõem as regionais, e que posteriormente repassam o que foi discutido aos Secretários(as) da sua região. A cada dois anos, a UNDIME realiza o Fórum dos Dirigentes Municipais de Educação, e, neste ano, o evento acontecerá, em nível de Região Sul do país, nos dias 13 e 14 de abril, com o tema “Educação, Tecnologia e Aprendizagens: Conexões Necessárias”.

Na sequência, serão abordados os Planos Municipais de Educação e a meta da gestão democrática, na região das Missões.

5.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES

O Plano Nacional de Educação aprovado a partir da Lei nº 13.005/2014 atribui, em seu Art. 8º, que Estados, Distrito Federal e Municípios, no prazo de um ano após a data de publicação da Lei, têm a responsabilidade de elaborar e adequar os seus planos de educação ao aprovado nacionalmente, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias (BRASIL, 2014). Os PME, por sua vez, são instrumentos importantes para o alcance das metas do PNE, na perspectiva do regime de colaboração, que prevê o compartilhamento de decisões e competências no respectivo âmbito de atuação de cada ente federado.

Dentre as metas do terceiro PNE, a ênfase dessa tese refere-se à meta 19, que 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).

Esta meta relacionada à GD deve ser compreendida para além da forma de gestão a ser implementada nas escolas, deve estar presente na gestão da educação, para que, de fato, contribua para a democratização da sociedade brasileira. De acordo com Peroni e Flores (2014), esta meta tenta articular, no mesmo texto, dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de concepção democrática e outra

vinculada a modelos gerenciais, restando, aos entes federados, o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Além disso, ao utilizar a expressão “consulta pública” para a escolha de diretores(as) escolares, não está expressa a importância da eleição direta, mas dá margem a outras formas de escolha, que mascaram o processo democrático, amplo e com a participação de toda a comunidade escolar, o que, de fato, contribuiria para uma escolha democrática, participativa e transparente, no exercício de uma democracia de alta intensidade e participativa. Ademais, ao relacionar critérios técnicos e de desempenho diretamente ao repasse de recursos financeiros, induz-se os responsáveis pela gestão da educação (Secretarias Municipais de Educação e Conselho Municipal de Educação) e gestão na educação (escolas, comunidade escolar e colegiados) a definirem formas de controle e constante avaliação para que possam quantificar os processos educacionais, optando, muitas vezes, por práticas e concepções que se contrapõem a gestão democrática.

Embora associe a gestão democrática ao PNE e, por consequência, garanta sua presença nos PME, a meta 19 apresenta contradições que devem estar presentes no momento da análise para que possamos contrapô-las e enfrentá-las com propostas e estratégias mais ousadas no âmbito das municipalidades. Visando a que esses planos, de fato, signifiquem avanços nas políticas públicas educacionais, bem como na construção de um país mais democrático cuja democracia seja vivenciada e entendida como a materialização de direitos e igualdade social, e a não separação entre o econômico e o político (PERONI, 2006); vinculando-se ao direito à educação materializado em políticas e também ao processo de construção destas políticas, pois, conforme Vieira (2001), a democracia envolve coletivização das decisões, e a participação é um processo de aprendizagem, que ocorre na prática.

De acordo com Ball (2011, p. 37), é preciso romper com a visão de que as políticas são ou devem ser realizadas da mesma maneira, em todos os lugares, que se originam deslocadas das pessoas e que podem ser aplicadas em qualquer realidade. Segundo o autor, há um processo central de tradução e recriação que torna os sujeitos atores ativos das políticas. O autor ressalta que a teoria provê a possibilidade de uma linguagem diferente, uma linguagem que não é capturada por assunções e inscrições de formuladores de políticas ou pela imediatividade da prática (BALL, p. 44). É um veículo para “pensar diferente”, uma arena para “hipóteses audaciosas” e para “análises provocantes”. É um importante instrumento que nos ajuda a pensar diferente, a nos “desfamiliarizar de práticas e categorias vigentes para fazê-las parecer menos evidentes e necessárias, abrindo espaços para a invenção de novas formas de experiência” (BALL, p. 93). Cada município, configura-se como um espaço em que os PME são pensados e se transformam em uma política pública traduzida, recriada e

reinterpretada, a partir das concepções e desejos dos atores sociais de território e seu envolvimento com a educação pública. Encontra-se em Batista (2013, p. 102) que:

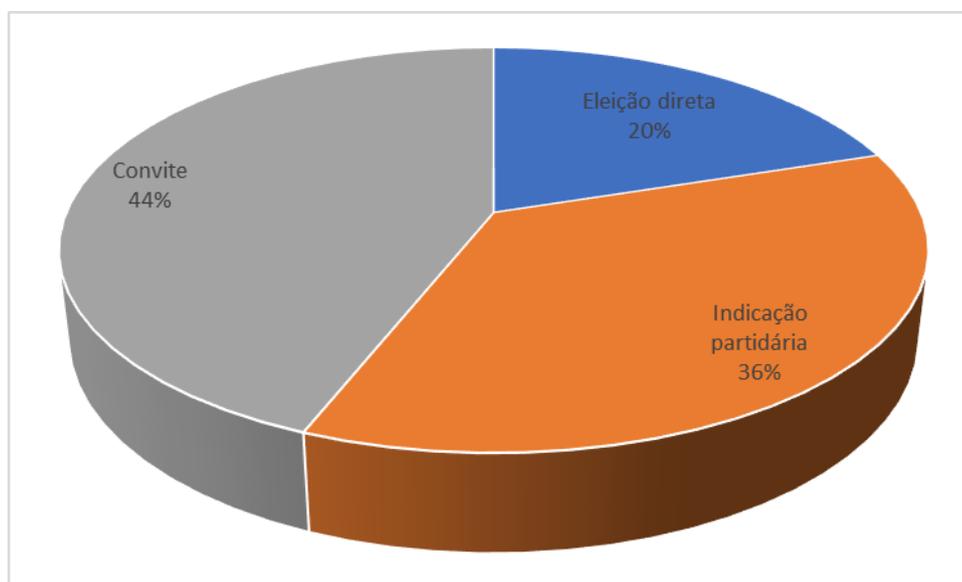
[...] a gestão democrática não é uma realidade que atinge todas as escolas públicas e sistemas de ensino do país, ela varia de acordo com as políticas e normas vigentes em cada município e da forma como este organiza o seu sistema de ensino. A gestão democrática enquanto política educacional circula no plano das políticas sociais; estas, apesar de não perderem as marcas oriundas das influências em escala mundial, podem ser localmente (re)significadas.

A busca pelas ressignificações realizadas no âmbito de cada município está presente na análise dos textos produzidos e que constituem os PME, com ênfase na meta 19 da GD. Considera-se o plano como uma política a ser implementada em cada território.

Com base nos PME dos 25 municípios que compõem a AMM, verificou-se que todos foram aprovados no período de maio a junho de 2015 e seguiram a mesma estrutura do PNE quanto ao prazo de vigência por 10 anos, as diretrizes, a elaboração pelas instâncias da Secretaria Municipal de Educação, Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, Fórum Municipal de Educação e Comissão Coordenadora do PME, com previsão de avaliação periódica e monitoramento contínuo, investimento público de acordo com as metas, realização de Conferências, regime de colaboração, equidade educacional, Educação Especial e regulamentação da GD através de lei.

Com base no questionário online realizado com os Secretários(as) de Educação na 1ª etapa, apresento a seguinte análise de acordo com as perguntas realizadas e as respostas encaminhadas pelos participantes da pesquisa. Quanto à pergunta “O município possui Plano Municipal de Educação?”, as respostas apontam que todos os municípios da região das Missões contam com o PME elaborado e aprovado dentro do prazo legal de 23 de junho de 2016. Quanto à pergunta que questionava se “O município possui Lei da Gestão Democrática?”, as respostas apontam para a existência da lei da GD em 24 municípios, sendo que somente um não a possuía no prazo estipulado, tendo sua lei aprovada posteriormente em 2018.

Quanto à forma como os municípios fazem a escolha dos diretores das escolas de sua rede de ensino, constatamos que 11 assumem a função a partir de convite, nove a partir de indicação partidária e cinco através de eleição direta, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Escolha de Diretores

Fonte: elaborado pela pesquisadora (2019)

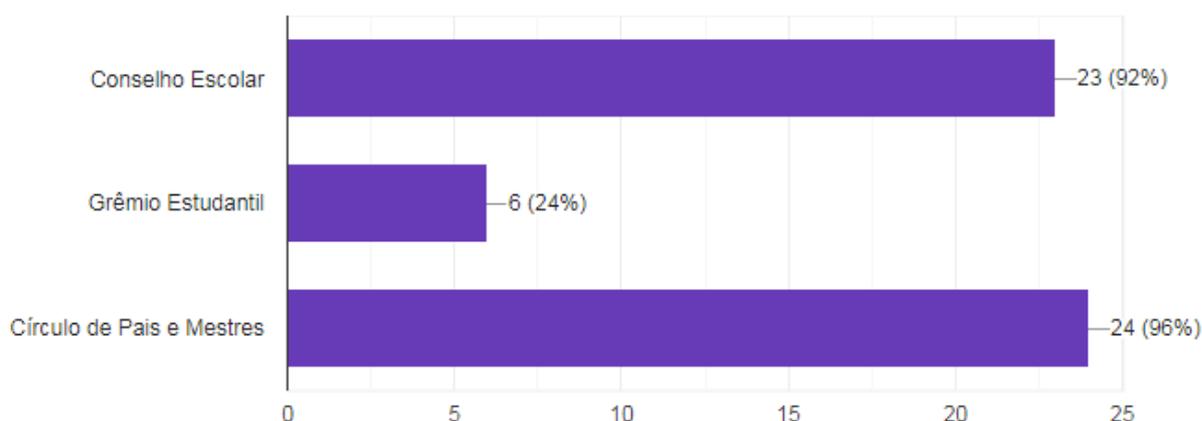
Percebe-se que a maioria das escolhas é por indicação partidária ou convite, e ambas estão interrelacionadas, uma vez que será convidado quem tem afinidade com a proposta e com o grupo que está no governo, ou seja, no poder local. Percebe-se que, em relação a definição de quem estará à frente da gestão nas escolas da rede municipal de ensino, prevalece a relação patrimonialista e conservadora por quem exerce o poder local e usa deste poder para escolher quem exercerá a função de diretor(a) na unidade escolar, de acordo com a proximidade que tem com os eleitos para o cargo de prefeito(a) em cada cidade, mantendo uma relação hierárquica e centralizadora do poder. Paro (1996) declara que o clientelismo, como prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora característica de sociedades pré-modernas, ainda permanece nos dias de hoje. Desse modo, essa forma de indicação para o cargo pelo executivo acaba por distanciar a comunidade escolar da possibilidade de participar desta escolha, bem como dos professores(as) interessados em exercer esta função participarem de um pleito em que as ideias, projetos e programas sejam avaliados por todos que fazem parte da escola.

Paro (1998) também avalia que a eleição de diretores é a forma mais democrática, uma vez que a nomeação tende a atender critérios políticos-clientelistas. Destacamos que, na região em análise, somente cinco municípios dos 25 realizam eleição de diretores, demonstrando a resistência que há em práticas que envolvam as comunidades escolares na

escolha. Mesmo sabendo que o processo democrático não se esgota, nem é garantido pela eleição de diretores com a participação da comunidade escolar, o pleito configura-se num exercício de democracia em que a comunidade, para além do voto, poderá acompanhar o planejamento, a organização da escola e contribuir com a consolidação de relações horizontais na gestão da escola pública.

A seguir, apresentamos os mecanismos existentes nas escolas da rede municipal de ensino, a partir do gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Mecanismos coletivos de participação



Fonte: elaborado pela pesquisadora

Quando questionados sobre quais os mecanismos coletivos de gestão democrática existentes nas escolas da rede municipal de educação, constata-se que, em 23 dos 25 municípios, há a existência de Conselhos Escolares nas escolas; em 6, há a existência de Grêmios Estudantis; e, em 24 deles, há a existência de Associação de Círculo de Pais e Mestres.

Em 92% dos municípios, temos a constituição dos Conselhos Escolares nas escolas municipais, um dado importante que nos remete a possibilidade da participação de pais, alunos, professores e funcionários de escola e direção nesse conselho. É uma possibilidade pois, para que efetivamente haja a participação do CE como um instrumento de gestão democrática, como previsto no Art. 14, inciso II, da LDB, que aborda “II - II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL,1996).

O conselho deve estar presente na tomada de decisões, não apenas no que diz respeito aos investimentos e verbas recebidas pelas escolas, que precisam do acompanhamento e

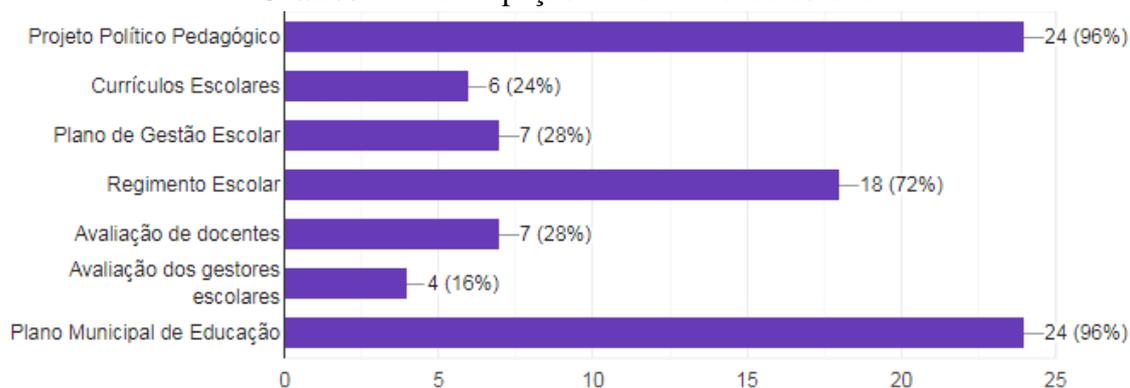
aprovação do CE no que concerne ao plano de ação e posteriormente a prestação de contas, mas também na participação para além da democracia representativa, que exerça a democracia participativa mediante a presença nas decisões referente ao Projeto Político Pedagógico, ao processo de ensino e aprendizagem, às decisões de gestão, às melhorias e investimentos necessários, trazendo para debate e discussão, o conhecimento das diferentes realidades e contextos vividos pela comunidade escolar.

Para além de cumprir uma exigência legal e meramente cartorial, o CE é um colegiado que se relaciona à dimensão política, ou seja, é uma instância de participação e representação dos interesses de todos os segmentos da comunidade escolar, não somente de assinaturas que possam aprovar ações já programadas e definidas pela gestão escolar. Sua existência, por si só, não garante o cumprimento do seu papel na democratização da escola pública. Quando efetivamente os CE tiverem seu espaço de participação garantido, suas diferentes vozes e vontades ouvidas e debatidas, estaremos a possibilitar na escola a participação paritária, colocada por Fraser (2009), pela qual todos possam participar, como pares, em processos de deliberação justos e abertos.

Quanto ao Grêmio Estudantil, há o funcionamento deles em 24% dos municípios, sendo uma realidade em somente 6 dos 25 municípios que compõem a região. Por atender à etapa da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, muitos alegam a questão da idade como um empecilho para a formação dos Grêmios Estudantis e optam por outras formas de participação dos estudantes, por exemplo, por meio dos representantes das turmas, com projetos voltados à liderança. O Grêmio Estudantil torna-se um mecanismo de participação dos estudantes nas discussões do cotidiano escolar, constituindo-se num laboratório de vivência da democracia participativa, que, segundo Santos (2019), possibilita que os cidadãos e as comunidades se organizem para tomar decisões.

O Círculo de Pais e Mestres está presente em 96% dos municípios, já que, antes da previsão legal de instituição dos Conselhos Escolares, a partir da LDB de 1996 (BRASIL, 1996), o CPM era a forma de participação dos pais e da comunidade escolar como um suporte à gestão, principalmente no que se referia às festividades escolares que possibilitavam a convivência, a comemoração de datas, bem como o levantamento de recursos para auxiliar na manutenção da escola, com a adoção do caixa escolar. A maioria mantém o vínculo e segue a auxiliar a escola nestas questões.

Na sequência, o Gráfico 4 apresenta dados relativos à participação dos professores e da comunidade escolar na documentação que faz parte do funcionamento, do planejamento e avaliação das escolas.

Gráfico 4 – Participação da comunidade escolar

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Quanto à participação dos segmentos da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e estudantes) na elaboração de importantes documentos da gestão democrática, os resultados demonstram que houve a participação dos segmentos nos Currículos Escolares, em seis municípios; no Plano de Gestão Escolar e na Avaliação de docentes, em sete municípios; na elaboração do Regimento Escolar, em 18 municípios; na avaliação dos gestores escolares, em quatro municípios; e, em 24 municípios, há a participação na construção do Projeto Político Pedagógico e do Plano Municipal de Educação.

Ao observar os resultados, percebo que houve significativa participação na construção do PPP e do PME, documentos importantes e que norteiam a ação do município e sua política educacional no espaço macro, por meio do PME, e as escolas, no contexto micro, em relação ao PPP. Mesmo diante destes dados, sabe-se que, na gestão da educação e na educação, a participação nem sempre está presente nas relações, nas decisões e no cotidiano escolar, porque confronta-se com uma gestão marcada por práticas clientelistas, gerencialistas e uma tradição autoritária, em que programas e projetos são definidos no âmbito das municipalidades, cabendo as escolas e comunidade escolar a sua efetivação, possibilitando apenas uma participação a partir de escolha e temas já definidos. Importante considerar que a participação, como um dos princípios da gestão democrática, dialoga diretamente com a participação paritária, defendida por Fraser (2007), e com a democracia participativa, como possibilidade de vivenciar e construir uma democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007).

O Plano Nacional de Educação, por ter abrangência sobre todo o território nacional, apresenta metas e estratégias de forma generalizada, sendo que a maioria dos PME acabam por seguir a mesma lógica e, em alguns casos, o mesmo texto. Quando os municípios

conseguem, a partir do PNE, olhar para o seu *locus* e discutir com a comunidade os problemas educacionais postos, aí, de fato, apresentam o real, quebrando o paradigma de “reprodução de indicações” já elaboradas e colocadas no PNE, já que, em alguns estados e municípios, os planos foram objetos de ampla mobilização e discussão, envolvendo diversos atores, institucionais ou não; em outros, o processo de participação ocorreu com menor intensidade (AQUINO, 2017).

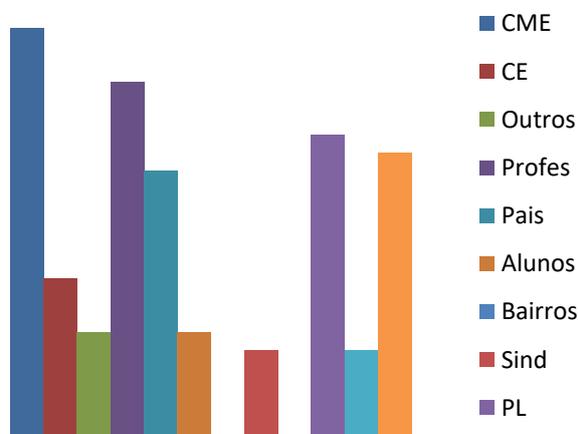
No caso da região das Missões, penso que os processos vividos por cada município, mesmo que à luz do PNE, revestem-se de um avanço no âmbito dos municípios, pois cada gestor/a teve a oportunidade de pensar e repensar a sua realidade e traçar metas para dez anos.

5.3 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA ELABORAÇÃO DOS PME

A elaboração de planos de educação se configura – do ponto de vista histórico – “[...] como um processo permeado de debates e disputas de ideias e princípios políticos, encetados por grupos representativos do magistério e da sociedade civil organizada” (MARTINS; PIMENTA; NOVAES, 2014, p. 297). Nesse sentido, busca-se visualizar quais os atores educacionais e a diversidade de sua representatividade nos momentos de construção dos PME e como se deu sua participação, já que a participação de cada ator é carregada de significados e contextos sociais, políticos, culturais e econômicos, em que estão inseridos, traduzindo-os no contexto da influência (BOWE e BALL, 1994), que compartilham suas histórias, concepções e visão de sociedade e, ao participarem, estabelecem formas de vida democrática no âmbito da gestão da educação e da gestão escolar, desde o planejamento até a implementação das políticas públicas educacionais.

O Gráfico 5 aponta o levantamento realizado nos municípios estudados relativamente à participação dos atores educacionais na elaboração do PME.

Gráfico 5 – Participação dos atores educacionais na elaboração do PME nos 25 municípios da Região das Missões



Fonte: elaborado pela autora

Os municípios, no processo de elaboração, contaram com a participação dos Conselhos Municipais de Educação, Fóruns Municipais de Educação, professores, pais, alunos, Associação de bairros, Sindicato, Poder Legislativo e Grupos de trabalho que coordenaram o processo de elaboração e posteriormente realizaram as Conferências Intermunicipais e Municipais de Educação como uma forma de reunir toda a comunidade local, instituições educacionais, e, com menos expressão, os diversos segmentos e setores da sociedade civil, representados pelas associações de bairros, sindicatos e demais associações existentes nos municípios. Esta participação possibilitou a discussão das propostas trazidas pelos diferentes atores institucionais e educacionais, que representaram segmentos e setores da sociedade para pensar a educação local e definir metas e estratégias com o objetivo de realizar a oferta e a melhoria da educação no âmbito municipal, por meio da análise da realidade em que se encontram as diversas etapas da educação, para a garantia e melhoria quanto ao acesso, à permanência, à qualidade e à aprendizagem.

Sobre a alta participação dos Conselhos Municipais de Educação, é preciso salientar que estudos (BATISTA, 2013; WERLE, 2008) têm destacado a cooptação destes colegiados pelas Secretarias Municipais de Educação, tornando-os órgãos que cumprem um papel meramente cartorial, ou, ainda, uma extensão das decisões tomadas centralmente pelos gestores e gestoras das Secretarias de Educação, o que ocorre no sentido de validar as ações realizadas pela municipalidade, sem a participação efetiva dos Conselhos como instâncias de participação e decisão, de modo que as políticas públicas educacionais possam ser

desenvolvidas de acordo com as demandas de cada localidade. Em municípios marcados ainda por relações pautadas por práticas conservadoras e clientelistas, a democratização da educação e a efetivação da GD ficam mais atrelada a democracia representativa, que autoriza os membros dos colegiados a falarem por seus pares, sem que efetivamente sejam chamados a participação ou sequer a uma prestação de contas sobre o que fora decidido (SANTOS, 2007). Quando realmente os CME, os CE e as demais representações participarem ativamente da discussão e apresentação de propostas, a partir do envolvimento de todos no processo, estaremos a construir a democracia participativa com a possibilidade de ampliação da agenda política (SANTOS, 2007). A democracia participativa possibilita o pensar metas e estratégias e articulá-las com a realidade local e com o compromisso de buscar alternativas para o enfrentamento das questões que ainda demarcam a desigualdade educacional, advindas da desigualdade social, da violência vivida pelas crianças e estudantes, bem como do não reconhecimento das diferentes culturas, etnias e raças.

Dessa forma, pensar a educação com a participação de todos é garantir espaços, condições e tempo, pois só assim estaremos, no âmbito dos processos educacionais, assegurando, em nossas relações pessoais e profissionais, a promoção da justiça social, nos envolvendo nos dilemas enfrentados por todos que lutam pela justiça social dentro e em torno dos espaços educacionais (GEWIRTZ; CRIBB, 2011).

5.4 A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS ESTRATÉGIAS NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DAS MISSÕES

A estrutura dos Planos Municipais de Educação, na totalidade dos 25 municípios que seguiram o formato do Plano Nacional de Educação, tornou possível a constatação de que o PNE serviu como parâmetro e foi um modelo seguido, também serviu de pauta para a discussão e diagnóstico de cada rede no que se referia a cada uma das metas e estratégias para a elaboração do PME, em cada município.

A gestão democrática se insere nos Planos Municipais de Educação como uma meta a ser alcançada nos municípios, com a garantia da participação dos diferentes atores na identificação de problemas, na discussão sobre diferentes temas relacionados a educação, no planejamento das políticas educacionais com diálogo constante para a superação dos problemas e das desigualdades sociais e educacionais e da educação, enquanto um processo

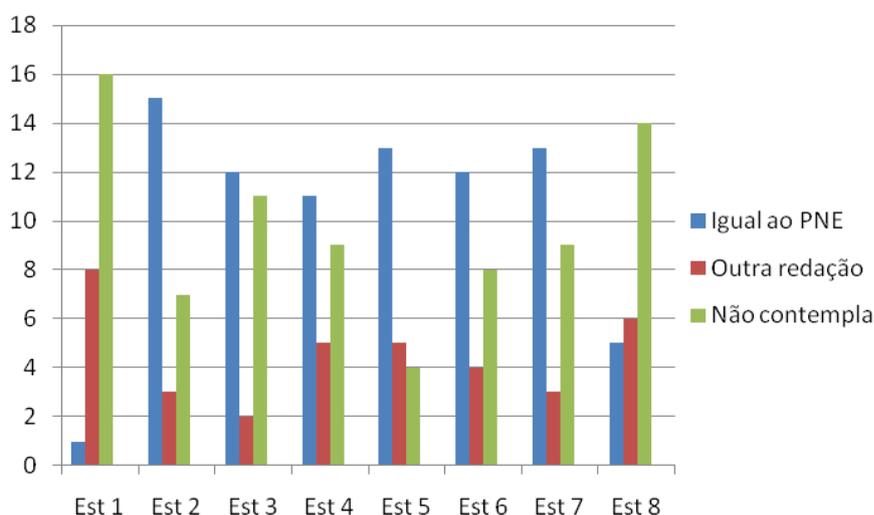
democrático, no qual a participação e a democracia estão presentes e interligadas em todas as ações educativas.

De acordo com Lima (2014), a gestão democrática é um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos, entretanto, não se trata apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes. Acrescento, nas ações que fazem parte da gestão da educação como um todo.

Sem dúvida, a presença da meta referente a GD presente no PNE impulsionou o Município a refletir e decidir sobre a gestão democrática, a buscar os ordenamentos legais com as respectivas previsões; e, mais ainda, a saber o que cabe lhe implementar, repensar e propor em relação a sua efetivação e o que a gestão defende em relação a este tema. Em nível de país, e isto recai nos municípios, temos que lidar com uma tradição autoritária, presente em diferentes campos social, político e econômico, implicando diretamente nas relações vividas na gestão da educação e na educação, sendo que a GD vem a ser um novo horizonte de cidadania, participação e democracia (LUCE; MEDEIROS, 2006).

As estratégias fazem parte do planejamento dos municípios para o alcance da meta relacionada a GD, e, no gráfico abaixo, mostro como elas estão presentes nos PME, se permanecem como as previstas no PNE, se estão escritas de outra forma ou se não foram contempladas.

Gráfico 6 – As estratégias nos PME dos 25 municípios da Região das Missões



Fonte: pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao (2018)

Realizada a leitura de todos os PME da Região das Missões e após comparados com o previsto na meta 19 e suas estratégias junto ao PNE, os resultados indicam que, dos 25 municípios pesquisados, 15 repetem, na meta 19, a mesma redação do PNE. Quanto às estratégias, que totalizam oito, no Plano Nacional de Educação; nos Planos Municipais de Educação variam de 5 até 28 estratégias.

Ao pensar suas estratégias e tendo como parâmetro o PNE 2014-2024, os municípios tiveram a oportunidade de repensar temas importantes para a GD relacionando a realidade local com o proposto no âmbito nacional, tomando decisões sobre o que queria manter no seu plano local, o que queria silenciar e o que queria propor. Escolha dos diretores, Conselhos de controle social, de normatização e de fiscalização, autonomia, acompanhamento e avaliação constante do planejamento educacional, funcionamento dos colegiados e participação da comunidade escolar nos documentos que norteiam a educação ocupam espaços e ressignificam a gestão da educação e na educação, a partir do texto do PME, que contará com as estratégias previstas que contemplarão ou não estes temas que dialogam diretamente com a participação efetiva dos profissionais da educação e da comunidade escolar na formulação e implementação da GD.

Nos quadros a seguir, apresentaremos um demonstrativo das estratégias reescritas nos Planos Municipais de Educação, com o número que indica a quantidade de municípios que reescreveram, e, após cada quadro, analisaremos as questões colocadas pelas municipalidades nas suas leis referentes aos elementos incluídos ou excluídos na redação. Na sequência, apresento o quadro referente à reescrita da estratégia 19.1.

Quadro 14 – Estratégia 19.1 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.1 NOS PME
05	Regulamentar a gestão democrática no sistema de ensino e na educação básica, respeitando as leis nacionais, inclusive com definições de critérios para nomeação de direção das escolas.
02	Definir critérios para a nomeação de diretores.
01	Implantar, implementar e fiscalizar a lei da gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SMED e UNDIME-RS, contando três pilares: conselhos escolares, descentralização de recursos e provimento democrático da função de direção de escola, garantindo consulta pública à comunidade escolar.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

Quanto à primeira estratégia, 19.1 (BRASIL, 2014), que prevê:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente 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; referente ao repasse de transferências voluntárias da União e a nomeação de diretores e diretoras considerando critérios técnicos de mérito e desempenho

Um município repete a mesma redação do PNE, oito abordam as mesmas questões com outra redação e 16 não fazem nenhuma menção a essa estratégia.

Esta estratégia prioriza o repasse de transferência voluntária da União, na área da educação, aos entes federados que tiverem lei específica, que contemple a legislação nacional e que considere a nomeação dos diretores a partir de critérios técnicos de mérito e competência, bem como a participação da comunidade. Observamos que a maioria dos municípios não contemplou essa estratégia, deixando essa questão fora do debate realizado em seus municípios, e aqueles que a reescreveram, acabaram por abolir do texto algumas questões presentes na estratégia nacional, com ênfase na nomeação dos diretores, suprimindo qualquer menção a critérios técnicos de mérito e desempenho, assim como da participação da comunidade escolar na referida nomeação.

Como já referido anteriormente, segundo Peroni e Flores (2014), ao atrelar critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, a estratégia 1 segue o modelo gerencialistas, e os sistemas de ensino deverão obrigatoriamente adotar critérios técnicos de desempenho que contrariam concepções e práticas de gestão democrática, para receber os recursos públicos a que têm já direito. Nos textos dos municípios referentes a essa estratégia, percebe-se um distanciamento e silenciamento da maioria dos municípios em relação aos repasses voluntários e à nomeação de diretores.

A seguir, o quadro com a reescrita da estratégia 19.2 é apresentado.

Quadro 15 – Estratégia 19.2 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.2 REESCRITA NOS PME
1	Mobilizar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas deste plano. Instituir em todos os níveis Conselhos de Acompanhamento e Controle Social de todos os recursos destinados à educação.
1	Qualificar o funcionamento do Conselho Municipal e Controle Social do FUNDEB, de forma a garantir o acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB de acordo com os objetivos do Fundo. Garantir a transparência na aplicação dos recursos do FUNDEB de tal forma que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social possa acessar os dados e fiscalizar a aplicação dos recursos.
1	Incentivar a participação de programas de apoio à formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

O texto da estratégia 19.2 (BRASIL, 2014) versa:

Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

Ao elaborarem seus PME, 15 municípios repetem a mesma redação do PNE, três deles reescrevem a estratégia de outra forma e os outros sete não abordam essa estratégia.

Ao reescrever a estratégia 19.2, um dos municípios foca a atenção no Conselho do FUNDEB e, na segunda referência, acrescenta a necessidade de que este Conselho seja “de Acompanhamento”, entretanto, há também outros recursos que envolvem o gasto com educação para além do FUNDEB. Mobilizar e qualificar o Conselho igualmente constam na meta, e ainda ressalta um dos princípios da administração pública – a transparência –, que

deveria fazer parte, e não como algo a ser instituído para ou pelo Conselho. O terceiro município, ao reescrever, substitui o verbo *ampliar* por *incentivar*, como se os Conselhos fossem constituídos, mas precisassem ser incentivados para de fato funcionar. Segundo Batista (2006), a atual posição do município como ente federado, ao lhe conferir prerrogativas de autonomia fiscal, demanda dos conselhos uma atuação que legitime o caráter público desta esfera estatal, seja no controle do uso correto dos recursos, seja na possibilidade de formulação e implementação de políticas públicas conectadas com a realidade e demandas sociais. Esta aproximação entre governos municipais e sociedade, por meio dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, pode fortalecer essa fração do Estado que é o município (LUCE; FARENZENA, 2006). Na sequência, apresento o quadro referente a reescrita da estratégia 19.3.

Quadro 16 – Estratégia 19.3 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.3 REESCRITA NOS PME
1	Acompanhar a execução deste PME para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Lazer, Desporto e Conselho Municipal de Educação.
1	Estimular a realização de Audiência Pública com o objetivo de monitorar e avaliar as metas estabelecidas nesse PNE.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

A estratégia 19.3 (BRASIL, 2014) prevê:

Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.

Dos 25 planos analisados, 12 utilizam a mesma redação, dois o fazem com outra redação e 11 não preveem essa estratégia em seus PME.

Quanto à estratégia 19.3, um dos municípios dá outra redação e deixa a questão da avaliação da execução do PME a cargo da Secretaria Municipal de Educação, que é uma das executoras do referido plano. Essa estratégia dificulta realizar uma avaliação com critérios mais objetivos e imparciais, sem a subjetividade dos que atuam diretamente na execução do mesmo e exercem uma relação de poder com as escolas da rede e de submissão com o poder local, representado pelo Executivo municipal. Outro município pretende estimular a

realização de Audiência Pública para avaliação, porém, não defini quem serão os envolvidos na organização e realização do processo de encaminhamento da audiência, bem como quais são os critérios de análise para a referida avaliação. Ao constatarmos que 44% dos municípios não fazem previsão de Fóruns Municipais de Educação para acompanhamento do cumprimento do que está previsto no PME, verifica-se há não só uma negação da participação enquanto princípio democrático, como também há uma falta de transparência do processo de acompanhamento da política educacional prevista para o período de 10 anos (AQUINO, 2017). A seguir, a reescrita da estratégia 19.4 está exposta.

Quadro 17 – Estratégia 19.4 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.4 REESCRITA NOS PME
1	Continuar oferecendo cursos em gestão escolar para o pessoal da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos, membros de Conselhos Escolares e Círculo de Pais e Mestres
1	Estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis, assegurando-lhes espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas.
1	Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.
1	Respeitar e incentivar a livre organização estudantil da educação do município e dos cursos técnicos, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade escolar, em especial, com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar, por meio das respectivas representações. Respeitar e incentivar a livre organização de familiares dos estudantes na educação do município e dos cursos técnicos, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento para suas entidades representativas, fortalecendo a sua articulação orgânica com as instâncias da comunidade escolar, em especial, com os espaços de deliberação colegiada de gestão escolar, por meio das respectivas representações.
1	Assistir as associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

Já a estratégia 19.4 (BRASIL, 2014) prescreve,

Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.

A estratégia 19.4 está transcrita em 11 planos; em cinco, está posta com outra redação, e, em nove, não consta essa previsão.

Quanto à estratégia 19.4, ao reescrevê-la, o primeiro município exclui o Grêmio Estudantil e insere o Círculo de Pais e Mestres de forma descontextualizada da estratégia prevista, que aborda cursos de gestão escolar, o que não é papel do Círculo de Pais e Mestres – que tem como principal função participar da discussão, do debate e da tomada de decisão sobre a educação da respectiva unidade de ensino com a qual está envolvido. O segundo e o terceiro municípios restringem a estratégia ao Grêmio Estudantil, não fazendo menção à Associação de Pais. Já o quarto município aborda tanto o Grêmio Estudantil quanto o Círculo de Pais e Mestres como livre organização estudantil e de familiares, que será respeitada e incentivada de forma representativa para que participe das deliberações colegiadas. E o último município prevê o apoio à Associação de Pais e Mestres, sem abordar o Grêmio Estudantil.

A garantia de espaços de participação dos pais/mães e estudantes através da Associação de Pais e Mestres e do Grêmio Estudantil nem sempre é uma opção do Estado, aqui representando pelas escolas, sem que isto parta da sociedade civil, pois, segundo Paro (2016), é necessário que, no âmbito de cada comunidade escolar, a comunidade participe efetivamente da gestão da escola de modo que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado. Desse modo, será possível a democratização da escola como um espaço de participação e construção coletiva. Quanto maior for a participação da comunidade escolar representada por pais, mães, professores e estudantes nas diferentes instâncias de participação, como Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e Grêmio Estudantil, haverá maior proximidade da cultura escolar e da cultura familiar do aluno, rompendo com a visão defendida por Bourdieu (1966) de que a escola reproduz e legitima a desigualdade social. A escola enquanto espaço de participação, em que pais, mães, professores e estudantes podem interagir, sendo respeitados em suas diferentes culturas e formas de pensar, contribui para a participação paritária (Fraser, 2007) e a consequente

construção da justiça social no âmbito escolar, que subseqüentemente ampliar-se-á nas relações da sociedade. Apresento, no quadro abaixo, a reescrita da estratégia 19.5, nos PME.

Quadro 18 – Estratégia 19.5 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.5 REESCRITA NOS PME
1	Estimular o Conselho Municipal de Educação e apoiar tecnicamente dando condições de funcionamento.
1	<p>Fortalecer os Conselhos Escolares, como instrumentos de participação, deliberação, avaliação e fiscalização na gestão escolar nas dimensões pedagógicas, administrativa e financeira, inclusive, por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.</p> <p>Instituir o Conselho Escolar em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino, como instrumento de participação, administrativa e financeira, inclusive, por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-lhes condições de funcionamento autônomo.</p> <p>Construir instrumentos de avaliação participativos, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, que contemplem a avaliação interna e externa das Instituições da Rede Municipal de Ensino, incluindo todos os serviços existentes em cada uma, no prazo de quatro anos, a contar da vigência do PNE.</p> <p>Fortalecer o Conselho Municipal de Educação já existente, garantindo a esse órgão colegiado recursos financeiros para a formação de conselheiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para verificações da rede escolar, com vistas ao desempenho de suas funções e um professor da Rede Municipal de Ensino disponível, no mínimo, com 22 horas semanais para atuação junto ao CME a fim de prestar assessoramento técnico.</p>
1	<p>Instituir no prazo de dois anos, os conselhos escolares, como instrumentos de participação, deliberação, construção do projeto político pedagógico, acompanhamento conjunto do processo escolar e do desempenho escolar dos educando, assim como, avaliação e ética, fiscalização na gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, inclusive por meio de programas de efetiva formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; em regime de colaboração entre os três entes federados, determinando à SMED a formação e orientação dos Conselhos Escolares, garantindo a atuação dos mesmos como instrumento democrático e participativo da Comunidade Escolar, procurando meios de incentivar a plena participação da comunidade escolar.</p> <p>Fortalecer o Conselho Municipal de Educação e instituir o Sistema Municipal de Educação (SME), garantindo a esse colegiado recursos financeiros, espaço físico adequado, quadro de recursos humanos</p>

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.5 REESCRITA NOS PME
	disponíveis, equipamentos e meios de transporte para verificações periódicas da rede escolar, com vistas ao desempenho de suas funções os mesmos deverão dispor de horários disponíveis para poder exercer de fato as funções de fiscalização e acompanhamento, registrando os resultados das metas propostas em relatórios apresentados com comprovação das ações de seus trabalhos, assegurando o mínimo de 20 horas semanais de dedicação exclusiva de trabalho ao presidente ou representante legal.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

A estratégia 19.5, inscrita no PNE, versa,

Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

A estratégia 19.5 do PNE se repete em 15 Planos Municipais de Educação. É reescrita em três deles, e, em outros quatro, não há referência aos Conselhos Escolares, somente ao Conselho Municipal de Educação, sendo que, em três municípios, não consta essa estratégia.

O primeiro município a reescrever a estratégia refere-se somente ao Conselho Municipal de Educação e pretende estimulá-lo e apoiá-lo para que tenha condições de funcionar tecnicamente. O segundo município aborda os dois Conselhos, definindo o papel de cada um, inclusive como avaliador da gestão escolar, e, quanto ao Conselho Municipal de Educação, faz a previsão de profissional com carga horária para atuar no CME e de carro disponível para as verificações nas escolas. O terceiro município faz a abordagem dos dois conselhos, e, para o Conselho Escolar, repassa algumas funções que, *a priori*, seriam do CME ou da Secretaria de Educação, como acompanhamento conjunto do processo escolar e do desempenho escolar dos educandos, assim como avaliação, ética e fiscalização na gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

De acordo com Duarte (2005) e Batista (2014), a partir da Constituição Cidadã de 1988, resultado do movimento da sociedade civil organizada que lutou pelo fim da ditadura militar e pela redemocratização das instituições brasileiras, os movimentos sociais reclamavam maior participação na formulação e implementação de políticas públicas, assim como o reconhecimento dos direitos sociais no âmbito constitucional. A partir da criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos Escolares,

constituíram-se espaços de participação para a sociedade civil, para a representação dos diferentes segmentos e setores da sociedade, bem como da comunidade escolar. A presença dessa meta no PME fortalece a efetivação da GD nos municípios da Região das Missões e a dimensão política da justiça social, a partir da participação paritária de conselheiros e conselheiras nos processos de tomada de decisão, consolidando o sentimento de pertencimento social, na perspectiva da escola pública como, de fato, um bem e direito público (BATISTA, 2014). Dando continuidade, apresento, no quadro abaixo, a reescrita da estratégia 19.6.

Quadro 19 – Estratégia 19.6 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.6 REESCRITA NOS PME
4	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

Quanto à estratégia 19.6, o PNE reza (BRASIL, 2014):

Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

Nos 25 planos analisados, 12 municípios escreveram essa estratégia conforme o PNE, quatro deles a reescreveram sem constar a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares, já nove municípios não fizeram sua previsão. Nessa estratégia está a essência da gestão democrática, a participação, que garante ao cidadão estar presente na vida da escola, ser parte da escola e do processo educativo. Além disso, a participação enseja identificar problemas, acompanhar ações, controlar, fiscalizar e avaliar resultados. Sem saber onde se está, não se descobre para onde se quer ir, nem como chegar lá – para isso servem o avaliar e o planejar (SARAIVA; LUCE, 2015). Por conseguinte, este avaliar e planejar com o olhar e a participação de todos os envolvidos no processo é umas das intencionalidades da GD.

Os municípios que reescreveram a estratégia suprimiram a seguinte redação: “assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares”, por entender que não se pode incluir a participação da comunidade escolar, devendo restringir-se ao Executivo Municipal, à Secretaria de Educação ou a própria gestão escolar, a avaliação de docentes e gestores escolares, excluindo a possibilidade de escuta dos pais em relação ao trabalho desenvolvido pelos professores e pelo(as) diretores(as) das escolas.

Com relação à estratégia 19.7, “Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2014), 13 municípios repetem a escrita do PNE, três fazem nova redação, e nove deles não abordam essa estratégia. No quadro abaixo, demonstro a reescrita da estratégia 19.7.

Quadro 20 – Estratégia 19.7 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.7 REESCRITA NOS PME
1	Manter a autonomia das escolas municipais mediante repasse de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.
1	Introduzir a autonomia financeira das escolas, por meio de repasses de recursos, visando garantir maior equidade no ensino público municipal. Estimular maior autonomia pedagógica da escola, orientando e acompanhando o desenvolvimento de seu projeto pedagógico, por meio da equipe de supervisão e orientação educacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.
1	Manter processos de autonomia pedagógica e administrativa nos estabelecimentos da rede municipal.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

O primeiro município, ao reescrever a estratégia, refere-se somente à autonomia financeira e prevê repasse de recursos. O segundo também faz essa previsão e acrescenta a equidade no ensino público municipal, além disso, pretende estimular a autonomia pedagógica, porém, sob a supervisão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Já o terceiro município exclui a autonomia financeira, prevendo, no âmbito das escolas, autonomia somente para as áreas administrativa e pedagógica.

Barroso (2004) afirma que para o desenvolvimento de uma política de reforço a autonomia das escolas, mais do que *regulamentar* o seu exercício, deve-se criar as condições para que ela seja *construída* em cada escola, de acordo com suas especificidades locais. Quando mais de 30% dos municípios não abordam a meta que trata da questão da autonomia

como uma possibilidade de garantir a gestão democrática, observa-se que ainda há uma relação de dependência das escolas no que se refere às questões administrativas, pedagógicas e financeiras do cotidiano escolar. No entanto, mesmo naqueles municípios que contemplam a estratégia mantendo a escrita do PNE nos PME ou que a reescrevem, Barroso (2004) afirma que a autonomia no sistema público de ensino é sempre relativa, uma vez que é condicionada quer pelos poderes de tutela e superintendência do governo e da administração pública, quer pelo poder local, no quadro de um processo de descentralização.

Quanto à última estratégia, 19.8, “Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014), cinco municípios repetem a mesma redação do PNE, seis municípios fazem redação própria, contemplando a ideia principal de formação de diretores e retirando o que se refere à prova nacional específica como critério para provimento do cargo de diretor, e 14 não fazem referência a essa estratégia. Apresento sua reescrita no quadro abaixo.

Quadro 21 – Estratégia 19.8 reescrita nos PME – 2015

MUNICÍPIOS	REDAÇÃO DA ESTRATÉGIA 19.8 REESCRITA NOS PME
1	Construir instrumentos de avaliação participativos, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, que contemplem a avaliação interna e externa das Instituições da Rede Municipal de Ensino, incluindo todos os serviços existentes em cada uma, no prazo de quatro anos, a contar da vigência do PNE.
1	Oportunizar e estimular a participação em programas de formação para os diretores e gestores escolares.
1	Estimular a adesão aos programas de formação de diretores e gestores escolares.
3	Aderir aos programas de formação de diretores e gestores escolares.

Fonte: Planos Municipais de Educação da Região das Missões (2015)

O primeiro município prevê avaliação interna e externa pelo Conselho Municipal de Educação. O segundo e o terceiro já não se interessam por desenvolver programas de avaliação, mas por oportunizá-los e estimulá-los caso sejam promovidos por outras instâncias. Por fim, três municípios afirmam que irão aderir aos programas existentes.

De acordo com Aquino (2017), essa estratégia pode ser separada em dois momentos: num primeiro, se constituiria o desenvolvimento de programas de formação de diretores e

gestores escolares e, num segundo momento, se verificaria que a gestão escolar não será democrática. Vincular a escolha do(a) diretor(a) de escola a uma prova nacional específica, por adesão ou não, pode se contrapor a escolha pela comunidade escolar de quem vai assumir esta função na escola pública, distanciando-se da gestão democrática que tem como um de seus princípios a participação. Segundo Batista (2013), o gerencialismo se confronta, no espaço escolar, com os sentidos atribuídos à gestão democrática, focando na eficiência do uso do recurso público, situação muito presente em governos mais conservadores, concentrados no campo da direita. Quanto a essa estratégia, verifica-se maior intencionalidade dos governos municipais em aderirem a programas de formação de diretores e gestores advindos de outras esferas e/ou instituições de ensino superior, do que pensarem um programa que atenda as especificidades locais.

A partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, os municípios tiveram um prazo para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e um acompanhamento através da UNDIME-RS, no sentido de ter um consultor que acompanhava os municípios, por região, para que pudessem realizar, em seus municípios, a organização para a elaboração dos planos locais. Quanto mais o município conseguisse ampliar o debate em torno das questões postas no PNE, mais poderia avançar e (re)significar as metas e estratégias no PME.

Quanto à análise realizada, observa-se que as três situações vivenciadas pelos municípios, na elaboração dos PME, seguiram a mesma escrita de algumas metas e estratégias do PNE, transpondo-as para seus planos quando da sua formulação. O que se verifica é que a participação dos atores educacionais é representada pelos conselhos e grupos que fazem parte do cotidiano da realidade educacional, sendo mais tímido e, em alguns casos, até inexistente o debate com outras instituições, associações e até mesmo com os estudantes. Os municípios, ao (re)significarem ou não a meta 19 do PNE e suas estratégias para o âmbito dos PMEs, demonstram todo um cuidado para prever somente o que vem ao encontro das concepções locais e possíveis de serem realizadas, de modo a não comprometer a relação de comando das Secretarias Municipais de Educação e de submissão das escolas, e, em alguns casos, do CME a este órgão administrativo.

Os dados indicam que há uma prescrição nos PME para além do que está posto no PNE em relação a alguns temas. É preciso ressaltar que, guardadas as diferenças textuais, há muitos elementos comuns nos PME dos municípios, pois todos seguiram como modelo o PNE, o que dificultou, em alguns, a (re)significação para a elaboração de um plano que retratasse a realidade de seu território, contemplando a realidade local com políticas educacionais propostas localmente e assumidas coletivamente. Este é um desafio para os

próximos PME, que terão no atual muitas experiências a serem ampliadas e inovações a serem implementadas, no sentido de envolver toda a sociedade na definição das prioridades para a área educacional.

Após a leitura dos Planos Municipais de Educação, no que diz respeito à meta 19, referente à gestão democrática, é importante salientar achados significativos que suscitam constatações e análises ao longo dessa tese. Há municípios que excluem dos seus textos as estratégias previstas no PNE dos seus PME no que tange à forma de escolha dos diretores, o apoio aos conselhos de controle social, as condições e a autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Outros acrescentam itens, como a informatização da gestão escolar, garantia de continuidade de programas, mesmo quando ocorre a alternância de partidos nos governos municipais, consórcios intermunicipais para formação continuada, desburocratização da gestão escolar com formas inovadoras de atuação, disponibilização de carga horária dos professores para atuação nos Conselhos, elaboração de um planejamento estratégico para efetivação da gestão democrática, repasses automáticos dos recursos municipais diretamente às escolas municipais para que façam a gestão financeira, ampliação do regime de colaboração, a possibilidade de parceria com empresas e entidades locais, investimento em avaliação educacional da rede municipal, a construção de um diagnóstico por escola de como a gestão democrática se efetiva, a construção de instrumentos de avaliação participativa, as novas formas e alternativas de gestão às escolas, a garantia do piso nacional para os professores, a participação ampla na gestão democrática escolar e o respeito à diversidade e aos costumes de grupos culturais e sociais diversos presentes na educação municipal.

Há um distanciamento entre o que é proposto nas políticas educacionais e o que realmente acontece na realidade dos sistemas de ensino. Logo, não há, e tampouco haverá, um esgotamento na discussão do tema gestão democrática da escola pública enquanto houver pesquisadores(as) e educadores(as) ocupados(as) com a cidadania e a democracia na instituição escolar (AQUINO, 2017; BATISTA, 2013). Nos PME, encontram-se sinais ora de estarmos constituindo espaços de participação, ora de estarmos criando regras de controle. Souza (2014) alerta que não implementar planos aprovados e tampouco acompanhá-los acaba por adensar o desprezo não apenas pelo desenvolvimento da educação no país, mas, sobretudo, pela cidadania e pela justiça social.

Na sequência, abordamos a participação dos atores educacionais no processo de construção dos Planos Municipais de Educação a fim de compreender a ligação que há entre a participação e a gestão democrática, como as duas estão interligadas e como podem ser compreendidas enquanto uma maneira de promover a GD desde a formulação do PME.

As Secretarias de Educação estiveram muito presentes e, de certa forma, à frente da elaboração do PME, no entanto, nem sempre inovaram muito na sua elaboração, tendo em vista a metodologia e o modelo adotados pelo PNE (SOUZA, 2017). Mesmo mantendo o previsto no PNE, muitos movimentos foram feitos no sentido de pensar sobre as diferentes etapas e modalidades da educação brasileira, por conseguinte, situá-las no âmbito do seu território habilita os municípios, bem como os atores educacionais, a avançarem no fortalecimento da GD, através espaços democráticos, participativos e de decisões coletivas, inclusive no processo de elaboração do PME, que fomenta a participação também no processo de implementação e avaliação.

5.5 O FORTALECIMENTO DA META 19 E SUA RELEVÂNCIA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGIÃO DAS MISSÕES

A meta 19, ao estabelecer o prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação, não pretendeu distanciar os municípios do processo a ser vivido para que a GD fosse assumida como pauta na definição das políticas públicas locais e na gestão dos processos educacionais e escolares enquanto condição para a construção de uma sociedade democrática e participativa. Dessa forma, muitos desafios são impostos quando os PME estabelecem esta meta da GD e as estratégias para seu alcance no prazo de 10 anos.

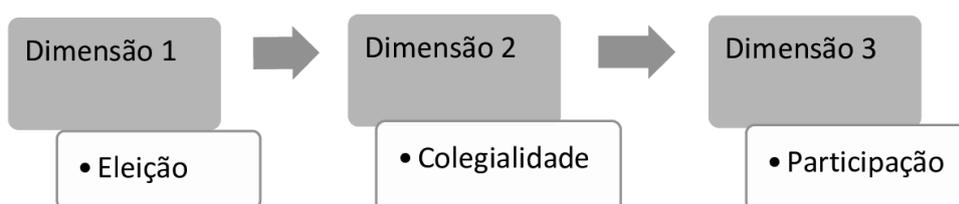
Recentemente Bittencourt; Castro e Amaral (2021) analisaram a Meta 19, sob os pares eleição-participação e colegialidade-participação, e verificaram que ambos estão presentes na meta e estratégias estabelecidas pelos municípios, podendo assim serem analisados a partir do compartilhamento do poder decisório, ou na escolha dos(a) diretores(as) de escola pela comunidade escolar, que, para além desta escolha, estará presente na gestão dos(as) diretores(as) escolhidos, ou a participação será somente no momento da escolha, e, quanto aos colegiados, se serão chamados para o debate e a discussão. Segundo os autores, o poder de decisão dos coletivos resulta na escala de democracia, que pode assumir contornos mais ampliados, de alta intensidade, ou reduzidos, de baixa intensidade (SANTOS, 2007), de acordo com os espaços coletivos de participação instituídos, que incluem decisão coletiva.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), a LDB (BRASIL, 1996), o PNE (BRASIL, 2014) e os PME, enquanto textos de orientações da política educacional, trazem a gestão democrática como princípio e como meta, ancorada na forma da gestão e nos mecanismos de participação que servem de suporte para a gestão, entretanto, é no cotidiano das decisões e dos

processos participativos que é possível construir a gestão democrática como um ideal de participação social articulada à ação dos sujeitos, através dos conselhos e do PPP, movimentando a participação dos atores na escolha dos seus representantes para ocupar os espaços colegiados, nas propostas de reuniões, na seleção de pautas, relacionando município-educação-escola-comunidade em atenção aos problemas que são considerados como merecedores do debate.

Lima (2014), na qualidade de interlocutor privilegiado para pensar a gestão democrática na escola por articular a esta a participação da comunidade, sugere que o governo democrático da escola pode ser caracterizado por três dimensões: eleição, colegialidade e participação, de acordo com a figura abaixo.

Figura 9 – Dimensões do governo democrático da escola, segundo Lima (2014)



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Podemos considerar estas três dimensões, na análise dos PME, no que diz respeito a meta da GD, na região das Missões, a partir dos seguintes movimentos.

Dimensão 1 – em relação a definição da forma de escolha dos(as) diretores(as) de escola, mesmo que definido pela indicação na maioria dos municípios, o tema vem para o debate, e o diretor indicado conta com o apoio da comunidade escolar, segundo relato dos(as) Secretários(as) de Educação.

Quando a maioria dos municípios desta região escolhem os(as) diretores(as) das escolas a partir da indicação pelo chefe do Executivo Municipal ou por convite – dos 25 municípios analisados, essa situação acontece em 20 –, há um grande desafio a ser transposto que é possibilitar a participação da comunidade escolar na escolha, para que professores, funcionários, pais e estudantes possam decidir, através do voto, com base na análise do Plano de Gestão de cada professor(a) que se dispõe a concorrer, quem será o(a) diretor(a). A participação na escolha do gestor escolar realizada em determinado momento na escola, segundo o ordenamento legal municipal, permite aquilatar a liderança política do eleito (MENDONÇA, 2001), embora não sustente a democracia na escola (PARO, 2011). Contudo,

é a única via que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização, no caminho oposto a um projeto de caráter autoritário e clientelista na educação, como afirmam Castro e Amaral (2019). A participação no pleito torna-se uma experiência importante para a comunidade escolar no que diz respeito às relações democráticas e de um novo contexto em que a escola se insere como espaço de escolha, de comparação de propostas, de vivências de processos eleitorais, de conflitos, de consensos e de respeito às opiniões diferentes e mais, ainda, de após o pleito unir-se em torno do mesmo objetivo que é a gestão da escola e a qualidade da educação pública.

Dimensão 2 – em relação à colegialidade, é garantido estratégias que contemplam o funcionamento dos colegiados numa divisão com a comunidade escolar e com os profissionais de educação na tomada de decisões sobre as políticas educacionais que são propostas e definidas no âmbito das unidades escolares.

Quanto aos colegiados, temos a previsão nas estratégias referente à meta da GD por meio da inclusão dos conselhos escolares, das associações de pais, mestres e funcionários e grêmios estudantis. O grande desafio está na efetiva participação destes colegiados na gestão da educação e da escola, como espaços de troca, de debate, com periodicidade de reuniões para tomada de decisão, busca de soluções, de reconhecimento e tensionamento dos problemas, de argumentações sobre a defesa de ideias trazendo a vontade e as vivências das diferentes representatividades, constituindo-se num aprendizado em relação a democracia, às vezes possíveis de consenso e outras de conflitos intermináveis. A participação da comunidade escolar constrói a democracia na escola a partir de relações mais horizontalizadas, garantidas pelo poder decisório ampliado e coletivo.

Dimensão 3 - espaços de participação por meio da realização de Fóruns, grupos de trabalho, funcionamento dos Conselhos e colegiados, elaboração do PPP e demais documentação que organiza o funcionamento das escolas.

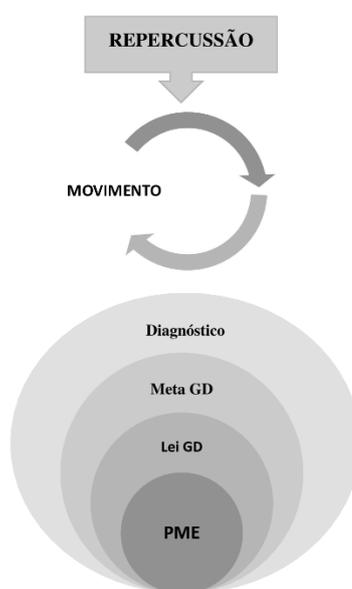
Lima (2018) ainda adverte que a aprovação de legislação baseada no princípio da gestão democrática como condição necessária não é suficiente para a democracia na escola, uma vez que haverá resistência como fruto de períodos ditatoriais e da gestão gerencialistas, logo, é preciso tempo para a consolidação e fortalecimento da gestão democrática.

Pensar a meta como um ponto a ser alcançado, entretanto, entendida como processo, faz com que a democracia se aproxime da ideia de horizonte, o qual tanto mais ações democráticas façam parte de um determinado contexto, tanto mais outras se tornarão demandas democráticas (BITTENCOURT; CASTRO; AMARAL; 2021). A meta 19, neste aspecto, por ser a meta mais difícil de ser mensurada ou acompanhada por dados estatísticos,

acaba por ser analisada a partir de informações obtidas acerca da escolha dos(as) diretores(as) de escola e dos colegiados existentes no âmbito de cada território, sendo necessário, a partir daí, construir indicadores e outros instrumentos que permitam compreender o avanço da democracia em cada unidade escolar.

Na figura a seguir, represento a relevância do PME para a meta da GD na região das Missões, com base nos planos desta região e nos questionários respondidos pelos(as) Secretários Municipais de Educação, concluindo a 1ª etapa da pesquisa, que terá continuidade no próximo capítulo com o estudo dos quatro municípios selecionados.

Figura 10 – O PME e sua relevância para a GD



Fonte: elaborado pela pesquisadora

Na figura acima, ilustro a relevância do PME como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões. O fortalecimento materializa-se através do movimento realizado nos e pelos municípios, coordenados pelas Secretarias Municipais de Educação, que suscitaram outros movimentos concretizados por meio de debates, disputas e tensionamentos contribuindo para uma democracia participativa, de alta intensidade (SANTOS, 2007), que se desdobra nos diferentes, mas convergentes, contextos de pensar e definir a política pública, qual sejam: o contexto da influência, do texto e da prática (BALL, 1994). A partir desse movimento, os municípios “tiveram a oportunidade” de fazer um diagnóstico da educação em seu território, pensar sobre as metas e estratégias em relação a GD e, a partir dessa meta, regulamentá-la em

lei. Sendo assim, todos os municípios possuem o seu PME, a sua lei da GD, traduzidas pelo texto da política que está na agenda educacional e na prática das políticas educacionais locais.

Por fim, ao finalizar este capítulo, constata-se que o fortalecimento da meta 19 e a sua relevância para a gestão democrática se concretiza a partir dos movimentos realizados pelos municípios no processo de elaboração dos PME dos 25 municípios da Região das Missões, bem como da regulamentação da lei da GD aprovada no tempo previsto, com exceção de um município que a aprovou posteriormente, o que demonstra que os Secretários de Educação cumpriram o compromisso de construir o plano local, a partir do nacional. O PNE serviu como parâmetro para diagnosticar a realidade e propor metas e estratégias para a garantia de políticas públicas de acesso, permanência, qualidade, valorização do profissional e investimentos, de modo a atender as crianças nas diferentes etapas, modalidades e níveis de ensino, entretanto, não restringiu aos municípios somente transpor as metas e estratégias para o PME, pelo contrário, possibilitou aos municípios o movimento realizado de ressignificar as políticas locais.

Ademais, os dados evidenciam que houve o envolvimento da comunidade escolar, setores e segmentos da sociedade, com uma participação mais efetiva daqueles(as) que exercem funções ou atuam na área da educação. Mesmo que permaneçam posturas mais conservadoras, patrimonialistas e clientelistas na região, representadas, na definição de algumas posturas como, por exemplo, na forma de escolha dos diretores na qual prevalece a indicação pelo(a) prefeito(a) municipal, é importante que o tema tenha sido debatido e que toda a comunidade escolar saiba como se dá esta definição e que, mesmo assim, se construam relações horizontalizadas através da participação do CME e colegiados, dentre deles, destaque-se o CE, presente em 96% das escolas dos municípios, que são espaços existentes que podem resultar no fortalecimento da GD e da democratização da educação, através da democracia participativa e da garantia da participação paritária na construção da justiça social. Outra constatação relevante diz respeito à participação da comunidade escolar no PPP e na construção do PME, tendo em vista que a participação é um dos princípios fundamentais da GD.

Dessa forma, o fortalecimento da GD corrobora com o processo de democratização, mesmo que lento, mas iniciado pelos municípios a partir do momento em que elaboram os seus PME com a participação de muitos atores, que fazem parte do processo educacional e que compõem a sociedade civil.

A partir do próximo capítulo, apresento o estudo de caso referente a quatro município da Região das Missões selecionados para o estudo de caso.

6 ESTUDO DOS QUATRO MUNICÍPIOS SELECIONADOS

A partir deste momento, abordo os estudos de caso para os quais foram selecionados quatro municípios situados na região das Missões, que serão apresentados, a seguir, a partir da caracterização dos contextos socioeconômico, político, cultural e educacional, que repercutem diretamente no desenvolvimento das políticas públicas, e, por conseguinte, nas políticas educacionais em cada um, dos processos vivenciados na elaboração dos Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões, bem como da concepção dos atores educacionais em relação as quatro categorias analisadas.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO, POLÍTICO, CULTURAL E EDUCACIONAL DOS QUATRO MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Cada município possui uma história e está inserido em realidades específicas e peculiaridades próprias que fazem parte dos diferentes contextos que norteiam a forma de viver, as condições de vida, os costumes e os valores, bem como as necessidades de cada um, no âmbito de seus territórios.

Os municípios aqui estudados estão situados na região das Missões, localizada no Noroeste do Rio Grande do Sul. O nome Missões deriva do fato de que, nessa região, foram edificadas, entre os séculos XVII e XVIII, as reduções jesuíticas dos Guarani, chamadas Missões. Esta região possui uma rica diversidade cultural devido ao grande número de etnias que se instalaram na região, como os alemães, italianos, poloneses, russos, portugueses, espanhóis, afro-brasileiros, árabes, franceses, entre outros. Quanto a economia, prevalece a agricultura e a agropecuária. Há, também, um investimento no turismo que tem resgatado a história dos povos indígenas, refazendo o seu caminho e a sua história, bem como promovendo a visita nos sítios arqueológicos. Inclusive, situa-se, nesta região, as Ruínas de São Miguel das Missões. Declarado Patrimônio Mundial pelo UNESCO, desde 1983, o Sítio Arqueológico de São Miguel faz parte do roteiro internacional Iguassu-Misiones. É um dos principais vestígios do período das Missões Jesuíticas dos índios Guarani em todo o mundo.

A foi instalado em 1967, mesmo tendo sido criado por lei do governo estadual em 1965. Este município situa-se a 506 km da capital do estado, integra as rotas turísticas "Caminho das Origens" e "Rota Missões" e possui uma área de 1.610,573 km². O povo originou-se dos nativos da região e de imigrantes lusos, espanhóis, italianos e alemães. No início da colonização do município, imigrantes de outras pátrias encontraram por aqui hospitalidade permanente, com costumes diversos e idiomas diferentes, que se associaram ao dialeto Guarany, formaram, ao longo dos tempos, usos e costumes típicos do povo missioneiro. O solo do município é de característica planalto-arenito-basáltico, com terras planas, altas e pequenas regiões rochosas. Sua altitude é de 250m acima do nível do mar, possui um clima subtropical e verões quentes, sendo uma área que se caracteriza pela passagem de frentes frias, e a temperatura média anual situa-se em torno dos 20°C. É considerado um município de pequeno porte, com a economia baseada na agricultura e pecuária, que, a cada frustração de safra, enfrenta dificuldades. Há também uma concentração de renda, o que coloca parte da população em situação de vulnerabilidade social. Outro aspecto a ser evidenciado é a migração das pessoas para outros municípios em busca de melhoria de vida, diminuindo cada vez mais a demanda nas escolas da rede. Por outro lado, é um município com bons índices de desenvolvimento humano e inserido num contexto cultural rico, respaldado no legado missioneiro. Além disso, o momento atual requer esforços no sentido de tentar acompanhar o acelerado processo de desenvolvimento tecnológico e científico e compreender seu impacto nos municípios menores. Todos esses fatores exigem uma educação de qualidade, por meio da qual os sujeitos possam desenvolver suas potencialidades e empregá-las em benefício da coletividade. Sendo assim, nossos objetivos e prioridades centram-se na busca de uma educação com qualidade social, que possibilite a formação de indivíduos críticos, participativos e engajados num projeto de sociedade mais humanizado, equilibrado, justo e solidário. Este município acredita que colocar a educação como prioridade requer a união de esforços na busca dos objetivos e metas estabelecidos pelo Plano Municipal de Educação.

A população atual do município, de acordo com dados do Censo Brasileiro de 2010 (IBGE, 2014), é de 6.884 habitantes, destes, aproximadamente, 3.682 residem na zona urbana, e 3.202 residem na zona rural. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,692, de acordo com o IBGE (2010). O município possui 11 escolas, sendo seis delas da rede municipal, e cinco da rede estadual. Quanto ao índice de desenvolvimento da Educação

Básica – IDEB¹⁵, considerando as três últimas avaliações, apresentamos os dados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Dados do IDEB relativos às escolas da Rede Municipal do município A

Ensino Fundamental	Índice do IDEB					
	2015		2017		2019	
	MM	MN	MM	MN	MM	MN
Anos Iniciais	-	5,2	4,5	5,5	4,2	5,7
Anos Finais	-	4,7	4,3	5,0	-	5,2

* MM = média município

* MN = média nacional

Fonte: <https://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb>, acesso 10/02/2022

Na tabela acima, verificamos que, nos anos de 2015 e 2019, não há média divulgada referente ao IDEB¹⁶ relativo a este município, entretanto, observa-se que as médias dos anos de 2017 e 2019 estão aquém do previsto. A média nacional para os anos iniciais prevista para o ano de 2017 era de 5,5, o município em análise atingiu 4,5, ficando um ponto a menos. Nos anos finais, a média prevista era 5,0, e o município alcançou 4,3, ficando 0,7 pontos abaixo da média. No ano de 2019, a média nacional era de 5,7 para os anos iniciais, o município alcançou 4,2, ficando 1,5 pontos abaixo do previsto. Importante salientar que uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) é garantir o aprendizado adequado na idade certa e toma como referência as médias nacionais do IDEB, seguindo as projeções definidas pelo PDE¹⁷.

Na sequência, apresentamos o município B, que foi criado em 1955, de flora abundante, lindas paisagens, povo hospitaleiro e enraizado na cultura alemã. Sua colonização ocorreu desde o ano de 1902, contando com terras férteis e cobertas por mata virgem, neste

¹⁵ O IDEB norteia as ações pedagógicas das escolas e guia as políticas públicas voltadas para a educação, bem como as metas definidas para o setor.

¹⁶ Nem todas as unidades da federação possuem IDEB para todas as redes e etapas escolas. Isto acontece quando nestes casos: Escolas públicas que oferecem ensino fundamental regular e que não realizaram a Prova Brasil/SAEB por terem menos de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano), conforme declaração prestada ao Censo Escolar; Escolas pertencentes às redes municipais e que não aderiram à Prova Brasil; Escolas que realizaram a Prova Brasil/SAEB, mas não prestaram informação ao Censo Escolar sobre os alunos aprovados e, por isso, não tiveram a taxa de aprovação calculada; Escolas em que o número de alunos participantes da Prova Brasil foi inferior a 10 ou não alcançaram 50% dos alunos matriculados na série avaliada, posto que, do ponto de vista metodológico, tal contingente não refletiria o resultado de toda a escola.

¹⁷ O PDE é um plano executivo que busca integrar um conjunto de programas que envolvem as etapas, os níveis e as modalidades da educação escolar brasileira com a perspectiva de alcançar uma organicidade no sistema nacional de educação.

período, foi construído um barracão para abrigar as famílias imigrantes até que pudessem ir morar no lote adquirido. Atualmente conta com uma população de aproximadamente 13.289 habitantes (IBGE, 2014), com uma economia voltada principalmente para o setor de prestação de serviços, comércio, indústrias e setor agrícola, com plantio de soja, trigo e milho e bovinocultura de leite. Ainda hoje, a cultura alemã é resgatada na preservação de suas casas originais, por sua gastronomia típica, festas e eventos realizados no município. Possui uma área de 177,674 km², distante 498 km da capital do Estado. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁸ do município é de 0,764, de acordo IBGE 2010. Este município possui 10 escolas, sendo 8 municipais, 1 estadual e 1 privada. Quanto ao IDEB, considerando as três últimas avaliações, apresentamos os dados de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município B

Ensino Fundamental	Índice do IDEB					
	2015		2017		2019	
	MM	MN	MM	MN	MM	MN
Anos Iniciais	5,7	5,2	5,6	5,5	6,9	5,7
Anos Finais	4,8	4,7	5,5	5,0	5,3	5,2

* MM = média município

* MN = média nacional

Fonte: <https://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb>, acesso em 10/02/2022.

Quanto ao IDEB, constata-se a partir da tabela acima, que, em todos os anos, os índices alcançados pelo município estão acima da média nacional prevista, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais. Nos anos iniciais, em 2015, o índice ultrapassa 0,5 pontos a média nacional, em 2017, 0,1, e, em 2019, chega a 1,2 pontos acima do previsto. Nos anos finais, em 2015, fica 0,1 ponto acima da média nacional, em 2017, supera em 0,5 o parâmetro nacional, e, em 2019, ultrapassa em 0,1 o índice nacional.

Já o município C teve sua colonização iniciada em 1891, e os primeiros colonizadores foram os suecos. A seguir, vieram poloneses, italianos, alemães, russos, portugueses, tchecoslovacos, austríacos, espanhóis, ucranianos e outros. Hoje existe uma miscigenação grande de etnias nessa localidade. O município foi criado em 1959, situa-se na região das Missões, Zona Noroeste do Rio Grande do Sul, fazendo parte da Rota Turística das Missões.

¹⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda.

Possui uma área de 283,83 km², com uma população de 8.990 habitantes (IBGE, 2014). O município tem na agricultura familiar a base de sua economia, sendo os principais produtos cultivados: soja, milho, trigo, feijão, canola, girassol, linhaça e hortifrutigranjeiros. Na pecuária, sobressai-se a bovinocultura de leite e de leite e a suinocultura. O IDH do município é de 0,737, de acordo IBGE 2010. Este município possui oito escolas, sendo seis pertencentes a rede municipal e duas a rede estadual. Quanto ao IDEB, considerando as três últimas avaliações, apresentamos os dados de acordo com a tabela a seguir.

Tabela 3 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município C

Ensino Fundamental	Índice do IDEB					
	2015		2017		2019	
	MM	MN	MM	MN	MM	MN
Anos Iniciais	6,4	5,2	5,5	5,5	6,2	5,7
Anos Finais	5,4	4,7	5,3	5,0	5,8	5,2

* MM = média município

* MN = média nacional

Fonte: <https://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb>, acesso 10/02/2022

Em todos os anos de realização da avaliação externa, através da Prova Brasil, o município alcançou, em sua rede municipal, o índice do IDEB proposto em nível nacional. Nos anos iniciais, em 2015, ultrapassa 1,2 a média nacional, em 2017, atinge desempenho igual ao parâmetro proposto, e, em 2019, ultrapassa em 0,5 pontos o índice nacional. Já nos anos finais, em 2015, fica 0,7 ponto acima do desempenho padrão, em 2017, ultrapassa-o em 0,3, e, em 2019, fica 0,6 acima do parâmetro nacional.

O quarto município selecionado, denominado como município D, foi criado em 1874, sua composição étnica conta, numa primeira fase com a presença de indígenas, negros, portugueses e espanhóis, e, a partir da segunda fase, por alemães, italianos, poloneses, árabes e judeus. Localiza-se na Encosta Ocidental do Planalto Médio Rio-Grandense, Região Noroeste do Estado, Zona Fisiográfica das Missões, com uma altitude de 286m acima do nível do mar e uma área superficial de 677 Km², com 60 Km² na zona urbana e 617 Km² na zona rural. Sua economia é baseada na agricultura, com plantio de soja, milho e trigo; na pecuária, com criação de suínos, ovinos e bovinos; e no comércio e serviços, com predominância na Agropecuária. Em função de sua diversidade étnica, o município conta com múltiplas manifestações e expressões culturais, expressadas em seu patrimônio material e imaterial, com destaque para as etnias Guarani, afrodescendentes, alemães, italianos,

espanhóis e portugueses. A cidade conta com diversos Centros de Tradições Gaúchas (CTG), distribuídos pelos bairros da cidade. Destaca-se o carnaval de rua da cidade, conhecido como um dos mais tradicionais do interior do Estado. O município apresenta ainda diversas outras expressões de seu patrimônio cultural material e imaterial, como museus, monumentos e festas tradicionais, além de espaços para atividades artísticas e oficinas de música, teatro, dança e outras manifestações culturais. Outro elemento importante da cultura local é a existência de uma comunidade indígena, localizada no interior do município. A população do município é de aproximadamente 76.178 habitantes (IBGE, 2014). O município tem como base econômica o comércio, a prestação de serviços, pequenas indústrias e atividade agropastoril, com forte potencial industrial nas mais diversas áreas. O turismo cultural e religioso também são componentes da economia e da valorização de suas raízes históricas. O IDH do município 0,772, de acordo com o IBGE (2010). Este município possui 68 escolas, sendo 41 municipais, 20 estaduais, 6 particulares e 1 federal. Quanto ao IDEB, considerando as três últimas avaliações, apresentamos os dados de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 4 – Dados do IDEB relativos as escolas da Rede Municipal do município C

Ensino Fundamental	Índice do IDEB					
	2015		2017		2019	
	MM	MN	MM	MN	MM	MN
Anos Iniciais	5,3	5,2	5,5	5,5	5,4	5,7
Anos Finais	4,4	4,7	4,3	5,0	4,5	5,2

* MM = média município

* MN = média nacional

Fonte: <https://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb>, acesso 10/02/2022

Este município nem sempre atinge a média nacional, ficando aquém dos índices previstos. Nos anos iniciais, em 2015, fica 0,1 ponto acima da média nacional, em 2017, atinge o mesmo índice do país, e, em 2019, fica 0,3 ponto atrás da média prevista. Já nos anos finais, não atinge a meta em nenhum dos anos apresentados, ficando, em 2015, com 0,3 ponto abaixo do parâmetro, e, em 2017 e 2019, esta diferença aumenta, ficando 0,7 ponto aquém do índice nacional.

Quanto aos dados do IDEB, podemos verificar que há similaridades nos resultados dos quatro municípios, sendo que dois deles (B e C) conseguiram acompanhar a média prevista, obtendo resultados que se aproximam do parâmetro utilizado, e os outros dois apresentam resultados menores e, em alguns casos, distantes do planejado.

Segundo Riscal e Luiz (2016), o IDEB é o indicador de desempenho escolar utilizado no Brasil para balizar políticas públicas e serve de parâmetro para avaliar a evolução dos resultados, por conseguinte, deve ser objeto de estudos mais aprofundados, sobretudo no que diz respeito à “relação entre seus resultados e a adoção de práticas mais democráticas na educação” (RISCAL; LUIZ, p. 85). Ademais, os autores enfatizam que o IDEB deve ser uma ferramenta utilizada em um contexto dialógico e participativo, que não coloque a escola e seu Projeto Político Pedagógico dentro de um modelo homogeneizante e preocupado unicamente com um ensino voltado aos resultados, aos índices mensuráveis, aos comparativos entre escolas e redes, municípios e regiões.

Ao apresentar os dados do IDEB dos municípios selecionados, faço-o com o olhar voltado ao Estado-avaliador, que se utiliza do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e dos resultados obtidos pela Prova Brasil, aplicadas aos alunos do 5º e 9º ano Ensino Fundamental. Este Estado-avaliador contribui com uma gestão voltada aos resultados, que acaba por recair sobre a gestão das escolas a cobrança pelos resultados, sem realizar uma análise contextualizada das condições de trabalho dos profissionais e do contexto social, econômico e cultural dos alunos. Silva (2011) considera que o Estado-avaliador prioriza o controle e a cobrança dos resultados obtidos nas avaliações realizadas pelo Governo Federal, sem se importar com os processos pelos quais os resultados são obtidos.

Na perspectiva do município enquanto ente federado, é importante registrar a necessidade de um sistema nacional de avaliação da educação básica que seja indutor do desenvolvimento institucional, que não se reduza a mensurar resultados de rendimento, subordinados à lógica regulatória do Estado (DOURADO, 2016), mas que seja repensada enquanto concepção de avaliação que leve em conta as ações de cooperação entre os entes federados, as especificidades regionais e locais, as condições de infraestrutura, de acesso, de permanência e de construção coletiva e partilhada entre todos os atores envolvidos no processo educacional.

6.2 OS DIFERENTES PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS QUATRO MUNICÍPIOS DO ESTUDO DE CASO

No decorrer da análise dos PME dos quatro municípios selecionados para o aprofundamento do problema colocado nesta pesquisa, utilizei os dados extraídos das

seguintes fontes: entrevistas com os/as Secretários Municipais de Educação e Presidentes/as dos Conselhos Municipais de Educação e questionários aplicados com os/as Diretores/as de escola. Os dados permitiram apreender os processos vividos por estes municípios que concretizaram a elaboração de cada um dos Planos Municipais de Educação e posteriormente da lei de regulamentação da GD.

Tendo como base o PNE para que os municípios pensassem e elaborassem os seus planos, embora o PNE 2014-2024 não tenha sido o primeiro documento dessa natureza em nosso país, ele se diferencia dos demais por ter contado com a ampla participação social na sua formulação e se apresentado como caminho possível para a materialização de um plano de Estado direcionado, principalmente, para a melhoria da educação e o enfrentamento das desigualdades educacionais latentes na sociedade (DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016).

A Conferência Nacional de Educação de 2010 foi precedida pelas conferências municipais e intermunicipais, possibilitando assim o debate e a discussão das diferentes temáticas que chegaram à conferência estadual e, na sequência, à conferência nacional.

Ao ser aprovado o PNE, Lei 13.005/2014, estabeleceu em seu artigo 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, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014)

Essa previsão legal deu origem ao processo vivido nos municípios de elaboração dos seus PME, conforme relatado a seguir.

A lei do PME do município A é composta por treze artigos, conforme quadro abaixo.

Quadro 22 – Organização do PME do município A

Artigo	Descrição
1º	Aprova o plano com vigência de 10 anos
2º	Apresenta as diretrizes, com base no PNE
3º	Cumprimento das metas no prazo de vigência do plano.
4º	As metas previstas terão como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação

	básicas mais atualizados
5º	Monitoramento contínuo pelo Conselho Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Comissão de Educação da Câmara de Vereadores e Comissão Coordenadora de Adequação do Plano Municipal de Educação * Exclui os parágrafos e Incisos
6º	Realização de duas Conferência Municipais de Educação na vigência do PME, organizadas pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Comissão Coordenadora de Adequação do Plano Municipal de Educação* Exclui os parágrafos e Incisos do PNE
7º	Atuação em regime de colaboração com o Estado e a União para o alcance das metas e implementação das estratégias
8º	Aprovar leis específicas para a gestão democrática da educação pública no prazo de 2 (dois) anos
9º	Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos do município formulados e compatíveis com a viabilização da execução do PME
10º	O município contribuirá com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
11º	O município integrará o Sistema Nacional de Educação
12º	Revoga-se Lei Municipal de 2016
13º	A lei entra em vigor na data da publicação

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com Lei Municipal

O município A, partindo do desejo de refletir sobre a realidade da educação no seu município e de regulamentar as diretrizes, objetivos e metas, lança a ideia de fazer a readequação do Plano Municipal de Educação, e constitui, através de uma Portaria, uma comissão coordenadora, com representação do Conselho Municipal de Educação; dos Diretores das Escolas Municipais; das Escolas Estaduais; da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; do Legislativo, de Gestor da Educação de Escola Privada, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e dos Pais de alunos das Escolas Municipais; e, a partir daí, define Câmaras Temáticas que irão estudar, deliberar e definir sobre o Ensino Fundamental e Educação do Campo; Educação Infantil; Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial/Inclusiva; Formação de Professores e Valorização do Magistério e Financiamento da Educação e Educação Superior e Educação Profissional. Inicialmente, foi elaborado um diagnóstico de cada área temática, e, a partir deste, foram estabelecidas as diretrizes das seis áreas, definidas as metas e as estratégias para cada meta.

Coube à Comissão de Coordenação compilar e formar uma versão preliminar do Plano Municipal de Educação. Em seguida, a versão preliminar foi enviada às escolas municipais para ser apreciada pelas comunidades escolares, que, após realizarem a leitura do material, fizeram um relato através de Ata e Ofício, encaminhados à Secretaria Municipal de Educação,

com o apontamento de críticas, sugestões de alteração, exclusão e inserção de itens, especialmente no que tange às metas e às estratégias.

Após o recebimento do retorno das análises das escolas, foi realizada a reunião para a revisão final que se configurou como um momento importante do processo, posto que foi verificado o envolvimento de todas as comunidades escolares, constatando-se a pertinência das sugestões recebidas. Com base nas sugestões recebidas, foi elaborada a nova versão do Plano Municipal de Educação para encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores.

A lei do PME do município B é composta por treze artigos, conforme quadro abaixo.

Quadro 23 – Organização do PME do município B

Artigo	Descrição
1º	Aprova o plano com vigência de 10 anos
2º	Apresenta as diretrizes, com base no PNE
3º	Cumprimento das metas no prazo de vigência do plano
4º	As metas previstas terão como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básicas mais atualizados, incluindo outros dados e pesquisas municipais
5º	Monitoramento contínuo e avaliações periódicas pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Câmara Municipal de Vereadores e Comissão Geral do Plano Municipal de Educação. Insere os § 1º, Incisos I, II e III; § 2º e § 4º do PNE.
6º	Realização de duas Conferências Municipais de Educação, coordenadas pela Comissão Geral do PME, incluídos os § 1º, Incisos I e II; e o § 2º
7º	Atuação em regime de colaboração com o Estado e a União para o alcance das metas e implementação das estratégias. Inserção dos § 1º, 2º, 3º e 4º passando o texto para o âmbito municipal *
8º	Finalidade das estratégias de acordo com o § 1º, Incisos I, II, III e IV do PNE *
9º	Encaminhamento de projeto de lei específico para a gestão democrática da educação pública do Sistema Municipal de Ensino no prazo de 2 (dois) anos
10º	Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos do município formulados e compatíveis com a viabilização da execução do PME
11º	O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas educacionais do município. Acrescenta-se o § Único prevendo a ampla divulgação dos resultados, discutidos e avaliados com a comunidade escolar, a fim de utilização no planejamento educacional.
12º	Os poderes do município se empenharão na divulgação do PME e na progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça e acompanhe a sua implementação.
13º	A lei entra em vigor na data da publicação

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com Lei Municipal

No município B, o Plano Municipal de Educação foi elaborado com a participação do Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, Conselho Tutelar, Professores da Rede Municipal de Ensino, Associação de Pais, Representação de alunos, Poder Legislativo, professores do Ensino Superior Público e Privado. Além disso, foi realizada a Conferência Municipal de Educação, com ampla participação, a seguir, o plano foi encaminhado para aprovação.

A lei do PME do município C é composta por treze artigos, conforme quadro abaixo.

Quadro 24 – Organização do PME do município C

Artigo	Descrição
1º	Aprova o plano com vigência de 10 anos
2º	Apresenta as diretrizes, com base no PNE
3º	Cumprimento das metas no prazo de vigência do plano
4º	As metas previstas terão como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básicas mais atualizados, incluindo outros dados e pesquisas municipais
5º	Monitoramento contínuo e avaliações periódicas realizadas pelas seguintes instâncias: Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Turismo; Câmara de Vereadores; Conselho Municipal de Educação e Comissão Geral do Plano Municipal de Educação. Insere os § 1º, Incisos I, II e III; § 2º e § 4º do PNE.
6º	Realização de duas Conferências Municipais de Educação, coordenadas pela Comissão Geral do PME, incluídos os § 1º, Incisos I e II; e o § 2º
7º	Atuação em regime de colaboração com o Estado e a União para o alcance das metas e implementação das estratégias. Inserção dos § 1º, 2º, 3º e 4º passando o texto para o âmbito municipal
8º	Finalidade das estratégias de acordo com o § 1º, Incisos I, II, III e IV do PNE *
9º	Encaminhamento de projeto de lei específico para a gestão democrática da educação pública do Sistema Municipal de Ensino no prazo de 2 (dois) anos, adequando, quando for o caso, a legislação já adotada com essa finalidade.
10º	Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos do município formulados e compatíveis com a viabilização da execução do PME
11º	O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas educacionais do município. Acrescenta-se o § Único prevendo a ampla divulgação dos resultados, discutidos e avaliados com a comunidade escolar, a fim de utilização no planejamento educacional.
12º	Os poderes do município se empenharão na divulgação do PME e na progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça e acompanhe a sua implementação.
13º	A lei entra em vigor na data da publicação

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com Lei Municipal

O município C construiu seu PME por meio de uma comissão que elaborou o diagnóstico a partir da realidade educacional do município, tendo como base o PNE para definição das metas e estratégias para alcançar e atender as necessidades locais. É um plano bem coeso e elaborado a partir da participação dos diversos segmentos, projetando expectativas e investimentos.

A lei do PME do município D é composta por três artigos, conforme quadro abaixo.

Quadro 25 - Organização do PME do município D

Artigo	Descrição
1º	Aprova o Plano Municipal de Educação
2º	O Poder Executivo Municipal, em articulação com a sociedade civil procederá avaliações bienais do plano
3º	A lei entra em vigor na data de sua publicação

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com Lei Municipal

O município D inicia o processo de elaboração do PME com a realização da Conferência Municipal de Educação, mobilizando a comunidade local em torno da discussão do PNE como um subsídio para pensar a educação local. A partir desta Conferência, foi nomeada uma comissão representativa dos diversos setores da comunidade ligados à área da educação, com representação do Executivo Municipal, do Legislativo Municipal, do Conselho Municipal de Educação, da Coordenadoria Regional de Educação, do Sindicato dos Professores Municipais, dos Institutos e Universidades Regionais e da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE. Além disso, foram formadas subcomissões, que se reuniram a partir de um calendário de encontros e atividades a serem realizadas, discutindo inclusive as estratégias para viabilizar a participação mais direta da comunidade escolar no processo de elaboração do Plano.

A partir da elaboração de um documento-base, amplamente discutido, foi realizada uma audiência pública, garantindo a participação popular, sendo, posteriormente, encaminhado como Projeto de Lei à Câmara Municipal de Vereadores e aprovado. O PME é resultado de um esforço conjunto da comunidade em apontar as suas demandas na área educacional para os próximos dez anos, definindo ações que vão ao encontro das necessidades de democratização do acesso e ampliação da qualidade da educação oferecida no município, em todos os seus níveis e modalidades.

A efetivação deste plano depende, em grande parte, do reconhecimento da importância e da legitimidade deste documento no processo de gestão do ensino pelas autoridades públicas

municipais e setor privado, bem como da participação, controle e fiscalização de órgãos representativos da comunidade, para que não seja somente um documento de intenções que apenas cumpre uma formalidade.

Ao descrever o processo vivido pelos municípios, é possível perceber que os PME não foram elaborados em gabinete, houve um movimento que resultou na possibilidade de as diversas representatividades do município pensar sobre a realidade educacional local para definição das metas e estratégias a serem alcançadas no prazo de 10 anos.

Conforme já afirmado anteriormente, os PME foram subsidiados pelo PNE 2014-2024, e este é composto por diretrizes, metas e estratégias que abrangem todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional e visam à garantia do direito à Educação Básica, redução das desigualdades, valorização da diversidade, valorização dos profissionais da educação, avaliação dos seus sistemas, Educação Superior, regulamentação da gestão democrática e financiamento da educação. Por conseguinte, sobre todas estas questões, os municípios tiveram a oportunidade de situarem-se em que fase se encontravam, quais as necessidades e quais as possibilidades para aproximar o real do ideal almejado pela comunidade.

Ao analisar o processo de elaboração, encontro evidências de que a democracia, tanto a representativa quanto a participativa, foi vivenciada no decorrer das fases de elaboração dos PME, com a participação das representações dos diferentes conselhos, poderes, segmentos e setores da sociedade civil, bem como nos movimentos em que os representantes levavam aos seus pares os temas discutidos para que pudessem analisar e apresentar propostas. Democracia representativa porque os que compõem os conselhos, associações, sindicatos, Poder Legislativo e demais entidades foram escolhidos pelo voto, por seus pares, e estão autorizados a falar por estas representações, e democracia participativa quando todos os que compõem os diferentes setores e segmentos tem a oportunidade de participar. Segundo Santos (2007), todas as formas de democracia participativa têm também elementos de representação. Sendo assim, os processos de elaboração dos PME possibilitaram momentos de participação paritária (FRASER, 2007) e democracia participativa (SANTOS, 2007) na definição das políticas educacionais locais.

O desafio está em manter esta participação e democratização na implementação do PME, de modo que todos os atores presentes no contexto da influência e da produção de texto (BALL, 1998) também sejam vozes contínuas no contexto da prática, corroborando com a democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007), e, por consequência, promovendo a justiça social (FRASER, 2007) da e na educação. Justiça social que assegure que todos sejam

capazes de participar ativa e efetivamente da construção de políticas públicas educacionais, na dimensão da participação paritária (FRASER, 2009).

6.3 RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM O TEMA DA TESE

De início, propus analisar como os PME, relativamente à meta de gestão democrática, repercutem no contexto de prática, dos municípios. No quadro 26, apresento as características dos quatro municípios selecionados para os estudos de caso, já contextualizados anteriormente.

Quadro 26 – Características dos 4 municípios da Região das Missões

Municípios	Características
A	Este município foi selecionado por conter a previsão legal de ampla participação da comunidade escolar através dos conselhos de participação, acompanhamento e controle social, como também de maior participação e consulta de profissionais da educação, alunos/as e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares. Neste município os diretores e diretoras de escola são escolhidos através de eleição de diretores/as. O município possui sistema próprio. É considerado na região como um município de pequeno porte.
B	Este município possui a Lei da Gestão democrática, realiza eleição para diretores e diretoras de escola municipal. Tem um Conselho Municipal de Educação atuante, porém não tem sistema próprio. Pretende implantar o Grêmio Estudantil como forma de desenvolver lideranças que possam atuar em todas as áreas da sociedade. Considerado na região como um município de médio porte.
C	Este município possui a lei que regulamenta a Gestão Democrática. Os diretores as diretoras de escola são indicadas pelo Prefeito Municipal dentre os professores que fazem parte do Quadro do Magistério Público Municipal. O município não possui Sistema Próprio, tem organizado os Conselhos do Fundeb, CAE e CME. Considerado na região como um município de pequeno porte.
D	Este município possui o PME e a Lei da Gestão democrática. Possui Sistema Próprio de Ensino. Atualmente realiza a escolha de diretores através da indicação realizada pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Prefeito Municipal, seguindo os critérios presentes do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, porém já teve a experiência da eleição de diretores e deixou de realizá-la, após decisão judicial. É considerado na região como um município de grande porte.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com dados dos municípios

As características dos municípios selecionados demonstram que as convergências se dão no sentido de que todos os 4 municípios contam com o PME e a Lei da GD, conforme previstos, legalmente definidos e exigidos em lei; já as divergências se dão no sentido de que em todos há o Conselho Municipal de Educação, mas somente dois são sistema próprio¹⁹, e também em relação à escolha de diretoras e diretores, que acontece através de eleição em dois municípios e, nos outros dois, através de indicação pela Secretaria Municipal de Educação e/ou pelo Prefeito Municipal.

A partir das entrevistas e questionários realizados com os atores que compõem a gestão da educação nos respectivos municípios, é possível um maior detalhamento de cada um dos temas da meta 19 do PNE e suas estratégias, no sentido de compreender o processo vivido a partir dos dados, desde a formulação, seguido da implementação (BALL, 1998) e do monitoramento, evidenciando o quanto este PME, enquanto política pública, repercute no fortalecimento da GD, em cada território local, como uma política pública municipal que planejou a educação para o período de dez anos, sendo que se encontra no sexto ano de execução.

O quadro abaixo apresenta o texto da meta referente à GD, previsto nos PME dos quatro municípios, para que possamos analisar como se deu a escrita, se houve repetição, recriação ou ressignificação.

Quadro 27 – Meta da GD nos quatro municípios selecionados

Município	Meta referente a gestão democrática
A e C	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.
B	Garantir, em leis específicas a efetivação da gestão democrática na educação básica, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa.
D	Assegurar condições, 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.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com dados dos municípios

¹⁹ Sistemas Municipais de Ensino instituídos pela Constituição de 1988. O Conselho Municipal de Educação enquanto sistema próprio tem a função normativa e é responsável pela elaboração de leis complementares e interpretação da legislação e das normas educacionais (MOHR; PIMENTA, 2016).

Conforme apresentado no quadro acima, dois municípios (A e C) mantêm a escrita da meta da gestão democrática como a prevista no PME, já o município B dá nova redação à meta, ampliando a GD para os sistemas de ensino, as instituições de ensino e a comunidade acadêmica, observada a autonomia financeira, ampliando sua efetivação para além das escolas públicas ao contemplar a comunidade acadêmica. O município C retira o prazo de dois anos.

Após elaborado o PME em cada município, os municípios A, B e C aprovaram as Leis de GD no prazo previsto no PNE, que era de dois anos, isto é, em 2016; já o município D elaborou sua Lei de GD em 2018.

Ao analisar a escrita da Lei da Gestão Democrática no município A, é importante trazer alguns aspectos que corroboram com os princípios da gestão democrática e outros que se aproximam do controle da gestão, no âmbito escolar, por parte do Executivo Municipal ou da Secretaria Municipal de Educação, o que traduz o previsto por Peroni e Flores (2014). A lei da GD é introduzida pelos art. 206, Inciso VI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e art. 197, Inciso VI da Constituição Estadual (REFERÊNCIA), ambas abordam a gestão democrática do ensino público. A lei da GD do município A institui os estabelecimentos de ensino municipal²⁰ como órgão relativamente autônomo, enfatizando que todo o estabelecimento está submetido ao Prefeito(a) Municipal e ao Secretário(a) Municipal de Educação, na forma da legislação municipal vigente. Além disso, apresenta como princípios da gestão democrática a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica; livre organização dos segmentos da comunidade escolar; participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios dos órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, pedagógicos e financeiros; valorização dos profissionais da educação e eficiência no uso dos recursos. A autonomia na gestão administrativa será exercida pelo(a) diretor(a), vice-diretor(a) e Conselho Escolar. A escolha para estas funções será mediante votação direta da comunidade escolar, professores, funcionários, pais e alunos, prevista em Lei Municipal no ano de 2011.

Na sequência, a lei estabelece as funções e competências do Conselho Escolar, bem como a forma de escolha dos membros, que terão no mínimo cinco e no máximo nove integrantes, com exceção das escolas que tenham até dois membros do Magistério Público, que poderão ter três integrantes. Todos os segmentos da comunidade escolar deverão estar

²⁰ Espaço público onde são atendidos alunos da rede municipal de ensino nas etapas da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

representados no Conselho Escolar. A autonomia financeira prevê recursos financeiros do orçamento municipal para conta bancária específica, aberta em nome da direção, que será gerida em conjunto com o Conselho Escolar. Esta descentralização dos recursos será em forma de adiantamento, de acordo com Lei Municipal, e prevê contratação de pessoas jurídicas e/ou físicas para prestação de serviços de pequena monta relativos à conservação e manutenção do prédio, bem como aquisição de material de consumo de pronto pagamento, em pequena quantidade. Caberá à escola, a responsabilidade de prestar contas, de acordo com o previsto na lei. A autonomia pedagógica se dará pela definição do Plano de Metas da escola, da proposta pedagógica específica, sem prejuízo da avaliação externa, e pelo aperfeiçoamento do profissional da educação. Conclui a lei afirmando que a gestão democrática será exercida pelos Conselhos Escolares, Equipe Diretiva e Pedagógica, segundo as diretrizes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Quanto à lei da GD no município B, esta segue a mesma escrita do município A, incluindo no corpo da lei, a previsão da escolha dos Diretores(as) e Vice-diretores(as) das Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental, em escrutínio único, pelo voto direto e secreto dos membros do magistério em exercício nas respectivas unidades, dos funcionários, dos pais ou responsáveis e dos estudantes do 6º ao 9º ano, sendo proibido o voto por representação. destaca-se que poderá concorrer todo o membro do magistério efetivo que concordar expressamente com a sua indicação e tiver, no mínimo, três anos de efetivo exercício da docência, com curso superior, e em efetivo exercício na escola em que vai concorrer. Todas as situações advindas do processo de escolha estão previstas na lei, bem como as funções para os referidos cargos.

A lei da GD no município B apresenta o Conselho Escolar, quanto a composição, atribuições, processo de escolha, posse e rotina de reuniões. A autonomia financeira refere-se à aplicação dos recursos de programas do MEC/FNDE e a possibilidade de participação na elaboração do orçamento anual da área da educação. Quanto a autonomia pedagógica, será assegurada pelo aperfeiçoamento do profissional da educação e através da participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico e do regimento da unidade escolar, bem como da formação continuada em serviço para a busca de uma educação de qualidade social.

Além disso, há a previsão do Plano pedagógico anual que será elaborado sob a coordenação do(a) diretor(a) e deve abranger as áreas administrativa, pedagógica e financeira, em consonância com o Plano Municipal de Educação e o diagnóstico apontando no PDDE Interativo. A avaliação deste plano ocorrerá anualmente, por meio de uma avaliação interna,

que será efetivada através da aferição do cumprimento das metas e da produtividade do processo escolar, com base na avaliação de desempenho dos alunos, considerando, entre outros, os índices de permanência e promoção na vida escolar.

O município C, ao elaborar a sua Lei da Gestão democrática, também segue o que consta nas leis dos municípios A e B no que diz respeito ao previsto pela CF/1988, aos estabelecimentos de ensino municipal relativamente autônomos e sua submissão a Secretaria Municipal de Educação e ao Prefeito Municipal. Quanto às funções de diretor(a) e vice-diretor(a), que são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, define suas atribuições voltadas ao plano operacional dos recursos financeiros, em colaboração com o Conselho Escolar, apresentando-o à supervisão da Secretaria Municipal de Educação. O(a) diretor(a) deve gerir estes recursos e prestar contas ao Conselho Escolar para apreciação e parecer, posteriormente, encaminhado à Secretaria Municipal de Educação. Ademais, deve divulgar à comunidade escolar a movimentação financeira da escola e dar conhecimento das diretrizes e normas emanadas dos órgãos do Sistema de Ensino.

Os Conselhos Escolares seguirão uma lei municipal própria, que define sobre sua implementação, competência e composição. A autonomia financeira prevê a destinação de recursos próprios do orçamento municipal, com regras a serem cumpridas para a sua aplicação, bem como prestação de contas dos recursos recebidos. A autonomia pedagógica será assegurada pelo aperfeiçoamento permanente do profissional da educação para a oferta de uma educação de qualidade social.

O município D também possui sua lei de GD composta por um conjunto de regras dispostas, que confere às Escolas Municipais a autonomia necessária para a gestão administrativa, pedagógica, regulamentadora (regimental) e financeira, bem como para a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores e demais profissionais do magistério, estudantes e servidores escolares, na organização, construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola e nos processos decisórios da instituição. Considera para a lei a Escola Municipal, a Gestão Escolar, a Gestão Escolar Democrática, a Comunidade Escolar, o Conselho Escolar, o Conselho Municipal de Educação, o Círculo de Pais e Mestres – CPM, o Grêmio Estudantil e a realização de consultas públicas, assembleias, reuniões e encontros.

A lei da GD no município D aborda a Gestão Democrática e autonomia escolar numa gestão exercida pelo(a) diretor(a), com a participação e acompanhamento do Conselho Escolar. Além disso, define as incumbências dos estabelecimentos de ensino relacionadas a gestão. A função de diretor(a) de unidades escolares será de indicação do Prefeito Municipal,

exercida por membro do Magistério Público Municipal, conforme disposto no Plano de Carreira do Magistério Público Municipal. Na lei da GD, consta o Plano de Gestão, que deve ser anual, aprovado pelo Conselho Escolar e encaminhado à Secretaria Municipal de Educação. A autonomia administrativa refere-se a possibilidade da escola elaborar e gerir seu planejamento e projetos, organizar recursos humanos e materiais, promover a avaliação da instituição e a alteração do regimento escolar, sempre que necessário, com a participação da comunidade escolar. A autonomia pedagógica consiste na liberdade da escola organizar seu planejamento, propor metodologias e pesquisas, organizar o currículo escolar, a avaliação, construir o projeto político-pedagógico, o plano de gestão escolar e outros documentos afins. A autonomia financeira ocorre a partir do repasse de recursos às unidades escolares, provenientes de rubrica da própria Secretaria Municipal de Educação, e serão geridos pelo Diretor(a) da escola e pelo Círculo de Pais e Mestres, mediante acompanhamento do Conselho Escolar. A lei da GD também apresenta as funções e composição do Conselho escolar, suas atribuições, mandato e deliberações.

Há um capítulo voltado ao aperfeiçoamento do profissional da educação de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino, às características de cada fase das crianças e estudantes e às demandas da educação em geral ou às necessidades de organização e funcionamento do Sistema de Ensino. O município é responsável pela promoção de políticas públicas com vistas a formação continuada e poderá fazer convênios para garanti-la. A escola também poderá definir temas de interesse do grupo e repassar a Secretaria Municipal de Educação.

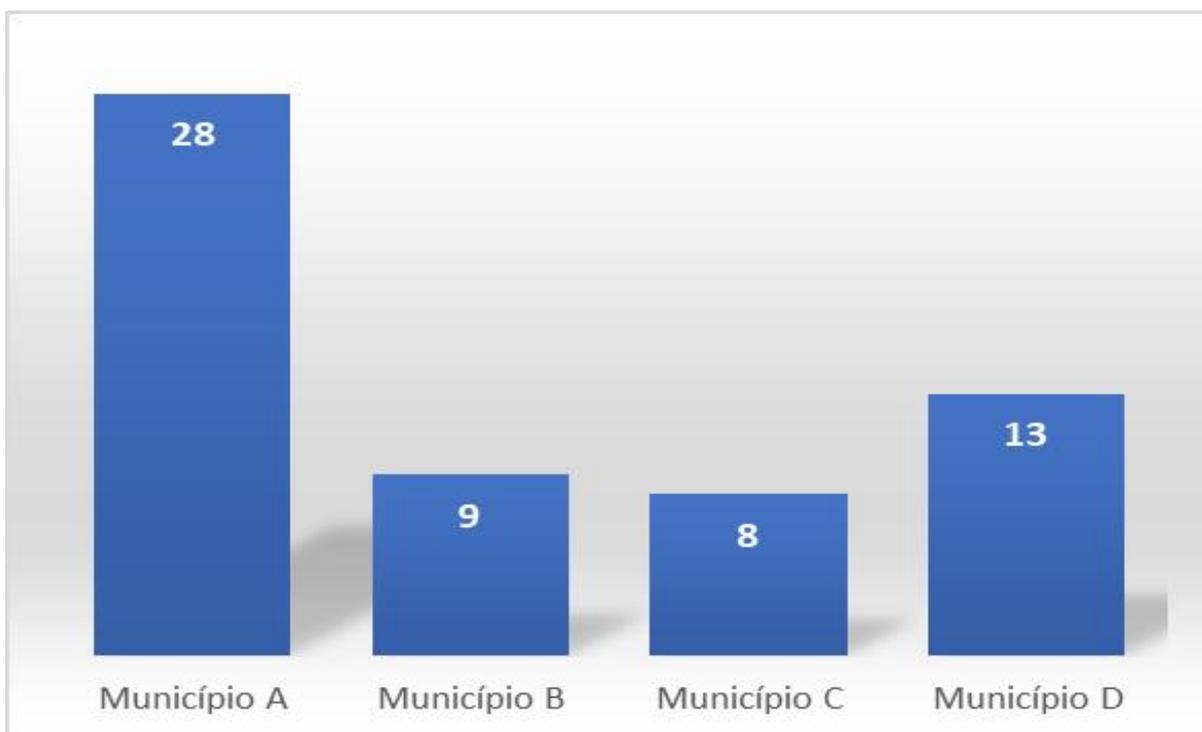
Verifica-se que, dos quatro municípios selecionados, dois repetem a meta 19 conforme consta no Plano Nacional de Educação e dois reelaboram o texto. O município B prevê leis específicas para a GD, que partam das decisões colegiadas, bem como a definição de acesso ao cargo de Diretor/a, conjugando mérito e desempenho. Já o município D mantém a escrita, porém suprime o prazo de dois anos, o que, relacionado a promulgação da Lei da GD em seu município, acabou se dando em um prazo maior, no caso, de três anos após a aprovação do PME, contrariando o previsto na meta 19 do PNE.

Mainardes (2006) adverte que políticas são intervenções textuais, entretanto, elas também carregam limitações materiais e possibilidades; neste caso, a possibilidade de não atrelar a elaboração das leis da GD ao prazo de dois anos e, sim, ao tempo que viesse ao encontro do interesse do município em construí-la. Importante considerar que este município, no que diz respeito a uma das estratégias da GD, que se refere a escolha dos(as) diretores(as),

já teve como prática a eleição e, no momento da elaboração da lei, a escolha se dava por indicação ou convite, o que é mantido na lei atual da GD.

O gráfico abaixo apresenta as estratégias previstas na meta referente a GD, para que possamos verificar em que consistem as alterações, adições ou supressões, tendo como base o PNE.

Gráfico 7 – Quantidade de estratégias nos PME dos municípios selecionados



Fonte: Elaborado pela pesquisadora, de acordo com dados dos municípios

Quanto a elaboração das estratégias, há tomada de decisões diferentes pelos municípios em relação a sua elaboração. Embora os municípios A e C tenham mantido a mesma meta, e o B e D, reelaborado, o mesmo não acontece com as estratégias, pois mesmo o município C, que opta por manter o número de estratégias do PNE, não mantém o mesmo.

A meta 19 do PNE considera a gestão democrática da educação com base nas estratégias que apresento resumidamente, no quadro abaixo, e que servirá de base para análise das estratégias previstas nos quatro municípios selecionados.

Quadro 28 – Resumo das Estratégias do PNE

Estratégia 1	Prioridade de repasse de recursos da União aos entes que tenham aprovado lei(s) sobre gestão democrática
Estratégia 2	Oferta de programas de formação e de condições de funcionamento para conselhos da área da educação (Fundeb, alimentação escolar, de educação)

Estratégia 3	Incentivo à constituição de fóruns permanentes de educação (elaboração e acompanhamento dos planos de educação)
Estratégia 4	Estímulo à constituição de grêmios escolares e associações de pais e sua articulação com os conselhos escolares
Estratégia 5	Estímulo à constituição e funcionamento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação
Estratégia 6	Estímulo à participação de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação de projetos pedagógicos, currículos, planos de gestão, regimentos e segurança de participação dos pais na avaliação de gestores e docentes
Estratégia 7	Favorecimento de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas
Estratégia 8	Oferecimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicação de prova nacional específica, a ser usada por adesão

Fonte: Aquino (2017, p.116)

Com base nas estratégias previstas no PNE e posteriormente nos PME em estudo, foi possível acompanhar e analisar as estratégias de cada município a partir das seguintes questões: 1) O que os municípios não alteraram? 2) O que os municípios acrescentaram? 3) O que os municípios ressignificaram? Sabemos que a legislação como texto é resultado de um contexto de múltiplas influências, simbolizadas por relações de poder, e, por esse motivo, dá margem a interpretações e reinterpretações quando são materializadas como programas, projetos e políticas, no contexto da prática, conseqüentemente, gerando significados e sentidos diversos para o mesmo termo (BATISTA e PEREYRA, 2020). No quadro abaixo, constam as estratégias previstas pelo Município A.

Quadro 29 – Estratégias previstas pelo Município A

Município A Estratégias	Estratégias referentes a Meta da Gestão Democrática no Plano Municipal de Educação
01	Garantir novas revisões do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal
02	Desenvolver padrão de qualidade 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
03	Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais
04	Intensificar as ações que visem à avaliação externa do rendimento escolar na educação básica e a formação continuada para o magistério, dentre outros, compartilhando planejamento, execução e avaliação, bem como recursos técnicos e financeiros, em parceria com a rede estadual e outras

	instituições ou entidades
05	Continuar mantendo em funcionamento o Sistema Municipal de Educação
06	Apoiar o Conselho Municipal de Educação, com vistas ao seu pleno funcionamento
07	Continuar garantindo às escolas municipais progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira
08	Continuar provendo as escolas municipais com os profissionais necessários, durante o período letivo, por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, de forma a prever e antecipar a necessidade, por exemplo, de reposição de aposentadorias e exonerações
09	Fortalecer o processo democrático de eleição de diretores das escolas municipais e assegurar aos eleitos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício de sua função
10	Implementar o funcionamento dos conselhos escolares, como mecanismo de participação comunitária na escola
11	Continuar oferecendo cursos em gestão escolar para o pessoal da Secretaria Municipal de Educação e Cultural diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos, membros de conselhos escolares e Círculo de Pais e Mestres
12	Implementar no município, associando-se aos demais municípios do Rio Grande do Sul, especialmente com os municípios da Associação dos Municípios das Missões (AMM), o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), o qual é desenvolvido pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED)
13	Introduzir a autonomia financeira das escolas, por meio de repasses de recursos, visando garantir maior equidade no ensino público municipal
14	Estimular maior autonomia pedagógica da escola, orientando e acompanhando o desenvolvimento de seu projeto pedagógico, por meio da equipe de supervisão e orientação educacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura
15	Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções
16	Continuar a informatização das escolas municipais, integrando-as em rede à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e aos demais programas informatizados do município de interesse da rede escolar
17	Continuar provendo a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e as escolas com modernos equipamentos de informática e desenvolver programa de formação dos recursos humanos
18	Adotar medidas legais para que os programas e projetos iniciados em uma administração e que sejam considerados produtivos, tenham garantias de que será assegurada a sua continuidade, mesmo que ocorram mudanças político administrativas
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 e do PME

20	Manter regime de colaboração entre os sistemas de ensino, a consórcios intermunicipais e outros mecanismos
21	Continuar mantendo e implementando normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade
22	Editar normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares
23	Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica
24	Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho no serviço público municipal
25	Manter, com a colaboração das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando à melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas
26	Estabelecer programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil
27	Instituir Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos estimados a Educação não incluídos no FUNDEB, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
28	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PME do município A

Quanto às estratégias previstas pelo Município A no seu PME, pode-se perceber uma ampliação considerável em relação ao PNE, de oito para vinte e oito estratégias, sendo que, se levarmos em conta as estratégias do PNE, muitas estão relacionadas a uma mesma estratégia desmembradas em mais de uma no PME.

Para facilitar a análise, apresento estas estratégias a partir de ações voltadas a gestão administrativa (GA), pedagógica (GP) e financeira (GF) da educação pública, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Estratégias da GD do município A e sua relação com a GA, GP e GF

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PME do município A

Das 28 estratégias apresentadas pelo município A, 18 estão vinculadas a gestão administrativa da Secretaria junto ao Sistema Municipal de Ensino, oito referem-se a gestão pedagógica e duas, a gestão financeira, mesmo que, em alguns momentos, umas relacionem-se as outras.

Algumas estratégias ainda poderiam ser desmembradas, pois tratam de vários aspectos que exigem ações diferentes e referem-se a atores educacionais diversos que fazem parte do contexto educacional, tanto do sistema educacional quanto do escolar, como, por exemplo, na Estratégia 2: “Desenvolver padrão de qualidade 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”. Nesta estratégia, temos no mínimo oito subestratégias – Padrão de Qualidade, Destinação de recursos, Atividades-fim, Descentralização, Autonomia, Equidade, Aprendizagem e Participação da comunidade. Além disso, podemos cruzar esta estratégia com as estratégias 4, 7, 8, 13, 14, 15, 26 e 28 do PME, como também com estratégias 6 e 7 do PNE.

A estratégia 19, que prevê “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 e do PME”, e a 20, que prevê “Manter regime de colaboração entre os sistemas de ensino, a consórcios intermunicipais e outros mecanismos”, corroboram com o inscrito na CF

de 1988 (BRASIL 1988), que estabeleceu princípios descentralizados e municipalistas, transferiu recursos para Estados e Municípios na área da educação e definiu a competência dos municípios nas áreas da educação pré-escolar e fundamental. Reafirmar a importância do regime de colaboração como meta relacionada a GD configura trazer para o debate as questões voltadas aos diferentes interesses que envolvem as instâncias de poder, e configura-se, muitas vezes, num campo de tensão entre o poder central (centralizado) e o poder dos entes federados (descentralizados), neste caso, os municípios que precisam de suporte e recursos para garantir a implementação de programas e projetos.

Ao comparar as Estratégias do PNE com as estratégias do PME do município A, podemos perceber a relação e o distanciamento entre elas, conforme quadro abaixo.

Quadro 30 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município A

ESTRATÉGIAS DO PNE	ESTRATÉGIAS DO PME – MUNICÍPIO A
<p>1- Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente 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;</p>	<p>9 - Fortalecer o processo democrático de eleição de diretores das escolas municipais e assegurar aos eleitos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício de sua função;</p> <p>21- Continuar mantendo e implementando normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.</p>
<p>2- Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado,</p>	<p>15 - Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.</p> <p>27- Instituir Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEB, qualquer que seja sua origem, nos moldes</p>

equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;	dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;
5- Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	05- Continuar mantendo em funcionamento o Sistema Municipal de Educação; 06 – Apoiar o Conselho Municipal de Educação, com vistas ao seu pleno funcionamento. 10- Implementar o funcionamento dos conselhos escolares, como mecanismo de participação comunitária na escola;
6- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	02 – Desenvolver padrão de qualidade 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; 28 – Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.
7- Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;	02 – Desenvolver padrão de qualidade 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; 04 – Intensificar as ações que visem à avaliação externa do rendimento escolar na educação básica e a formação continuada para o magistério, dentre outros, compartilhando planejamento, execução e avaliação, bem como recursos técnicos e financeiros, em parceria com a rede estadual e outras instituições ou entidades; 07 – Continuar garantindo às escolas municipais progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira; 13 – Introduzir a autonomia financeira das escolas, por meio de repasses de recursos, visando garantir maior equidade no ensino público municipal.
8- Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos,	04 – Intensificar as ações que visem à avaliação externa do rendimento escolar na educação básica e a formação continuada para o magistério, dentre outros, compartilhando planejamento, execução e avaliação, bem como recursos técnicos e financeiros, em parceria com a rede estadual e outras instituições ou entidades; 11 – Continuar oferecendo cursos em gestão escolar para

cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	o pessoal da Secretaria Municipal de Educação e Cultural diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos, membros de conselhos escolares e Círculo de Pais e Mestres.
--	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, de acordo com o PNE e o PME do município A

A aproximação e convergência das estratégias do âmbito nacional para o municipal se dá principalmente nas estratégias voltadas à transferência de recursos da União, tendo em vista a Lei da GD e à definição da escolha de diretores/as, a presença dos Conselhos de controle social, do Conselho Municipal de Educação, do Sistema próprio de ensino, da participação da comunidade escolar, da autonomia pedagógica, financeira e administrativa e dos programas de formação de diretores e gestores escolares.

Quanto as demais estratégias previstas pelo município A que não constam no quadro comparativo acima, destacam-se aspectos ligados ao Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, a Educação do Campo, a garantia de profissionais nas escolas de acordo com as necessidades, a informatização das escolas, a continuidade de programas e projetos para além dos governos municipais, o aperfeiçoamento do regime de colaboração com ênfase nas funções constitucionais de cada ente federado, bem como entre os sistemas de ensino.

Desta forma, podemos destacar que, ao elaborar o seu PME, no que diz respeito a meta 19, este município pensou em todos os aspectos da gestão, tanto da educacional no sentido macro, que depende das ações, intervenções e decisões da municipalidade, em especial da Secretaria Municipal de Educação, quanto da gestão escolar no contexto micro, que envolve diretamente os(as) diretores(as) de escola, os(as) professores(as), os(as) funcionários(as), os pais e mães e os(as) alunos(as). É neste entrelaçamento de propósitos, papéis, funções e espaços que o PME será implementado e, por ser uma política pública, não será simplesmente “implementada”, e sim, “recriada”, conforme Bowe; Bal; Gold (1992, p.22):

Os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes. (BOWE; BAL; GOLD; 1992, p.22):

No contexto da efetivação da meta 19, que trata da GD, todos assumem um papel ativo de ressignificações, o próprio município fez este processo ao elaborar o PME, que, na sequência, ao implementar ganham outros significados e constituem diferentes formas de colocar em prática as estratégias propostas na perspectiva de contemplar a GD.

Passamos para as estratégias previstas pelo município B, que constam no quadro abaixo.

Quadro 31 – Estratégias Previstas pelo município B

Município B Estratégias	Estratégias referente a Meta da Gestão Democrática no Plano Municipal de Educação
1	Regulamentar a gestão democrática no sistema de ensino e na educação básica, respeitando as leis nacionais, inclusive com definições de critérios para nomeação de direção das escolas
2	Aderir aos programas de apoio e formação para os conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, e de outros e para os representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções
3	Instituir no Município Comissão do Plano Municipal de Educação, com o intuito de coordenar a conferência municipal, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PNE, PEE e deste plano
4	Estimular as escolas, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações
5	Estimular o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo
6	Estimular a participação e a consulta de profissionais da

	educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação de toda comunidade na avaliação da escola e da rede de ensino
7	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino
8	Aderir aos programas de formação de diretores e gestores escolares
9	Disponibilizar na carga horária de professor o tempo para participação no conselho

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PME do município B

O município B transcreve algumas estratégias da neta 19 do PNE e reelaboram outras, as estratégias 1, 2, 3 e 9 diferem do texto do PNE, embora versem sobre alguns dos mesmos aspectos contidos no plano, dentre eles: critérios de nomeação de diretores, formação de conselheiros, instituição de instância para avaliar e monitor o PME. A estratégia 9 é totalmente nova, e podemos perceber que se trata de uma demanda local no sentido de garantir o tempo necessário para atuação no Conselho Municipal de Educação. É interessante este processo de elaboração do PME, pois, segundo Ball (2007), o processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas. Cada momento apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates. O mesmo acontece em relação ao Plano Nacional de Educação quando é utilizado como parâmetro pelos municípios para elaborarem os seus PMEs, permitindo assim refletir sobre as questões postas, transpondo-as para a sua realidade como propostas que dialoguem com os anseios, necessidades, carências e aspirações no que diz respeito à educação para um período de dez anos, suscetível a muitas interpretações, interrupções e descontinuidades.

Ao comparar as Estratégias do PNE com as estratégias do PME do município B, podemos perceber a relação ou o distanciamento entre elas, conforme quadro abaixo.

Quadro 32 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município B

ESTRATÉGIAS DO PNE	ESTRATÉGIAS DO PME – MUNICÍPIO B
1- Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a	01- Regulamentar a gestão democrática no sistema de ensino e na educação básica, respeitando as leis nacionais, inclusive com definições de critérios para nomeação de direção das escolas

<p>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;</p>	
<p>2- Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>	<p>02 - Aderir aos programas de apoio e formação para os conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, e de outros e para os representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções</p>
<p>3- Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p>	<p>03 - Instituir no Município Comissão do Plano Municipal de Educação, com o intuito de coordenar a conferência municipal, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PNE, PEE e deste plano</p>
<p>5- Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>	<p>09- Disponibilizar na carga horária do professor o tempo para participação no conselho municipal de educação</p>
<p>6- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de</p>	<p>06- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação de toda comunidade na avaliação da escola e da rede de</p>

gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	ensino;
8- Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	08- Aderir aos programas de formação de diretores e gestores escolares

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PNE e o PME do município B.

Das nove estratégias estabelecidas pelo município B, destacamos quatro, no quadro acima, que se aproximam das estratégias do PNE, excluindo ou substituindo parte do texto, porém mantendo a essência. Quanto a primeira estratégia, dá-se ênfase à lei da GD e aos critérios para definição de diretores(as), que, neste município, acontece por eleição, e, no caso de não haver interessados, indicação pelo(a) Prefeito(a) Municipal, desde que faça parte do Quadro do Magistério Público Municipal. Na segunda estratégia, substitui o *ampliar* presente na estratégia do PNE como uma ação em nível federal a ser ofertada aos Estados e Municípios por *aderir*, tendo em vista o interesse do município em participar sempre que os programas de apoio e formação ocorrerem promovidos por outras esferas e/ou instituições. Em relação a estratégia três, o PNE prevê a instituição de Fóruns Permanentes de Educação, e o PME prevê a criação de uma Comissão que acompanhe as ações do Plano Nacional, Estadual e Municipal. A oitava estratégia do PME prevê a adesão a programas de formação de diretores e gestores escolares, porém, não prevê participação em prova nacional específica que possa subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.

Além das estratégias expostas acima, o município B mantém as estratégias 4, 5, 6 e 7 com a mesma escrita do PNE e cria uma nona estratégia, que aborda uma demanda local no sentido de garantir carga horária para atuação no Conselho Municipal de Educação.

Desse modo, esta vinculação dos PME ao PNE, de certa forma, aproxima os municípios às políticas educacionais em andamento propostas para uma década, com metas que vão desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, e tratam de questões vividas em cada território e que precisam da ação do Estado, através dos entes federados que têm autonomia para propor projetos e programas, para dar conta da oferta da educação pública, gratuita, laica e de qualidade, que promova a justiça social e a democracia nos diferentes espaços em que ela acontece. Conforme Souza; Alcântara (2017), “um plano de educação não

possui um fim em si mesmo, não se constituindo, portanto, como um instrumento independente e suficiente de gestão”. Embora se afigure num registro de coordenação e sistematização das decisões previstas para a condução das políticas educacionais no município, vale frisar que o PME é parte integrante dessas mesmas políticas e não estranho a elas. Em consequência, deve ser concebido como dispositivo técnico e político de planejamento local da educação, nos termos de não apenas se portar processualmente como sua expressão, mas, a um só tempo, como forma privilegiada de intervenção nas múltiplas realidades regionais e locais.

Partimos para a análise das estratégias previstas pelo município C, na comparação com as estratégias do PNE. Podemos acompanhar a partir do quadro abaixo.

Quadro 33 – Estratégias Previstas pelo município C

Município C Estratégias	Estratégias referente a Meta da Gestão Democrática no Plano Municipal de Educação
01	Regulamentar a gestão democrática no sistema de ensino e na educação básica, respeitando as leis nacionais, inclusive com definições de critérios para nomeação de direção das escolas;
02	Aderir aos programas de apoio e formação para os conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, e de outros e para os representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
03	Instituir no Município o Fórum Permanente de Educação ou Comissão, com o intuito de coordenar a conferência municipal, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME;
04	Estimular as escolas, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
05	Estimular e o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
06	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na autoavaliação da instituição de ensino;

07	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
08	Oportunizar e estimular a participação em programas de formação para os diretores e gestores escolares.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PME do município C

O município C mantém o número de estratégias do PNE no seu PME, com algumas repetições, supressões e acréscimos nos textos em relação ao plano nacional, o que se justifica por fazer parte da ressignificação em nível local. Quanto às repetições, evidenciamos esta ocorrência nas estratégias 3, 4, 5 e 7, as quais ressaltam a instituição do Fórum Permanente de Educação, o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, as condições para o funcionamento dos conselhos escolares nas escolas e nos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino. Na estratégia 1, suprime a menção ao repasse de transferências da União, aborda os critérios de nomeação, entretanto, não os especifica como técnicos, de mérito e desempenho, bem como não menciona a participação da comunidade escolar. Na estratégia 2, substitui o verbo *ampliar* por *aderir*, entendendo-a como uma ação em nível federal a ser ofertada aos Estados e Municípios, não planejando uma ação local em relação a formação de conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social e de acompanhamento de políticas públicas. Na estratégia 6, altera a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares para “a participação dos pais na autoavaliação da instituição de ensino”, e, na estratégia 8, também altera a escrita, passando a seguinte redação “oportunizar e estimular a participação em programas de formação para os diretores e gestores escolares”, prevendo uma ação externa a Secretaria Municipal de Educação, mas com o apoio desta caso seja promovida por outra instância governamental ou instituição de ensino.

Quadro 34 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município C

ESTRATÉGIAS DO PNE	ESTRATÉGIAS DO PME – MUNICÍPIO A
1- Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a	1- Regularizar a gestão democrática no sistema de ensino e na educação básica, respeitando as leis nacionais, inclusive com definições de critérios para nomeação de direção das escolas;

<p>nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;</p>	
<p>2- Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>	<p>2- Aderir aos programas de apoio e formação para os conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, e de outros e para os representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>
<p>3 - Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;</p>	<p>3- Instituir no Município o Fórum Permanente de Educação ou Comissão, com o intuito de coordenar a conferência municipal, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME;</p>
<p>6- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</p>	<p>6- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na autoavaliação da instituição de ensino;</p>
<p>8- Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional</p>	<p>8- Oportunizar e estimular a participação em programas de formação para os diretores e gestores escolares.</p>

específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	
--	--

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PNE e o PME do município C.

Na elaboração de suas estratégias, o município C reforça a regulamentação da gestão democrática, prevista na meta 19 do PNE, e a questão voltada a nomeação dos(as) diretores(as) de escola, com base na definição de critérios. Quanto a estratégia 2, o município C coloca-se como receptor dos programas de apoio e formação de conselheiros, na expectativa de que estes sejam ofertados pelas outras esferas, e sinaliza com a garantia de funcionamento dos respectivos colegiados de controle social e participação. Há também a previsão legal de instituir o Fórum Municipal de Educação, que, além de coordenar a Conferência Municipal, atuará no acompanhamento e execução do PME. Na estratégia 6, exclui-se a avaliação de docentes e gestores, no entanto, prevê a participação dos pais na autoavaliação da instituição de ensino. Quanto a estratégia 8, também há previsão de que a ação seja realizada por outras esferas para que os/as diretores/as e gestores/as tenham a oportunidade de participar. No quadro abaixo, são apresentadas as estratégias previstas pelo município D em relação a GD.

Quadro 35 - Estratégias previstas pelo município D

Município D Estratégias	Estratégias referente a Meta da Gestão Democrática no Plano Municipal de Educação
01	Estruturar os quadros funcionais das escolas da Educação Básica com os respectivos profissionais do magistério e os respectivos profissionais da educação não docentes, ocupantes de cargos de provimento efetivo e que estejam em exercício nas escolas a que se encontram vinculados.
02	Garantir ao magistério público municipal valorização e remuneração adequadas, com piso salarial próprio de acordo com a Lei nº 11.738/2008, incentivando a formação continuada
03	Implantar programa de apoio e acompanhamento a iniciantes em estágio probatório, dando suporte na implementação da metodologia de ensino e do currículo implementado
04	Garantir no plano de carreira dos profissionais da educação na rede municipal, licença remunerada e incentivo para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu
05	Promover revisão do Plano de Carreira do Magistério municipal, sempre que for necessário, com o propósito de adequar a legislação ou atender demandas da categoria

06	Fomentar a participação nos programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar, garantindo a esses colegiados espaços físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções
07	Estimular, em todas as redes de Educação Básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas
08	Estimular o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, fomentando a participação em programas de formação, provendo espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para o desempenho de suas funções, como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional
09	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional
10	Estimular a participação dos profissionais da educação, alunos e seus familiares na construção dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares
11	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino público através da garantia de recursos financeiros
12	Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação
13	Assegurar a existência de Plano de Carreira para os profissionais de educação básica, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VII do art. 206 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PME do município D.

O Município D vincula a meta da GD à valorização dos profissionais da educação, evidenciando isto na elaboração das estratégias que abordam a organização do quadro de profissionais em suas respectivas funções, a remuneração através do piso salarial profissional nacional²¹, estágio e plano de carreira, isto é, as estratégias 1 até a 5 e na 13. As questões relacionadas aos Conselhos, a participação, a autonomia e a transferência de recursos financeiros à escola estão postas nas estratégias 6, 8, 9 e 11. A presença do Grêmio Estudantil e Associação de Pais está prevista na estratégia 7, já a participação dos professores e comunidade escolar nos PPP, CE, RE e PG está presente na estratégia 10, e, na estratégia 12, está prevista a transferência de recursos diretamente às escolas para que possam planejar o seu destino juntamente com a comunidade escolar.

²¹ Piso Nacional do Magistério, previsto através da Lei 11738/2008 que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Quadro 36 – Relação das estratégias do PNE com o PME do município D

ESTRATÉGIAS DO PNE	ESTRATÉGIAS DO PME – MUNICÍPIO A
<p>2- Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>	<p>6- Fomentar a participação nos programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar, garantindo a esses colegiados espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.</p>
<p>4 - Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p>	<p>7- Estimular, em todas as redes de Educação Básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas.</p>
<p>5- Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;</p>	<p>8- Estimular o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, fomentando a participação em programas de formação, provendo espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para o desempenho de suas funções, como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional.</p> <p>9- Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional.</p>
<p>6- Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos</p>	<p>10- Estimular a participação dos profissionais da educação, alunos e seus familiares na construção dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.</p>

projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	
7- Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;	11- Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino público através da garantia de recursos financeiros.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com o PNE e o PME do município D

Importante esta relação entre as condições de trabalho dos profissionais da educação e a gestão democrática, uma vez que ambas estão relacionadas no sentido de valorização dos profissionais da educação, pois que representam um ator importante no cotidiano escolar, sua interação pedagógica diária com os demais atores, em especial estudantes e pais, impulsionam e estimulam a participação efetiva de todos nos processos decisórios no âmbito escolar e, além disso, corroboram com a construção de espaços democráticos e participativos no processo educacional, por meio do diálogo e da participação nas decisões que resultem dos saberes, desejos, necessidades e aspirações dos integrantes da comunidade escolar.

Ao chegar no final desta seção, partindo do ponto de vista da abordagem do ciclo de políticas (Ball, 1998), percebe-se nitidamente a relação entre o nacional e o local, e como esta relação se dá por meio de contextos inter-relacionados (contexto da influência, contexto do texto, contexto da prática), que ocorrem simultaneamente, tanto na relação entre as políticas nacionais induzidas para as locais, como é o caso do PNE em relação à construção dos PME, bem como na implementação de políticas locais, que se dará a partir daquele plano ressignificado. Contudo, não podemos pensar a implementação de políticas públicas como um processo linear, com a possibilidade de imposição de significados para as políticas educacionais oriundas do centro (União/MEC) para o local (municípios), pois, neste momento, elas podem ser relativizadas, já que os municípios são atores com uma história própria e singular, e a leitura que farão do texto da política estará relacionada com essa singularidade. No contexto da prática, a política passa por uma reinterpretação que, mesmo mantendo as diretrizes da política nacional, pode também induzir a ressignificação da política original (BATISTA, 2018).

A elaboração das estratégias presentes nos quatro municípios dá a dimensão do quanto a GD é um processo construído lentamente, com a articulação dos diferentes atores, que acaba

por garantir, no texto, muitas possibilidades de avanços e de ressignificações que ocorrem no momento da implementação, da leitura do PME e do planejamento da gestão educacional e da gestão escolar, e que transforma-se numa construção social que precisa ser realizada considerando as especificidades socioeconômicas, políticas e culturais das municipalidades.

Ao limitar a análise dos PME como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões, com ênfase nos quatro municípios selecionados, no contexto local, aproximo-me dos conceitos de democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007) e de justiça social (FRASER, 2007), compreendidos, nesta tese, como essenciais para o processo de democratização da e na educação. Afirmar que, ao elaborar seus PME e regulamentar a GD, os municípios promovem a democracia e justiça social é negar as marcas das relações conservadoras, clientelistas e patrimonialistas que ainda se fazem presentes nas decisões em torno das políticas educacionais nesta região, entretanto, afirmar que não que há tentativas, experiências e ações que, em determinados momentos, configuram uma democracia de alta intensidade e de justiça social é negar os movimentos vividos e os processos de participação desencadeados na elaboração, formulação e encaminhamentos dados a partir do PME e da lei da GD.

Democracia de alta intensidade é vivenciada através da constituição dos grupos de trabalho, das comissões organizadoras, da realização das Conferências Municipais de Educação, da atuação do CME, da presença do CE e demais colegiados e associações, que participam com o seu voto ou a partir do voto, legitimando as representações dos grupos, do compromisso com a prestação de contas para compreender como efetivamente está a educação em cada um dos municípios e da oportunidade de cada participante decidir e tomar as decisões num processo coletivo de elaboração das políticas públicas (SANTOS, 2007).

Ao pensar o PME de cada município, constata-se que foi oportunizado, aos diferentes atores do campo educacional e da sociedade civil, participarem do processo de decisão, por conseguinte, neste momento, há uma conexão entre democracia e justiça, que, segundo Fraser (2009), não acontece quando a maioria das pessoas são impedidas de participarem, em termos paritários, dos processos de decisão. Entretanto, nos casos analisados, houve a possibilidade de participação.

6.4 CONCEPÇÃO DOS ATORES EDUCACIONAIS SOBRE A META 19

Na sequência, debruço-me na análise das enunciações dos atores institucionais e educacionais que responderam aos temas ligados à política educacional, no âmbito dos municípios pesquisados, e que estão à frente dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação e das condições para a concretização da meta relacionada à gestão democrática e suas estratégias. Para a respectiva análise, utilizo as seguintes categorias: Planos Municipais de Educação, Gestão Democrática, Eleição de Diretores, Conselho Municipal de Educação e Participação da Comunidade Escolar.

A partir destas categorizações, é empregada a análise institucional dos atores que se utilizam da linguagem para a formação, a expressão, a transmissão e a transformação de crenças e atitudes, por meio das quais forma criadas e organizadas as formas e as estruturas sociais que consolidam as instituições, uma vez que, segundo Krieg-Planque (2018), a linguagem é essencial para as instituições. Além disso, emprega-se também a análise de enunciação, já que as entrevistas com os(as) Secretários(as) de Educação e Presidentes dos CME supõem uma certa autonomia, que faz de cada entrevista uma narrativa muito original e singular, a partir da questão central que é a GD. Assim sendo, a análise de enunciação está virgem de qualquer hipótese interpretativa antes do estudo formal do discurso (BARDIN, 2016).

Importante considerar que cada um dos atores representa um governo ou uma instituição atrelada a este governo, tendo em mente o quanto e como este lugar e esta posição influencia na sua abordagem sobre as questões propostas. O que fica evidente se pensarmos, na posição dos(as) Secretários Municipais de Educação, nomeados pelo Prefeito Municipal para este cargo, o quanto estes atores estão comprometidos com o plano de governo e o alinhamento político-partidários, ficando atrelado a seu comando e programa. Um destaque dá-se ao município C, que tem um arranjo informal entre os professores municipais, que é a escolha do(a) Secretário(a) Municipal de Educação que contemple os professores efetivos que atuam nesta rede de ensino, conforme explicitado na entrevista pelo a(a) Secretário(a), que afirma:

Não sei como é nos outros municípios, mas aqui existe um pouquinho, pode se dizer, uma certa cultura de que se escolha profissionais que façam parte da rede, não que isso tenha acontecido sempre, mas existe uma tendência bastante grande, bastante forte, assim, que se escolham pessoas que façam parte da rede municipal. Como eu disse, não necessariamente que deveria ser, já teve secretários da rede estadual também, mas não deu muito certo.

Acredito que um outro ponto, assim determinante, é que na verdade a gente tem vínculo com partido político.

Na fala acima, percebe-se que o(a) Secretário(a) Municipal de Educação tem claro o vínculo partidário, e, condicionado a este vínculo, está o dever de defender este governo, o que, segundo Bourdieu (1990), aproxima-se da lógica da magia e exerce o seu poder simbólico, transformando-se num porta-voz do grupo que está no poder na municipalidade.

Quanto aos Presidentes dos CME, percebe-se uma proximidade com o governo municipal, tanto pelo segmento que representa, quanto pela dependência de funcionamento que o CME tem no que se refere às condições de trabalho, espaço, material e disponibilização de tempo. Já em relação aos diretores(as) de escola, observa-se que, em dois municípios, a escolha se dá por eleição, sendo que, num deles, o interesse pelos professores em participar do processo vai diminuindo a cada ano de eleição, tendo como motivo o pouco incentivo salarial para quem desempenha a função; e, nos outros dois municípios, a escolha dá-se por indicação, o que ocorre na maioria dos municípios desta região, mantendo-se a relação de dependência, clientelismo e indicação pelo poder local.

Sendo assim, tanto a instituição que representam quanto a função que exercem influenciam na forma de se expressar de cada um, que permitem ou não falar sobre os temas propostos, sob pena de estar polemizando, questionando ou avaliando o governo que indica os ocupantes dos cargos e, desta forma, podem ser substituídos a qualquer momento.

6.4.1 Planos Municipais de Educação

Os Planos Municipais de Educação, elaborados e aprovados até junho de 2015, foram resultado de um movimento articulado ao Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), suscitaram espaços de muita discussão e debate, embora, em alguns aspectos, tenha sido feita a transposição do texto previsto no PNE para os textos que compõem os PME. Dessa forma, a análise do proposto em nível nacional e sua relação com a realidade vivida em cada território seria possível, e isto é algo importante a se considerar.

6.4.1.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação

Na entrevista realizada com os Secretários Municipais de Educação, quando o tema abordado foi o Plano Municipal de Educação, alguns pontos fizeram parte do roteiro, com ênfase sobre a existência ou não de um plano, a participação da comunidade na sua construção, seu monitoramento e sua avaliação, e até que ponto ele está presente ou não na formulação e implementação das políticas públicas educacionais nos respectivos municípios. No quadro abaixo, apresento alguns aspectos expostos pelos(as) Secretários(as) Municipais de Educação quanto ao PME, como uma categoria em análise.

Quadro 37 – Secretários Municipais de Educação em relação ao PME

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Secretários Municipais de Educação
A	Houve participação da comunidade para elaboração do PME. Seguidamente, analisamos o PME e estamos convencidos de que, para colocar em prática, precisa ter investimento de recursos, bem como na capacitação dos profissionais e nos seus salários. Investir maciçamente na parte pedagógica.
B	O PME foi construído com a comunidade escolar e outros segmentos da comunidade. Evoluímos em muitas metas. Ele está sendo seguido e precisamos avançar sempre mais. É importante que, mesmo com as trocas de gestores, o PME seja respeitado para manter a continuidade das políticas educacionais. Percebe-se que algumas rupturas ocorreram por conta desta troca, manteve-se a questão da continuidade nas obras em andamento. O que a gente também verifica e se questiona é até que ponto, em nível estadual e federal, há a preocupação com o PNE, por exemplo? O PME é importante, pois mesmo que haja troca na gestão, o plano serve como um ponto de partida e garante certa continuidade.
C	Foi feita uma comissão para a construção do PME, e ele é um plano bem de acordo com a nossa realidade. O planejamento da Secretaria é feito para cumprir as metas. O plano é muito bom, e nós conseguimos até realizar algumas metas, porque a PREDUC ²² sempre estava, digamos, nos auxiliando e questionando, e a gente foi fazendo isso.
D	Ele está presente em todo o planejamento da Secretaria, seguidamente analisamos as metas e o que precisamos para cumpri-las. Incentivamos muito a autonomia nas escolas e o engajamento das equipes com as comunidades escolares, a atuação do Conselho escolar, porque somente assim vamos avançar.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

²² Promotorias Regionais de Educação que atuam no fomento das ações na tutela de direitos coletivos e difusos de crianças e adolescentes, com vistas à efetivação de educação básica, obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 anos (dezessete) anos de idade.

Na entrevista com os(as) Secretários(as) Municipais de Educação, fica claro que todos os municípios possuem o seu Plano Municipal de Educação, construído com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, que há uma revisitação constante ao PME para buscar o alcance das metas, mas que também há alguns entraves encontrados no decorrer do trabalho, principalmente no que diz respeito a autonomia financeira, segundo o(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município A.

A própria administração não tem interesse de delegar esses poderes para escola, mesma que eu defenda a importância de o diretor decidir com a comunidade escolar o uso de recursos ou até mesmo os investimentos necessários, sem falar que não teríamos a morosidade no atendimento das demandas.

Embora esteja presente a questão da autonomia enquanto uma das estratégias para o alcance da meta 19, ainda é difícil a sua prática na gestão das unidades escolares, uma vez que as decisões permanecem centralizadas na administração municipal e, principalmente, no que diz respeito a autonomia financeira, que se dá não somente pelo repasse de recursos às escolas, mas também pela sua capacidade de discutir e decidir com a comunidade escolar qual investimento seria importante e necessário para a escola, que atenderia os projetos desenvolvidos no momento.

Outro aspecto importante e que foi explicitado na fala do município B refere-se ao PME enquanto uma possibilidade de continuidade nas políticas públicas educacionais em andamento. Sabemos que, a cada quatro anos, temos eleições municipais, e, por vezes, se dá a troca na gestão, por conseguinte, o grupo que até então estava à frente da Secretaria Municipal de Educação é substituído, logo, muitos projetos são engavetados, esquecidos ou substituídos. Compreender os PME como políticas de estado e não de governo é imprescindível para que se valorize as experiências vividas, os resultados já obtidos e se proponha alterações que venham ao encontro do alcance da meta traçada para cada etapa e modalidade da Educação Básica e Superior, no âmbito da municipalidade, sem interromper processos em andamento.

Se analisarmos o Plano Nacional de Educação como um texto, resultado de múltiplas influências e agendas, que sua formulação envolveu intenções e negociação dentro do Estado e do processo de formulação da política, processo repetido quando da formulação dos PME, levando em consideração que os textos também são discursos que estabelecem limites sobre o

que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade (BATISTA; PEREYRA, 2020), é previsível que, quando há a troca de gestão, seja no município, seja na Secretaria de Educação, sempre haverá rupturas nas políticas públicas educacionais em andamento. Podemos verificar esta situação na fala do(a) Secretário(a) de Educação do município B, quando afirma que:

[...] quando troca de gestor não se tem o mesmo apreço por determinada ideia, uma mesma visão, e aconteceu aqui de desarticular bastante, situações, assim, no que se refere ao turno integral, por exemplo. Ou seja, o que eu quero dizer é que essas políticas públicas que são implantadas, da importância delas terem continuidade, e todos os gestores que entrarem respeitar, para que quando a gente chega no final do decênio, a gente ter esse plano totalmente cumprido, ou a maior parte.

Talvez este seja o grande desafio dos municípios: a descontinuidade das políticas públicas em andamento para que se possa, no final do período de vigência do plano, verificar os avanços e redimensionar o que não foi possível alcançar, reavaliando, criando estratégias e condições para que as metas não atingidas, se ainda tiverem relevância para a melhoria da educação, estejam presentes no próximo plano, ressignificando sempre que necessário. É imprescindível pensar os PME como dinâmicos e em constante vinculação com a realidade, para que, de fato, possam traduzir políticas públicas educacionais que coloquem todos os atores educacionais envolvidos em ação para a sua efetivação, e concebê-lo enquanto política pública sempre em movimento.

Podemos perceber pelas falas que os Planos Municipais de Educação, nos quatro municípios pesquisados, não estão engavetados, mas fazem parte do planejamento educacional local, servem como um parâmetro e são de conhecimento da comunidade, uma vez que, resultante de um processo em que todos tiveram a oportunidade de participar. Em relação a esta situação, o município C levanta uma questão interessante ao questionar até que ponto a preocupação com o plano se dá em nível estadual e federal, já que os municípios estão empenhados em colocar em prática os PME. Conforme o(a) Secretário(a) do município C, “é importante citar a atuação inclusive da PREDUC, que tem acompanhado as ações do município relacionadas ao PME vigente, questionando e auxiliando quando necessário”.

Com esta perspectiva, verifica-se a trajetória vivida pelos municípios na construção dos PME, que mesmo tendo como modelo o PNE, conseguiram fazer um movimento, no âmbito local, que compromete os diferentes atores na busca de possibilidades de efetivar metas e estratégias previstas em seus planos. E mesmo que encontrados impasses, dificuldades e até mudanças no planejamento, os PME elaborados e aprovados seguem no horizonte das Secretarias de Educação, dos atores envolvidos e de órgãos externos que o reconhecem como uma política pública educacional em andamento.

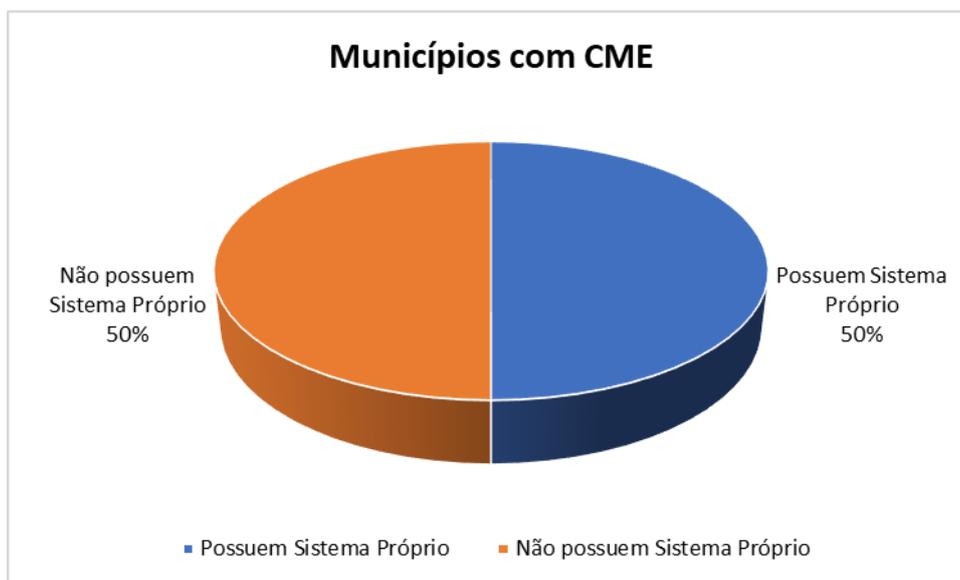
6.4.1.2 Concepção dos Presidentes do Conselho Municipal de Educação

Na sequência, temos a percepção dos Conselhos Municipais de Educação, através dos seus Presidentes, que, ao participarem da entrevista, abordaram a atuação deste órgão na construção do PME. Importante contextualizar a atuação do Conselho Municipal de Educação nos quatro municípios pesquisados.

Nos quatro municípios em análise, temos a existência dos Conselhos Municipais de Educação, sendo que, em dois deles, há Sistema Próprio de Ensino. Os CME são órgãos colegiados cuja importância se dá pela articulação possível de ser estabelecida entre governo e sociedade na busca pela garantia dos direitos educacionais e da escola pública, gratuita e de qualidade para todos.

Após a Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988), que prevê a democratização do ensino e a descentralização de poderes ao ente federado municipal, antes dependente das decisões de âmbito estadual e federal, muitos municípios, principalmente pós LDB, organizaram, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino, entretanto, alguns, mesmo criando os seus Conselhos Municipais de Ensino, não constituíram um sistema próprio e permaneceram na dependência dos Conselhos Estaduais de Educação, sem que o poder de decisão, a elaboração de normativas e as deliberações ocorram no âmbito dos CME.

No Rio Grande do Sul, temos 67 municípios que ainda não possuem Sistema Próprio, sendo 10 deles situados na região da AMM, objeto desta pesquisa. Dos quatro municípios pesquisados no estudo de caso, todos possuem CME, porém, somente dois constituem próprio Sistema Municipal de Ensino, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Conselhos Municipais que possuem ou não sistema próprio

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Peroni (2008) e Batista (2013) enfatizam que o CME com funções deliberativas e normativas surge no período posterior à LDB, afirmando que tais conselhos potencializam a descentralização das políticas públicas educacionais. Além disso, as autoras advertem que a gestão do CME sem a existência do SME compromete e minimiza a autonomia deste colegiado, já que, nessa lógica, o poder executivo local intervém direta e incisivamente nas decisões e encaminhamentos da educação municipal. Situação presente na fala da Presidente do CME do município C, que não possui SME, ao afirmar “o nosso, no caso, o CME sugere, até delibera, ele pode estabelecer regra, mas cumpre-se ou não vai depender do gestor, né. Então, eu acho que hoje, para os Conselhos serem ouvidos, realmente, eles deveriam ser normativos, deliberativos e impositivos”.

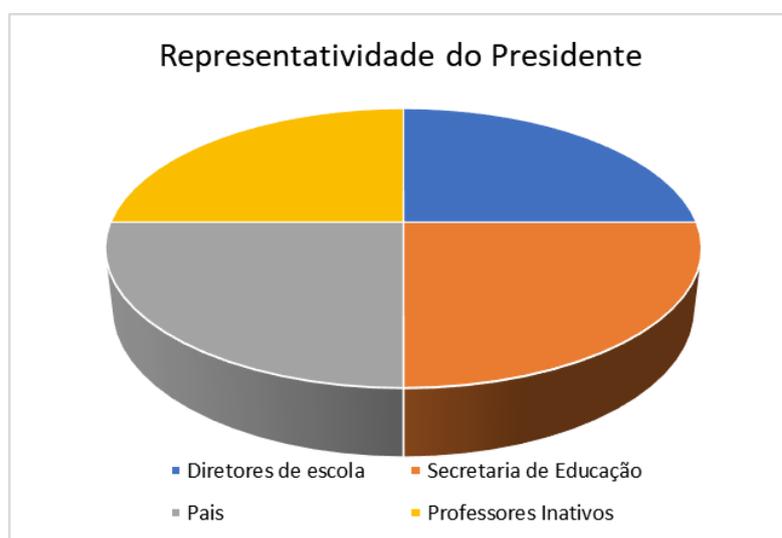
Os integrantes do CME cujos municípios não possuem SME percebem a limitação de sua atuação, pois suas decisões, normativas e sugestões sempre ficam na espera de aprovação por parte do Executivo local, o que, de certa forma, fragiliza e minimiza a função dos conselheiros e conselheiras, que, a partir das suas representatividades, participam do colegiado e trazem consigo demandas que precisam ser disputadas, defendidas e priorizadas.

A criação dos Conselhos Municipais de Educação está relacionada a democratização da educação, uma vez que, a partir da representatividade de segmentos da comunidade escolar, órgãos e instituições da sociedade, efetiva-se a possibilidade de participação, mobilização, decisões compartilhadas, controle social e debates permanentes relacionados a

temas que circundam a educação. O Conselho Municipal de Educação tem o caráter de órgão de natureza colegiada, que, ao desempenhar funções consultiva, deliberativa e normativa, soma-se às funções fiscalizadora, propositiva, mobilizadora e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal, como um espaço institucionalizado de participação nas leis dos sistemas municipais de ensino, que contribui para a democratização da gestão educacional e fortalecimento da gestão democrática.

No gráfico abaixo, podemos verificar os diferentes segmentos representados na Presidência de cada CME, dos quatro municípios pesquisados.

Gráfico 10 – Representatividades presentes na Presidência de cada CME



Fonte: Elaborado pela pesquisadora (2022)

Foi no olhar de cada representatividade que obtive a resposta referente a participação do CME na construção e elaboração do PME, que se constitui nas metas e estratégias elencadas para o período de dez anos no âmbito municipal.

Percebe-se que, na Presidência dos CME, prevalece a presença dos professores, sendo que, em dois municípios, esta presença é marcada pela atuação dos profissionais na Secretaria de Educação, tem-se no município D, um presidente que representa o segmento pais e atua na Secretaria como coordenador pedagógico, e, no último município, o cargo é ocupado por um professor inativo, que representa os aposentados. Dessa forma, tem-se três presidentes diretamente atrelados à Secretaria, pois, além de Conselheiros, desempenham suas funções profissionais na Secretaria de Educação, e um que, mesmo não desempenhando as funções na

Secretaria, depende desta para desempenhar a função de Conselheiro. Verifica-se, no quadro abaixo, o que pensam os Presidentes sobre esta questão.

Quadro 38 – Atuação profissional dos Presidentes do CME

PRESIDENTE DO CME	FALA REFERENTE A FUNÇÃO DE PRESIDENTE E A FUNÇÃO PROFISSIONAL QUE EXERCE
A	<p>“Eu estou agora, aqui, coordenadora na Secretaria Municipal de Educação. De conselheira há mais de 10 anos. Eu, agora, represento os diretores, como eu já sai da direção da escola, esse ano tá vencendo e nós já estamos solicitando o ofício pra troca dos membros. Toda vez que a gente recebe a documentação da UNCME pra estudo, sempre estudando, mantendo contato com as escolas, a própria Secretaria nos dá apoio, nos fornece um carro, um espaço pras nossas reuniões. Então, há aquela aceitabilidade, é aquela relação, assim, de conversa né. Precisa, vai, senta e conversa. Então, não há aquela briga, aquele confronto. Sempre que há um problema o Conselho é convocado pelo secretário, o Conselho estuda, debate e tenta encontrar uma solução. Tudo, assim, na maneira mais harmoniosa possível, né, sem haver aquela [...]. É um conselho atuante. E a gente é Sistema, então a gente tem que tomar muito cuidado porque é Sistema. Então, tem que ter todo esse cuidado”.</p>
B	<p>“Eu represento a Secretaria Municipal de Educação, tanto que, na semana que vem, nós vamos fazer a troca, a substituição dos membros porque atualmente eu não estou mais na Secretaria Municipal de Educação, eu estou numa escola como professora, então, não represento mais, na verdade, a Secretaria Municipal de Educação. Assim, o prefeito solicitou a todos os conselhos municipais constituídos no município que atualizassem os seus membros, porque na maioria deles tem membros que não representam mais as instituições que os indicaram. Então, por isso que a gente está fazendo. O nosso regimento, ele permite a recondução do membro, do conselheiro, no caso, mas como, de fato, a gente não representa mais, não está mais vinculado à secretaria, a gente entende por bem que chegou o momento de trocar”.</p>
C	<p>“Eu, hoje, a minha jornada de trabalho é 40 horas semanais na secretaria como Coordenador pedagógico. Eu tô representando o segmento pais. A gente tenta propor, só que o grande problema hoje, vamos ser bem direto né, os Conselhos, tanto Municipal de Educação, Conselho Municipal... sei lá, todos os Conselhos que existem hoje são quase meramente ilustrativos, né. Eles foram criados de uma forma de direcionar a gestão da administração pública, pra direcionar algumas ações, né, e, muitas vezes, não são ouvidos, e eles não têm</p>

	<p>poder de [...] a maioria dos Conselhos são conselhos normativos e não impositivos, como o nosso. [...] o bom é que, então, como coordenador e segmento pais, a gente consegue trazer algumas informações além do normal, [...] se eu fosse tá fora e trazer pra dentro”.</p>
D	<p>“Conselheiro por mais ou menos 15 anos. A gente teve por muitas vezes, daí sai, vence o tempo, tu tem dois anos mais dois anos de recondução e, inclusive, até na minha época que foi transformado em Sistema, né. Eu represento os inativos, os professores inativos do município. Até vou contar uma história. Logo que foi criado o Sistema, eu era presidente e tinha um membro direto do executivo, que dificuldade pra nós substituir ele. Ele foi dois mandatos, de prefeito seria o que, 8 anos? Como ele é representante direto do executivo, ele não pode participar do Conselho, entende? Não pode, porque ele é uma parte diretamente interessada. Então, é difícil, assim. Então, por isso que a gente também, às vezes, tem que ter muita força de vontade pra tu não desistir na metade do caminho, né. Agora, é aquilo que eu te falei, a gente não é muito bem visto no meio governamental. Quando o interesse deles é outro, a gente é importante na hora que interessa, e eu acho que não é pra isso que o Conselho é. O Conselho tem que fazer parte da organização, da criação e das decisões né, eu cobro muito isto.</p>

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora, com base na entrevista com os Presidentes dos CME

É possível verificar, nas colocações que constam no quadro acima, que representam as falas do Presidentes dos Conselhos Municipais em relação a função profissional que exercem e o quanto esta função está ligada ou não a Secretaria Municipal de Educação, as relações de dependência e independência conforme esta proximidade ou não. A Presidente do CME do município A atua há mais de 10 anos como conselheira e, no momento, está lotada na Secretaria Municipal de Educação, entretanto, demonstra estar atualizada aos estudos e conectada a UNCME-RS, levando ao Conselhos pautas para leitura e análise, além disso, sabe do compromisso por ser Sistema, enfatizando que há muito diálogo com o(a) Secretários para enfrentar os problemas.

A Presidente do CME do município B atuava na Secretaria de Educação e representava-a no conselho, porém será substituída por estar numa escola, no momento, além disso, menciona que o Prefeito solicitou uma atualização e substituição dos membros que não estão mais no Órgão que representavam quando da sua nomeação, segundo ela, a lei permite esta substituição. A situação em ela demonstra o controle do executivo local em relação a composição dos conselhos.

O Presidente do Conselho do município C representa o segmento pais e atua como coordenador pedagógico na Secretaria de Educação, preocupa-se com a existência de Conselhos meramente ilustrativos, que foram criados para direcionar a gestão da administração pública, e que, no entanto, muitas vezes, não são ouvidos. Por conseguinte, o conselheiro vê como positivo estar no Conselho e na Secretaria, pois consegue trazer as demandas externas, que representam os pais, e discurso internamente para tentar atendê-las.

Em relação ao município D, fica evidente que não trabalhar na Secretaria de Educação faz diferença na atuação do Conselho, ele se torna mais distante, nem sempre é convidado para participar dos debates e reuniões que discutem a educação. Enquanto Presidente, valoriza muito a independência do Conselho, visto que relata o conflito de interesses quando um membro do executivo age em causa própria. O presidente tem ciência do papel do CME e luta pela sua atuação, por convites para estar nas reuniões e participar das decisões.

Quanto à participação dos diferentes segmentos na Presidência dos CME dos municípios selecionados, é importante destacar que a maioria está ligada a funções exercidas e vinculadas diretamente ao executivo, com exceção de um, pois representa a Secretaria de Educação, embora, no momento da entrevista, deixasse claro que, por não estar mais na Secretaria de Educação desde o início de 2021, quando houve a troca na gestão municipal, aguarda a sua substituição através da nomeação de outra Conselheira; um representante dos Diretores de escola, destacando que, neste município, por haver a eleição de diretores, talvez haja uma autonomia maior por parte deste(a) gestor(a); uma representante dos professores inativos que, segundo o Secretário de Educação do município A, “as melhores pessoas pra participar do conselho são ex-professores que são aposentados, ex-diretores que tão aposentados, porque são pessoas que, vamos dizer, tem uma opinião. Tem pais que são participantes, mas não têm tanta habilidade para participar”; e um representante dos pais, que coincidentemente é professor e atua na Secretaria de Educação do município C, e analisa isto a seu favor por conseguir levar as demandas deste segmento e do Conselho para a pauta da Secretaria.

Diante dos dados acima apontados, podemos inferir que há uma forte predominância e interferência do poder executivo local na condução dos CME, sendo Sistemas Municipais de ensino ou não, o que acaba por comprometer a fiscalização e a proposição de políticas públicas educacionais que perpassem a intenção do poder executivo local e realmente dialoguem com as necessidades das diferentes realidades presentes no mesmo território.

Os estudos de Werle (2006; 2008) apontam como um dos principais entraves para o funcionamento do CME, a dificuldade de autonomia efetiva do órgão frente ao poder

executivo municipal, que, frequentemente, dele tem se apropriado, principalmente com uma presença representativa de conselheiros que estejam ligados ao poder local, fazendo com que as decisões prevaleçam de acordo com as ideias do executivo, fragilizando as decisões do conselho, dando ênfase a sua função normativa e atendendo apenas as exigências e formalidade da lei.

É fundamental a presença dos CME nas instâncias municipais, na perspectiva da participação e da representatividade social e educacional, considerando que, segundo Peroni (2008, p.201):

Descentralização, assim como autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática construída historicamente pelos educadores; nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais, elas foram ressignificadas, e os Conselhos Municipais de Educação são parte desse processo.

A presença dos CME representa a possibilidade de uma GD com participação da sociedade, representada pelos diferentes segmentos e setores, na tomada de decisão, no debate e nas decisões acerca da definição das políticas educacionais locais, por conseguinte, é possibilitar que os diferentes olhares, vivências e culturas estejam presentes nas discussões e temas que impactam diretamente na vida das crianças e dos estudantes, dos cidadãos de uma comunidade, na perspectiva de uma democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007), que inclua todos nos diferentes contextos de definição das políticas educacionais, bem como no contexto da prática (BALL, 1994), quando efetivamente são reinterpretadas, ressignificadas e recriadas (BATISTA, 2013).

Na sequência, apresento as respostas dos Presidentes dos CME dos quatro municípios selecionados, que ao participarem da entrevista, abordaram a participação deste órgão na construção do PME, e, quando questionados, discorreram conforme quadro abaixo.

Quadro 39 – Conselho Municipal de Educação em relação a elaboração do PME

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Conselho Municipal de Educação
A	O Conselho participou ativamente nas câmaras setoriais, que foram divididas em áreas, e sempre tinha um representante do CME. Também participamos das Conferências Municipais e sempre somos chamados para a avaliação e monitoramento.

B	Participou da elaboração do PME através de representações e auxiliou na promoção da Conferência Municipal de Educação.
C	Na época da construção do PME eu estava professor, não sei se o Conselho participou ou não, mas deve ter participado, pois foi elaborado de forma bem participativa e sempre estamos presentes no momento da avaliação do plano.
D	Fizemos grupos de estudos, foi bem trabalhoso, mas houve envolvimento de todos. Cada grupo fazia uma parte e no final apresentava e concentrava tudo para a decisão final de todos os envolvidos.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Com exceção do Município C, que não afirmou com certeza a participação do CME no processo de construção e elaboração do PME, os demais Presidentes dos CME afirmaram ter participado nas câmaras setoriais, nos trabalhos em grupos, com representações, e na realização das Conferências Municipais.

Ainda temos muitos desafios a vencer quanto à autonomia dos Conselhos Municipais de Educação, marcados pela vigilância das Secretarias Municipais de Educação e nomeação pelo executivo local, para que, de fato, se constituam em colegiados capazes de fortalecer os processos de gestão, como mecanismos coletivos de participação e democratização das redes/sistemas e instituições de ensino, comprometidos com a democracia, a participação e a qualidade dos processos promovidos na educação. Segundo Werle, Thom e Andrade (2008), a criação do sistema de ensino municipal, entretanto, pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato e associação de docentes, pais, alunos e cidadãos da localidade) e a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de empreender, construir um projeto de educação, por parte do município que cria o seu sistema de ensino. Por conseguinte, esta concretização ainda está na pauta a ser vencida pelos dez municípios da região da AMM, que não possuem sistema, sendo dois dos municípios selecionados para este estudo.

A partir da existência dos SME e CME, há mais condições efetivas de articular e fazer educação para além da permanência ou não de governos e de propostas verticalizadas impostas pelo poder local, que acabam por impedir a continuidade das políticas públicas educacionais construídas a partir da escuta das comunidades e atores envolvidos com a oferta da educação pública em suas diferentes etapas e modalidades.

Com certeza, a autonomia dos CME e a existências dos SME são opções políticas e se contrapõem a uma gestão autoritária e detentora das políticas públicas, dando voz aos diferentes atores, unindo competência técnica e compromisso com cada cidadão que precisa

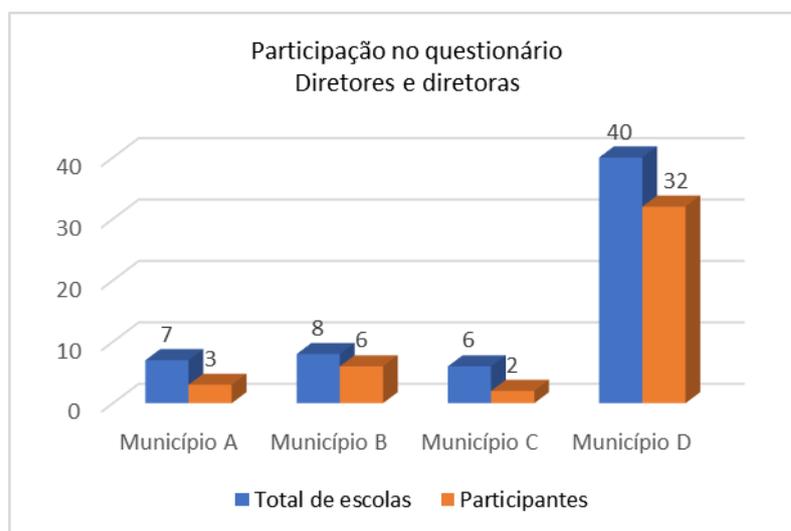
da oferta de uma educação de qualidade, que perpassa por condições de trabalho para o conselho, formação para os conselheiros e conselheiras, recursos para o exercício das funções e garantia da legislação para que haja envolvimento de todos na construção das políticas educacionais.

Saviani (1975) pondera que o SME é uma estrutura que emerge de um processo de amadurecimento, especialização e diferenciação na comunidade, que valoriza e reflete sobre a educação que é construída naquele local. Ao contar com um SME, o município tem a possibilidade de identificar as necessidades educacionais relevantes, construir processos de debate e participação, definir propostas a partir do conhecimento dos interesses e da cultura local, sem perder de vista as articulações com o regional, o nacional e o global.

6.4.1.3 Concepção dos Diretores(as) Escolares

No gráfico a seguir, temos o quantitativo dos diretores e diretoras que participaram do questionário online realizado sobre a participação da escola na construção e elaboração do PME.

Gráfico 11 – Diretores e diretoras participantes do questionário



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir do questionário on-line

Das 61 escolas que compõem a Rede Municipal de Ensino dos quatro municípios selecionados, 70% dos(as) diretores(as) participaram do questionário dos quais extraímos informações sobre a participação na construção e elaboração dos Planos Municipais de

Educação, bem como a importância deste plano na elaboração do planejamento das escolas, nos programas e projetos realizados no âmbito escolar e no alcance das metas relacionadas as etapas da Educação Básica presente em cada unidade escolar, resumidas no quadro abaixo.

Quadro 40 – Diretores de escola em relação ao PME

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Diretores(as) de escola
A	Houve a participação de todas as escolas, através dos diferentes segmentos na elaboração do PME, mas não há uma relação direta do trabalho realizado pelas escolas com o PME.
B	As escolas participaram da construção do PME, mas não há a avaliação do PME, não é feita com a participação das escolas.
C	Houve a participação das escolas na elaboração do PME, mas a sua execução fica a cargo da Secretaria Municipal de Educação.
D	Houve movimentação de todos quando da elaboração, mas, a partir da sua aprovação, o acompanhamento se dá pela Secretaria Municipal de Educação. Seis diretores deste município afirmaram não ter participado da elaboração do PME.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

É possível verificar que a maioria afirma ter participado da construção e elaboração do PME, sabem do que se trata, participaram das discussões, debates e decisões, antes que o texto fosse concluído e posteriormente aprovado. Entretanto, seis diretores e diretoras afirmaram não terem participado da elaboração do PME. Apesar disso, após esta fase de elaboração e aprovação, o plano passa a ser um documento mais distante do contexto escolar, mais utilizado pela Secretaria de Educação do que norteador do trabalho realizado pela gestão das escolas.

Ainda que o PME não faça parte do cotidiano do trabalho do diretor ou diretora, o fato da maioria ter sinalizado que participou da sua elaboração demonstra que são conhecedoras das suas metas e estratégias e que ele se relaciona diretamente com a etapa da Educação Básica ofertada pela escola na qual exercem a gestão escolar. Este conhecimento que possuem acerca do PME possibilita que, ao pensar a escola, estejam cientes do que precisam alcançar e de que serão cobradas pelas instâncias superiores a partir dos resultados obtidos no âmbito de cada unidade escolar, o que refletirá no resultado da rede municipal.

A gestão das escolas, numa perspectiva de gestão democrática, segundo Paro (2012), não pode colocar o diretor e a diretora como “responsável último pela escola” e “culpado primeiro” pela ineficiência dela, uma vez que a qualidade do seu trabalho está relacionada às condições de trabalho, ao envolvimento da comunidade escolar, à presença dos mecanismos

coletivos e não somente ao cumprimento de tarefas burocráticas e administrativas que nada têm a ver com a busca de objetivos pedagógicos.

Há muitos impasses que se contrapõem ao trabalho do(a) diretor(a), que, pela relação de submissão que exerce em relação ao executivo municipal, acaba por participar dos processos de decisões das políticas públicas educacionais somente quando convidado, não se sentindo pertencente ao SME e representante de toda uma comunidade escolar, que tem na escola uma possibilidade de superar os problemas vividos e garantir, a seus filhos, um futuro melhor, através da educação pública.

O(a) diretor(a) de escola não pode se eximir de sua responsabilidade assumida ao exercer o poder de coordenador do trabalho no âmbito escolar. Oliveira (2018) afirma que “[...] enquanto gestor, o diretor assume responsabilidades, e as características do seu trabalho podem revelar diferentes condições de trabalho para alunos e professores, o que será sentido no processo de ensino-aprendizagem da escola”. Ao assumir a direção da escola, por ter participado da construção do PME, por ter conhecimento do seu texto e saber que o mesmo foi aprovado pelo Legislativo Municipal, o diretor torna-se responsável por uma política pública educacional, que subsidiará o trabalho de todos os envolvidos no processo educacional; portanto, ele não precisa de autorização para trazer o PME para a gestão escolar, precisa, sim, exercer a sua autonomia e, através do exercício de sua função, discutir com a comunidade escolar, com os professores e profissionais o que é necessário para alcançar as metas e estratégias definidas no referido plano, fortalecendo a GD prevista em lei.

Dessa forma, a gestão escolar tem um grande compromisso com a efetivação das políticas públicas presente no PME, com o fortalecimento da GD, tanto por ter participado de sua construção do plano, quanto por ter sob sua responsabilidade uma comunidade escolar que tem direito a uma educação que lhe garanta o conhecimento, a cidadania e a preparação para participar da vida em sociedade, num processo democrático e participativo.

6.4.2 Gestão democrática

A gestão democrática é uma das categorias presentes na análise em tela, realizada a partir das entrevistas com os(as) Secretários(as) Municipais de Educação e com os Presidentes do Conselho Municipal de Educação e dos questionários realizados com os diretores e diretoras de escola, visto que está presente no tema desta tese, no que tange à meta 19 do PNE. Todos estes atores são fundamentais para a efetivação e o fortalecimento da gestão

democrática em cada território, e de sua postura, entendimento e compromisso com a democracia, com a participação e com a garantia da educação, depende o alcance desta meta, que precisa ser traduzida em ação nos SME e nas unidades escolares; visto que a escola é um importante espaço de diálogo, do exercício da democracia e da cidadania, tendo em vista formar um cidadão capaz de dominar conhecimentos da cultura local e universal, além de ser capaz de intervir na sociedade para a construção de bases mais justas e igualitárias.

6.4.2.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação

No quadro abaixo, constam as ideias dos/as Secretários/as Municipais de Educação quando questionados sobre a existência da lei da GD e sobre estar fazendo ou não uma GD na gestão da educação.

Quadro 41 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a GD

Concepção dos atores educacionais		
MUNICÍPIO	Secretários/as Municipais de Educação	
	Lei da Gestão democrática	Efetivação da Gestão democrática
A	Existe a lei, mas não está muito claro. O diretor é eleito pela comunidade escolar, só que a independência financeira eles não querem e a própria administração não tem interesse de delegar esses poderes para a escola.	Eu procuro fazer sempre em equipe, as decisões que eu tomo, ultimamente, é sempre em conjunto. Quando se faz necessário um conhecimento mais específico, eu busco sempre ouvir, por exemplo, a área pedagógica, a nutricionista, o pessoal das compras. Incentivo as diretoras a ouvir a comunidade escolar, buscar sempre a participação.
B	Temos a lei e realizamos a eleição de diretores. Mas percebe-se que faltam lideranças, pessoas que se dispõem a ser diretor ou a encarar a eleição. Predomina o medo e a insegurança. E a gratificação é insignificante para a função a ser desempenhada.	Avançamos muito desde a implantação da lei da GD, temos uma comunidade escolar muito atuante, diretores e diretoras bem comprometidos. Tudo é decidido coletivamente, os CPM e conselhos escolares são muito atuantes. Estamos incentivando a criação de Grêmios Estudantis nas escolas municipais.
C	Existe a lei da gestão democrática, tudo é feito através da consulta popular, é a participação da comunidade. Os diretores são	Eu não posso simplesmente querer fazer a gestão sem ouvir as pessoas envolvidas no processo. A construção partindo de ideias,

	cargos de confiança, escolhidos pelo prefeito, porém precisam estar dentro do quadro de professores do município e observada a formação e anos de atuação. Não podemos fazer a gestão sem ouvir as pessoas envolvidas no processo, sem conhecer as diferentes realidades. É importante discutir, debater, entender e depois decidir.	visões, sabe, além de tudo, faz você conhecer a realidade. Sempre tem os dois lados, vamos agradecer alguns, outros não, mas o importante é decidir pela maioria. A questão da política, por sermos um município pequeno, é muito forte, mas com diálogo estamos conseguindo avançar, pensar na educação e desenvolver a autonomia na gestão escolar.
D	Temos a lei da gestão democrática que garante a autonomia para as escolas e podemos verificar o avanço na autonomia administração, pedagógica e financeira. O diretor de escola é indicado, mas precisa ser da rede municipal de ensino. Já tivemos experiência com eleição, que foi julgada inconstitucional, e, a partir de 2010, temos indicação.	A gente dá autonomia para os gestores das escolas para fazer o seu trabalho e assessoramos no que é preciso. Ainda sentimos algumas dificuldades na participação por parte da comunidade escolar. Os diretores têm autonomia financeira, através de repasse municipal, e decidem com a comunidade escolar em que vão investir, tem dado muito certo, temos uma lei municipal que ampara.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Os quatro municípios selecionados possuem a lei da GD e, ao serem questionados sobre a sua existência, imediatamente afirmam ter a lei e a relacionam com a escolha dos(as) diretores(as) – mesmo que a participação nos processos de escolha cada vez seja menor devido à baixa remuneração – para o referido cargo, a falta de lideranças que queiram assumir, a autonomia financeira e a participação da comunidade escolar, temas importantes que estão presentes na meta 19, estratégias 19.1, 19.4, 19.5, 19.6 e 19.7 do PNE (BRASIL, 2014), reafirmados nos PME.

Questionados sobre a efetivação da GD na sua atuação como Secretário(a) Municipal de Educação frente à área educacional do seu município, todos(as) afirmam estar realizando uma gestão democrática, inclusive citando alguns exemplos de ações realizadas na prática que contemplam o diálogo, o debate, a participação das comunidades escolares, a autonomia dada aos gestores das escolas e as decisões a partir da opinião da maioria. Verifica-se que a gestão democrática é vista mais como uma ação externa, que se realiza para além do espaço ocupado por ele/ela como articulador das políticas públicas educacionais locais e responsável pelas condições dadas aos diferentes atores do processo educacional para que de fato possam implementar a GD na promoção da educação municipal e escolar.

Os(as) Secretários(as) Municipais de Educação são cargos de confiança do Executivo Municipal, nomeados pelo Prefeito Municipal, e que, num primeiro momento, estão afinados com o projeto legitimado pelo voto e que teve o seu plano de governo aprovado pela maioria da comunidade local. Ao assumir a pasta da Educação, com o maior orçamento a sua disposição, com PME em andamento, aprovado por lei, com uma das metas voltadas a GD, tem-se um grande desafio pela frente: garantir a participação dos diferentes atores educacionais e sociais e dar conta do plano de governo local. Frigotto (2009, p.76) denuncia que a política e gestão educacional em nossa sociedade são produzidas de forma fragmentada e precária, porquanto “[...] expressão das relações sociais dominantes [...] fundada na desigualdade [...] o que dificulta fazermos valer processos democráticos visto que se situam em meio a uma estrutura social tão desigual”. Há uma enorme distância entre o que as intenções proclamam e o que as ações fazem, sendo isto, segundo o autor, o maior mal de uma tradição política marcada pela ambiguidade entre democracia e autoritarismo.

O autoritarismo mostra sua faceta em muitos momentos, principalmente em quem detém um cargo ou exerce uma função de comando, podemos perceber isto na fala do(a) Secretário de Educação do município A, ao comentar que: “eu sou democrata, mas quando eu tenho que ser autoritário, eu também sou autoritário, eu sei ser também, tá”. Por conseguinte, a constituição de uma sociedade patriarcal e autoritária está presente nas relações de poder, e, de certa forma, acaba sendo um limitador para o desenvolvimento de práticas democráticas e participativas por todos os envolvidos no processo educacional. De maneira alguma, aquela colocação anula o esforço do(a) Secretário(a) em promover a GD e reconhecer que há muitos desafios a vencer, quando evidencia, por exemplo, “eu dou liberdade, principalmente na área pedagógica, mas, às vezes, fico triste porque não há inovações e avanços. Não temos engajamento, assim, total na educação”.

Outra constatação presente nas entrevistas com os(as) Secretários(as) de Educação revela o quanto os mecanismos coletivos estão mais presentes e valorizados no debate e na tomada de decisão sobre a educação, ação enriquecida pela fala do(a) Secretário(a) de Educação do município C: “*a gente trouxe muito pra próximo de nós o Conselho Escolar e o CPM, também o Conselho Municipal de Educação participando, opinando, nos ajudando, nisso eu vejo uma gestão democrática*”. Sabemos o quanto as relações de poder são ora marcadas pelo verticalismo, ora marcadas pela horizontalidade, e esta proximidade com os integrantes dos conselhos e associações aproximam-se de espaços de participação, garantindo a democracia. Porém, nem a existência da lei, nem a participação dos representantes dos

diversos segmentos e setores garantem a efetivação da GD, que, segundo Souza (2009) precisa:

Ser compreendida como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema, 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/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos.

Apropriados do texto do PME, da meta e da lei que aborda a GD em cada um dos territórios locais, os/as Secretários/as Municipais de Educação, a partir de sua participação, precisam estar abertos a ouvir os problemas, as demandas, contextualizá-los e construir alternativas que possam solucionar as dificuldades enfrentadas. A tomada de decisão, a partir desta participação, e a transparência dos investimentos nas informações que dizem respeito as políticas públicas educacionais vão corroborando para que efetivamente se construa a democratização na gestão do sistema e da escola.

A autonomia é uma expressão muito utilizada pelos(as) Secretários(as) de Educação, que, de certa forma, afirmam que os(as) diretores(as) de escola dispõem desta autonomia para realizar uma GD frente às escolas que exercem a respectiva função. Ao abordar a autonomia nas escolas, o(a) Secretário(a) de Educação do município B afirma que:

Na parte dos recursos financeiros, as escolas administram os recursos federais recebidos, os recursos do CPM e encaminham a Secretaria as demais necessidades, e temos conseguido atender. Nas questões pedagógicas, o planejamento parte da Secretaria de Educação, é aprovado pelos diretores e coordenadores das escolas, de maneira, muito dialógica e democrática e que, ainda assim, eles podem adequar a realidade escolar quando elaboram seus projetos pedagógicos. A escola tem autonomia pra atender a sua própria demanda, no caso, realizar os projetos.

Na visão acima, podemos perceber que a autonomia dada à escola parte da ideia inicial da Secretaria de Educação, que apresenta o planejamento, dialoga sobre o mesmo e recebe a aprovação dos(as) diretores(as) e coordenadores, que, a partir deste momento, podem

apresentá-los as suas escolas e adaptá-los à realidade. Apresento o conceito de autonomia decretada, exposto por Barroso (2003), o qual reduz a autonomia das escolas à sua dimensão jurídico-administrativa, pelo simples fato de ter suas competências transferidas da administração central, no caso, das Secretaria de Educação, para as escolas, e o associa à relação exposta, pois o não cumprimento ou aceitação do planejamento apresentado acarretaria o não desempenho de sua função, e, por consequência, o seu afastamento. Na perspectiva da GD, o que se espera dos/as diretores(as) de escola é o movimento inverso, qual seja, que as demandas, vontades, necessidades, sonhos e idealizações dos diferentes segmentos da escola (professores, funcionários, pais e estudantes) sejam apresentados a Secretaria de Educação e, a partir destas, seja elaborado o planejamento educacional, ou avaliado, com base no PME, as metas e estratégias e o que ainda precisa ser reorganizado e adaptado ao momento e a realidade vivida.

Ainda, em relação à autonomia, o(a) Secretário(a) de Educação do município C afirma que:

Na parte administrativa, as escolas têm autonomia de como organizar o trabalho, como administrar; na parte financeira, esta autonomia é exercida principalmente na aplicação dos recursos do PDDE²³, né, a escola pode direcionar no que está necessitando, observando a questão do custeio e capital, e, no pedagógico, a questão do PPP²⁴, as escolas podem ver o que é mais imediato, escutando a comunidade escolar, ela pode fazer as melhorias. Ela tem autonomia pra melhorar, para evoluir dentro da escola, eu vejo assim.

Mesmo com a autonomia dada pelo(a) Secretário(a) do município C aos diretores(as) das escolas municipais, sabemos que ela está diretamente ligada a gestão exercida tanto no âmbito municipal quanto escolar, que precisa estar pautada na democratização da educação a partir da garantia dos espaços de participação, do diálogo constante com os diferentes atores e das condições de trabalho, remuneração e valorização dos professores e funcionários que atuam na escola. Segundo Andrade (2012), a autonomia não pode ser vista como uma

²³ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e distrital e privadas de ensino especial que possuam alunos matriculados na educação básica, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar, também visa a participação social e a autogestão escolar.

²⁴ Projeto Político Pedagógico (PPP) proposto pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que prevê a autonomia pedagógica, é o instrumento que viabiliza a ação planejada da instituição de ensino e, por consequência, expressa a sua intencionalidade em relação a prática pedagógica.

concessão das autoridades governamentais, neste caso, do(a) Secretário(a) de Educação, que representam o Estado, neste caso, o município. Espera-se que os(as) diretores(as) sejam responsáveis pela proposição de políticas públicas educacionais a partir da participação de todos os atores educacionais e sociais e não se transformem meramente em executores de tarefas.

Já o(a) Secretário(a) de Educação do município D expõe a questão da autonomia da seguinte forma:

Eu acredito que às vezes os(as) diretores(as) precisam realmente ter este olhar, ver o quanto a Secretaria está passando para eles esta autonomia, para eles sentirem engajados na GD, para conseguir atingir os objetivos. Temos muitos desafios ainda, que é de fazer com que a comunidade escolar, o Conselho Escolar estejam realmente participando nas escolas, auxiliando, porque é algo que é muito importante, não é simplesmente a Secretaria ou a Coordenação Pedagógica, os professores, direção, nós precisamos do Conselho Escolar atuante para avançar na educação. O(a) diretor(a) precisa sentir que ele tem que fazer a gestão da escola com toda a autonomia que a gente dá, chamando o Conselho Escolar para ser participativo.

Compreender a autonomia como algo a ser conquistado, construído e não demandado a outrem requer a ampliação da representatividade de segmentos educacionais e sociais nos Conselhos Escolares, Fóruns de Educação e Associações e a descentralização da gestão pública, no caso, a educacional, para que possa emergir do debate, da discussão, da análise dos problemas e da tomada de decisão coletiva. Podemos afirmar que a autonomia presente na meta 19, em específico na estratégia 19.7, só será possível com o exercício da gestão democrática na educação e na escola, rompendo com a ideia de que a autonomia precisa ser autorizada, regulamentada ou permitida, ao contrário, precisa ser construída e exercida no cotidiano da gestão. Os(as) Secretários(as) Municipais de Educação tiveram a oportunidade de estar à frente da elaboração dos PME e acabaram inovando, em parte, na elaboração dos seus planos educacionais, justificado, de acordo com Souza (2017), especialmente pela metodologia e modelo adotados pelo PNE. Poderiam ter exercido com mais autonomia o processo de planejar a educação para um período de 10 anos, para além do proposto pelo PNE, ressignificando ainda mais as propostas, porém, mesmo assim, no texto mantido, há possibilidade de efetivação e criação de espaços de participação, impactando em políticas públicas educacionais que promovam a democratização da educação e o fortalecimento da gestão democrática.

6.4.2.2 Concepção dos(as) Presidentes do Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação, presente nos quatro municípios selecionados, tendo Sistema Próprio, em dois deles, também deixou sua percepção sobre a GD, por meio do Presidente do Conselho, quando questionado sobre a lei de regulamentação da GD, a importância da lei e a suas contribuições para a gestão da educação municipal e das unidades escolares. No quadro abaixo, temos o resumo das ideias enunciadas nas entrevistas.

Quadro 42 – Conselho Municipal de Educação em relação a GD

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Conselho Municipal de Educação
A	A lei existe. É a descentralização para a tomada de decisões. Prevê várias oportunidades tanto na questão das verbas quanto na escolha do diretor. Quanto a autonomia financeira, ainda não está tão desenvolvida. A GD facilita, porque daí não tem interferências externas. Independe da gestão que está no governo municipal ou na Secretaria, a escola tem autonomia para certas decisões.
B	Existe a lei, o município realiza eleição para diretores, e, quando não há candidatos, a Secretaria indica, mas tem que ser do quadro de carreira do município. A GD possibilita o diálogo, o debate e a decisão conjunta. O objetivo maior é a educação.
C	Tem a lei. A gestão democrática deveria ser voltada a todos os segmentos: pais, alunos, escola, direções e poder público, definir as metas e estratégias de ensino, não somente a direção e a escola, mas sim um diagnóstico geral entre esses diversos segmentos. Ela deve acontecer principalmente entre os professores, para que os planos sejam feitos e adequados a cada área do conhecimento.
D	Existe, mas penso que ela fica bastante no papel. Ela não é praticada, com o envolvimento de todos. Tinha eleição, aí não teve mais, e agora querem implantar uma prova, o melhor colocado será o diretor. Quando era eleição, sempre era muito polêmico, mesmo assim eu acho importante a eleição. A GD seria ouvir e trabalhar junto com a comunidade.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Nas respostas do Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação, podemos apontar que, ao serem questionados sobre a GD, imediatamente a relação é feita com as seguintes ideias: descentralização, uso de verbas, escolha do diretor, autonomia, diálogo, debate, decisão conjunta e trabalho junto à comunidade. Podemos identificar, nestas ideias, dois atores, o diretor e a comunidade escolar, como responsáveis pela efetivação da GD, no âmbito municipal. O diretor que, com autonomia, pode tomar algumas decisões de forma

descentralizada, dialogando com a comunidade, e a comunidade através da participação nas discussões e decisões.

Por sua vez, o Presidente do CME do município C pondera que “a gestão democrática deveria ser voltada a todos os segmentos: pais, alunos, escola, direções e poder público [...] definir as metas e estratégias de ensino, não somente a direção e a escola, mas sim um diagnóstico geral entre as diversas áreas”, podendo depreender-se que a efetivação da GD tem que ir além da relação secretaria – diretor – professor, precisa envolver toda a comunidade escolar e local, nas diferentes áreas, para que, de fato, a realidade local esteja representada e circunstanciada a partir das diferentes situações, vivências, vontades, possibilidade e propostas.

Nota-se que, na fala do Presidente do CME do município D, a relação imediata foi feita com a eleição de diretores, inclusive relatando um pouco da realidade local, em que já teve eleição, depois não teve mais, e, agora, talvez tenha uma prova; mas que o envolvimento da comunidade, que seria o mais importante, não acontece.

Observa-se que, em nenhum momento, os Presidentes dos Conselhos Municipal de Educação se colocam como parte desta GD, seja pela atuação que exercem nos respectivos municípios, seja pela representatividade presente no conselho ou ainda por sua capacidade mobilizadora para pautar demandas na área educacional que viessem ao encontro dos anseios da comunidade local, sem que existissem apenas para cumprir uma função cartorial ou legal; mas potencialmente capazes de contribuir para a efetivação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público (TEIXEIRA, 2004).

6.4.2.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares

Na sequência, iremos expor e analisar as ideias dos/as diretores/as de escola em relação à Gestão Democrática, quando questionados sobre a existência da lei, sobre considerar a gestão que realiza como uma GD, como isso se dá no dia a dia do seu trabalho e qual o seu papel, enquanto diretor(a), para a efetivação e fortalecimento da GD no ensino público. Na sequência, o Quadro 43 apresenta as respostas obtidas.

Quadro 43 – Diretores de escola em relação a GD

Concepção dos atores/as educacionais	
MUNICÍPIO	Diretores de Escola
A	Possibilita a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar – pais, professores, estudantes e funcionários – em todos os aspectos da organização da escola. Todos possuem voz e responsabilidade quando o assunto é a escola. É preciso responsabilidade e dedicação o tempo todo. Engajar e incentivar pais e alunos a interagirem mais nas decisões da escola.
B	Juntamente com equipe diretiva, professores, funcionários, CPM e Conselho Escolar ouvimos a opinião e necessidade de todos para definir as ações. Primamos sempre pela transparência administrativa, financeira e pedagógica, pela valorização do trabalho do professor e o bom uso dos recursos públicos. O papel do diretor/a é envolver a todos e está baseada na coordenação de atitudes e ações que promovam a participação, o diálogo e a mediação. O diretor/a tem que conhecer leis e decretos relacionados a educação. Precisa fortalecer vínculos.
C	É tarefa de todos, é preciso a participação de todos que estão inseridos no processo educativo, do trabalho em equipe para que se alcance movimentos reais e atitudes coletivas. É promover a redistribuição de responsabilidades, ideias de participação, trabalho em equipe, decisão sobre as ações que serão desenvolvidas e análise em conjunto. Mesmo que haja o conflito de ideias, com a GD sempre avançamos na atuação consciente dos envolvidos. O diretor/diretora precisa coordenar, acompanhar e liderar. Fortalecer os vínculos com a comunidade escolar, buscar soluções para os entraves.
D	Decisões são tomadas levando em conta a opinião da comunidade escolar, tanto na questão pedagógica quanto na melhoria da infraestrutura da escola. Avaliamos constantemente o processo de participação. Realizamos pesquisas com os pais, professores e alunos para levantamento de demandas e tomar as decisões que melhor representem a comunidade escolar. Muitas cabeças juntas, pensam melhor. A GD promove o trabalho em equipe. O Projeto Político Pedagógico foi elaborado com a participação de toda a comunidade escolar. Percebemos um melhor rendimento e envolvimento quando todos são ouvidos, há um sentimento de valorização. É fundamental criar processos e assembleias que a viabilizem. O diálogo é essencial. Não existe democracia se o diretor não é democrático. Ele precisa integrar escola e sociedade. O nosso trabalho ultrapassa as barreiras da escola, muitas vezes, somos quem as famílias têm para buscar apoio. É saber se as metas traçadas para a escola estão sendo cumpridas.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Os(as) diretores(as) exercem, perante o executivo municipal, com um peso maior naqueles em que sua nomeação se dá por indicação do(a) Prefeito(a), uma função que os intitula como responsáveis pelo funcionamento da escola, como uma autoridade máxima (PARO, 2012), devendo prestar contas apenas ao Estado, distanciando-se das aspirações da escola e da comunidade. E talvez por isso seja compreensível que se sintam tão responsáveis

pela efetivação da lei da GD, supondo que, por meio do seu trabalho, acontecerá a sua efetivação, sendo uma competência assumida por estar nesta função. E, a partir disso, tem o compromisso de colocar em prática as estratégias que dão suporte a participação da comunidade escolar, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira e a democratização da educação.

Em nenhuma das respostas percebi qualquer tipo de denúncia sobre as condições ou não de se colocar em prática a GD, é como se a lei existindo, cabe aos diretores encontrarem formas de superar os desafios presentes no dia a dia, valendo-se de sua autonomia enquanto diretores(as) para construir, com a comunidade escolar, alternativas que superem os problemas de aprendizagem, de participação, de estrutura, da falta de recursos, da valorização dos profissionais da educação, das condições de trabalho e dos processos democráticos.

Fica evidente que as características da gestão escolar oscilam entre uma gestão voltada ao gerencialismo, com relações verticais, e outra voltada a uma gestão democrática, construída com a comunidade escolar, com as diferentes instâncias de participação e que demanda muito diálogo, que suscita conflitos e cujas decisões se dão pela vontade da maioria, através do voto e da participação de todos.

Pela autoridade exercida pelo(a) diretor(a) e o caráter hierárquico da distribuição desta autoridade perante seus colegas professores, funcionários, pais e estudantes, é necessária uma compreensão de que a GD demanda um esforço e uma vontade coletiva de construir com a comunidade escolar a educação a ser ofertada em cada unidade escolar.

É claro que é válido o trabalho de cada diretor/a no sentido de criar espaços para a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, nas discussões, debates e decisões, porém, não pode ser somente sua responsabilidade, é um trabalho coletivo, articulado com todas as instâncias que pensam, elaboram e promovem as políticas públicas educacionais imbuídas de garantir a democratização da educação. 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 (PARO, 2012).

Um dos grandes desafios dos diretores(as) é garantir, no âmbito da escola, todos os mecanismos institucionais que disponibilizam estes espaços de participação democrática, a saber, o Conselho Escolar, a Associação de Pais e o Grêmio Estudantil, e, enquanto gestor, estar vigilante e atento ao funcionamento do Conselho Municipal de Educação e de outros conselhos que atuam no controle social em relação aos recursos públicos destinados à educação, a merenda escolar, ao transporte escolar, dentre outros.

Se por um lado temos os reflexos de um contexto histórico e político marcado pelo autoritarismo, com características latentes do colonialismo, por outro lado temos o amparo constitucional que nos garante o princípio da gestão democrática. Portanto, cabe conhecer a lei municipal, apropriar-se dela e cumpri-la no exercício da função de diretor(a).

Numa sociedade marcada pelo autoritarismo, é mister estar atento a tudo que possa reproduzir na escola situações de comando e obediência, que impeçam a construção de novas relações marcadas pelo diálogo, respeito às diferenças, diversidade de opiniões e decisões coletivas. Sem dúvida, a liderança do(a) diretor(a) é fundamental e pode contribuir para este processo, entretanto, não é preciso delimitar todo o processo e nem o conduzir, apenas dar espaços para a participação, incentivar e estar aberto ao diálogo, horizontalizando as relações numa perspectiva de democracia participativa (SANTOS, 2007) e de alta intensidade, com participação paritária (FRASER, 2009).

6.4.3 Eleição de diretores

Ao abordar a gestão democrática, representada pela meta 19 do PNE, reproduzida nos PME, a ideia intrínseca está ligada à eleição de diretores como uma premissa para que seja colocada em prática. Temos vários exemplos de Estados e municípios que já garantem a escolha desta função a partir da eleição, e, mesmo assim, mantém práticas verticalizadas, autoritárias e gerenciais na gestão da educação. Saviani e Oliveira (1999) afirmam que, na legislação dos sistemas de ensino, foram criadas duas possibilidades que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores pela comunidade escolar; a outra se relaciona aos Conselhos Escolares deliberativos, formados com representação de pais/mães, alunos, professores, funcionários de escola e direção. De certa forma, a eleição de diretores é uma parte importante na efetivação da GD, uma vez que, através do voto, o(a) diretor(a) será eleito(a), no entanto, a participação na gestão só se dará pelos conselhos. Ambas as situações se completam no sentido de legitimar a participação e a democratização da educação. Na tabela abaixo, ilustramos a forma de escolha dos diretores nos municípios selecionados.

Tabela 5 – Eleição de diretores nos municípios selecionados

Municípios	Eleição de diretores	
	Sim	Não
A	X	

B	X	
C		X
D		X

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Ao observar a totalidade dos 25 municípios da região das Missões, nos deparamos apenas com cinco que realizam eleição para a função de diretor/a, ou seja, 80% dos municípios da região não realizam a escolha com a participação da comunidade escolar. Em relação a estes, aqui representados pelos municípios C e D, a escolha é predominantemente por convite, seguida por indicação partidária ou mérito e desempenho. Esses dados confirmam a afirmação de Souza e Tavares (2016, p.65):

A posição a ser realmente suplantada na educação brasileira é aquela que entende e executa a indicação política para o provimento dos diretores escolares. O padrão das indicações, mesmo aquelas autointituladas como indicações técnicas, é de retirar nomes com forte vinculação política ao governante de plantão, dificultando ou, mesmo, impossibilitando qualquer autonomia de gestão escolar, nestes casos.

A eleição de diretores ainda encontra resistência, pois, nesta região, os municípios ainda optam por outras formas de escolha e mantêm o poder de escolha sob sua responsabilidade como uma forma de contar com profissionais que tenham afinidade política com a gestão local. Há algumas experiências que também já apontam questões que fragilizam os processos de eleição. Neste caso, somente 20% dos municípios desta região assumem a eleição de diretores/as de escola como uma possibilidade de participação da comunidade escolar, possibilitando esta vivência democrática nas escolas, tantos pelos atores que decidem se candidatar, quanto pelos que, através do voto, decidem quem vai assumir esta função na escola. O processo eleitoral vivido é uma oportunidade que a comunidade tem de vivenciar a democracia, de participar da decisão e avançar no fortalecimento da gestão democrática, por meio deste mecanismo de participação no processo educacional. De acordo com Castro e Amaral (2019), “o modo de escolha do diretor diz muito das relações estabelecidas na escola e deixa traduzir o contexto de sociedade em que se insere”.

Na sequência, teremos as abordagens dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, dos Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação e dos Diretores/as de escola sobre o que pensam a respeito da Eleição de Diretores como forma de escolher quem estará à frente da gestão nas unidades escolares, no âmbito municipal, e como isto corrobora com a GD.

6.4.3.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação

O quadro abaixo apresenta o tema a partir da percepção do(a) Secretário(a) Municipal de Educação dos municípios selecionados.

Quadro 44 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a eleição de diretores/as

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Secretários Municipais de Educação
A	Acontece no município de 3 em 3 anos, às vezes há disputa acirrada e ficam sequelas. Nem sempre a discussão em pauta é o Plano de Gestão para a escola, mas o envolvimento externo, principalmente político-partidário que acaba interferindo no processo. Acredito que é um processo que vai se aprimorando cada vez mais para que, de fato, a parte pedagógica seja a mais importante na escolha.
B	Existe eleição de diretores, mas, na minha opinião, faltam lideranças, pessoas que se dispõem a ser diretor ou a encarar uma eleição. Para ter uma ideia, na última eleição das sete escolas, só houve interessados em participar do processo em duas escolas, nas demais acabou sendo indicação. Predomina o medo de encarar o desafio, e a valorização é pequena, pois o FG é insignificante para exercer a função.
C	Não há eleição de diretores, o cargo é preenchido através de cargos de confiança escolhido pelo prefeito, porém, há critérios, tem que ser professor municipal e ter formação.
D	A escolha acontece por indicação. Já houve eleição, mas, por ser considerada inconstitucional, voltou a ser indicação. Vejo que a indicação contempla a GD porque buscamos pessoas engajadas que conhecem a realidade da escola, familiarizadas com as famílias.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Tanto nos dados acima apresentados, quanto no quantitativo dos municípios que realizam a eleição de diretores(as), demonstrando que na região a eleição não é preponderante, quando se trata de definir os(as) diretores(as) das escolas municipais, podemos perceber que, nas abordagens dos Secretários, a relação político-partidária está muito presente, tanto quando a escolha se dá por eleição quanto quando se dá por indicação. É possível ilustrar esta afirmação a partir da fala do(a) Secretário(a) do município A que assim se manifesta:

Quando se inicia o processo eleitoral, é uma eleição que parece para ser pra prefeito. [...] um dos grandes problemas é o vereador, né. O vereador da comunidade [...] se o vereador tem na comunidade, ele vai participar, daí ele gosta mais da Maria, e ele não gosta do João, ele tem mais afinidade político-partidária com o João, e não tem com a Maria, aí este é um grande empecilho. Aí não discutem o Plano de gestão. O que vamos melhorar na

escola? Que vamos reformar? O que vamos fazer pedagogicamente? Essa discussão é secundária.

Esta colocação do(a) Secretário(a) Municipal de Educação situa a escola como um espaço de extrema importância para a representação do poder político local, pois traz, para dentro do processo de eleições, para a escolha do(a) diretor(a), questão político-partidária, no caso, pelo envolvimento do vereador que tem convívio com a comunidade e se aproxima daquele concorrente que se afina com sua ideologia, como forma de ser representado na gestão da escola e manter o controle sobre o grupo. Importante ressaltar o quanto a escola é esta extensão de poder, e a função de diretor(a) pode potencializar a participação da comunidade escolar para além das questões que dizem respeito a educação, mas principalmente as que dizem respeito ao exercício da cidadania e da democracia, como alternativa para buscar as soluções dos problemas enfrentados tanto pela comunidade escolar quanto pela comunidade em que a escola está inserida.

A gestão democrática é marcada pela ampliação de espaços democráticos e de poder, por meio dos conselhos de educação, conselhos escolares e de controle social. De certa forma, essa ampliação desestabiliza aqueles que pensam a escola como um espaço que pode ser controlado e submetido as decisões e projetos de quem, no momento, está no poder e representa o Estado, aqui, enquanto ente federado municipal.

Por outro lado, o(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município B, acredita que o processo de escolha por eleição é de suma importância porque “pode servir de modelo pra sociedade nos outros processos, que acontecem na comunidade local”. Nesse caso, pode-se ver a escola enquanto uma instância que pode proporcionar o exercício da democracia. Podendo assim, inclusive, construir uma articulação entre a democracia representativa e democracia participativa (SANTOS, 2007), quando, para além do voto pelo qual passamos o poder de decisão para o outro, possamos participar dos debates, da construção das agendas e das decisões que dizem respeito a sua vida, no caso, a escola e a educação que é ofertada às comunidades.

Já o(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município C, ao abordar este tema em um município que não prevê a eleição de diretores, afirma que, mesmo sendo uma escolha do(a) prefeito(a), precisa seguir o previsto no Plano de Carreira:

Nós colocamos no plano, no nosso plano de carreira, como eu te disse, ele foi readequado em 2017, que pode ser um cargo de confiança do prefeito,

mas desde que seja um professor municipal, que passe por toda a grade, entende, de professores. E depois, se não tiver uma aceitação, que seja um CC, por exemplo, de outra área.

Esse pré-requisito dá uma segurança ao magistério público municipal, uma vez que, na maioria das vezes, é um(a) colega professor(a) que assume e já conhece o funcionamento da rede e a transitoriedade do poder.

O(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município D, que teve as duas situações já vivenciadas, se ampara na inconstitucionalidade e enfatiza que esta situação é bem aceita pelo magistério municipal, ao afirmar:

Não, assim, não tem essa cobrança, né. Até eles dizem que assim está muito melhor, né. Que conseguem realizar realmente o trabalho melhor dessa forma, porque, na maioria das vezes, a indicação do diretor é de um professor que já está naquela escola, que já conhece a realidade, né, que já tem essa relação com os outros professores. E, muitas vezes, se vai fazer eleição pode um professor duma outra escola ir lá pra aquela escola, não conhece a realidade, não conhece os pais e tem toda essa questão daí, porque em muitas eleições de diretores era quase uma eleição pra prefeito. [...] Daí dá todas aquelas questões das brigas, das rivalidades, e isso acaba desgastando, né.

Tanto os dados elencados sobre a eleição de diretores quanto as respostas dadas pelos/as Secretários(as) Municipais de Educação auxiliam a perceber as fragilidades que se impõem à escolha de diretores(as) para atuarem nas escolas municipais, seja pela proximidade que precisam ter com o grupo que está no poder local, no caso de convite e indicação, seja pela falta de interesse em participar dos processos de eleição, quando previstos em lei, ou pelos desgastes e conflitos vivenciados numa escolha pelo voto. Mesmo assim, resta, independente da forma de escolha, ao estar na gestão, comprometer-se com os processos democráticos de gestão, dentre eles a participação dos Conselhos Escolares, que segundo Batista (2016), são formados com representação de pais/mães, alunas e alunos, professoras e professores, funcionárias(os) de escola e direção e possibilitam a participação efetiva no plano pedagógico e de recursos da unidade escolar.

6.4.3.2 Concepção dos(as) Presidente(s) do Conselhos Municipal de Educação

Os Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação, ao responder sobre a realização ou não da eleição de diretores(as), fizeram considerações importantes sobre a sua relação com a GD, prevista na meta 19 do PNE, e presente nos PME dos municípios selecionados. Segue, no quadro abaixo, as considerações dos conselheiros:

Quadro 45 – Conselho Municipal de Educação em relação a eleição de diretores/as

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Conselho Municipal de Educação
A	A eleição de diretores é um ponto importante na GD, acontece a descentralização nas decisões relacionadas a parte administrativa e pedagógica. Há muito diálogo dos diretores com a Secretaria de Educação, Prefeito e comunidade escolar. Um processo que amadureceu muito ao longo dos anos.
B	Temos a lei de eleição de diretores, aconteceu no final de 2020, apenas em duas escolas tiveram candidatos, nas demais a administração indicou alguém. Neste caso, o critério para escolha é a relação com a comunidade escolar e fazer parte do quadro do magistério público municipal.
C	Não abordou a questão da escolha de diretores, apenas enfatizou a importância da formação dos professores para exercer as diferentes funções na escola.
D	Um tempo foi eleição, depois voltou a ser indicação de novo. E agora foi aprovado que os interessados terão que fazer uma prova e o melhor classificado será o diretor. E ainda tem entrevista e avaliação psicológica. Eu ainda defendo a eleição de diretores, como uma reeleição somente, para as pessoas não se acomodarem.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Os conselheiros dos municípios A e B reafirmaram a importância da eleição de diretores(as). No município A, podemos perceber a questão da descentralização em relação a parte administrativa e pedagógica, bem como o diálogo com o poder local, representados pela Secretaria de Educação e Prefeito(a), e com a comunidade escolar. O Presidente do CME do município A refere-se ao envolvimento da comunidade ao relatar que:

Assim ó, geralmente a comunidade ali [...] tá vencendo um mandato, geralmente a comunidade já tá preparando alguém pra lançar pra candidato ou o próprio diretor em exercício conversa com seus colegas. Isso nós tivemos no ano passado, não, no ano retrasado nós tivemos eleição, daí duas escolas que tiveram concorrentes, né. Geralmente, a pessoa e a comunidade vão no Sim ou no Não. Então eles acolhem, daí não tem aquele impacto muito, porque é ali da escola, já tá conhecendo, já tá mais ou menos junto

com o diretor, vendo como é que é o andamento da escola. Então, não há muito reflexo negativo ou de luta pra conseguir se adequar às normas.

Por conseguinte, esta forma de escolha, por eleição, já está assimilada pela comunidade escolar e bem compreendido o processo, tanto que há uma preparação para que o processo ocorra, e o trabalho tenha continuidade, sem muitos impactos. O Presidente do CME salienta que cada diretor tem uma linha e tem o apoio da Secretaria de Educação e do(a) Prefeito(a), que compreendem a importância de a comunidade participar desta escolha, concluindo que:

Tanto é que cada diretor que entra tem uma linha, tem um pensar, gosta de desenvolver seus próprios projetos, e sempre buscam um amparo, apoio na Secretaria de Educação, no próprio gabinete do prefeito, e sempre são bem aceitos, na medida do possível. Há um diálogo de crescimento voltado pra esse desenvolvimento das escolas, sempre são todos bem aceitos.

Já no município B, percebe-se, de certa forma, que, mesmo tendo a lei que garante a eleição, não há o desejo dos professores em participar do processo e concorrer ao cargo, cabendo, neste caso, a administração fazer a escolha. Podemos identificar, nesta atitude, os reflexos dos tempos tão adversos para a nossa democracia, vividos pela sociedade, e que reverberam imediatamente em todas as ações que possam assemelhar-se com os processos democráticos vividos fora da escola e que minimizam a importância de as pessoas escolherem quem os representará nas diferentes situações de poder, por conseguinte, a direção de escola acaba sendo o exercício de um *poder* pelo professor, que eleito, irá fazer a gestão deste espaço público. Aqui encontra-se presente a democracia de baixa intensidade, que acaba por distanciar o cidadão da vida política (SANTOS, 2007), uma vez que participar de um processo de escolha é participar de um processo político. A Presidente do CME afirma que

Nós temos uma lei de eleição de diretores, aconteceu a eleição no final do ano passado, apenas duas escolas tiveram candidatos; e, quando não tem candidato na escola para diretor, a administração indica alguém, e aí prevalece a indicação, levando em conta o cunho político.

Neste caso, mesmo havendo a possibilidade de eleição, ao não haver interessados, há um retrocesso marcado pelas práticas patrimonialistas e clientelistas, que encontram espaço e legitimidade para serem retomadas.

O Presidente do CME do município C não emitiu opinião sobre a eleição de diretores, entretanto, ressaltou a importância da formação dos professores para exercer as diferentes funções na escola, o que se deduz que para a função de diretor também. Quanto a lei da GD, o Presidente do CME não demonstrou muito conhecimento sobre a lei, ao afirmar que “Tem a lei, mas na verdade eu peguei esta lei na semana passada, porque estamos envolvidos com o monitoramento do PME no momento”.

O município D já teve a experiência da eleição de diretores, entretanto, a partir da ação de um determinado governo, que obteve na justiça o direito de não a realizar, através da inconstitucionalidade da lei, o pleito não ocorre desde o ano de 2010, quando segundo o Presidente do CME “Daí, a partir dessa data foi por indicação. Daí tu sabe como é que é, né. Entra governo, sai governo, enquanto ele tá tem o povo dele”, retornando à indicação pelo Prefeito(a) municipal, de acordo com a proximidade política. Ainda, segundo o Presidente do Conselho, haverá alteração nesta escolha “Agora foi aprovada, essa semana, não sei no que que vai dar, foi aprovado que eles terão que fazer uma prova, eles vão ter que fazer essa prova. Eu li esse documento ainda, eu não sei se já foi sancionado pelo prefeito, mas foi aprovado na última segunda-feira na Câmara”. Se efetivada esta forma de escolha, este município, que teve eleição, de eleição passou a indicação, e de indicação passará a ser seleção, terá critérios técnicos e de mérito que nortearão este novo processo.

Desse modo, de acordo com as respostas dos conselheiros, temos quatro situações diferentes: eleição como um processo em constante amadurecimento; garantia de eleição com desinteresse dos professores em participar; sem eleição e sem ter muito conhecimento de como acontece; e um município com experiência de ter tido eleição e, no momento, não realizá-la, mas estar prestes a implementar uma nova forma de escolha. Dourado (2003, p.85) alerta para o fato de que:

A forma de provimento do cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere nos cursos desta. Nesse contexto, visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares.

Nesta perspectiva, diferentes processos foram experienciados pelos municípios selecionados, e o que se depreende destas experiências é que novas formas de pensar a educação, de vivenciar as relações no contexto escolar, de abrir a escola para a comunidade, de repensar as funções exercidas estão sendo construídas, no âmbito dos municípios, e, por vezes, as ações convergem para a efetivação da democracia, no entanto, em outras, retrocedemos para modelos autoritários e impostos por um poder acima do exercido pelo(a) diretor(a) na escola.

Silva (2018) afirma que há um cenário de distância da efetividade da gestão democrática, em termos de horizontalidade da decisão da comunidade, na forma de escolha do diretor, uma vez que ainda se dá, na maioria dos municípios, sem a participação da comunidade, fato constatado ao analisarmos a forma de escolha que prevalece na região das Missões e que também está presente em dois dos municípios selecionados.

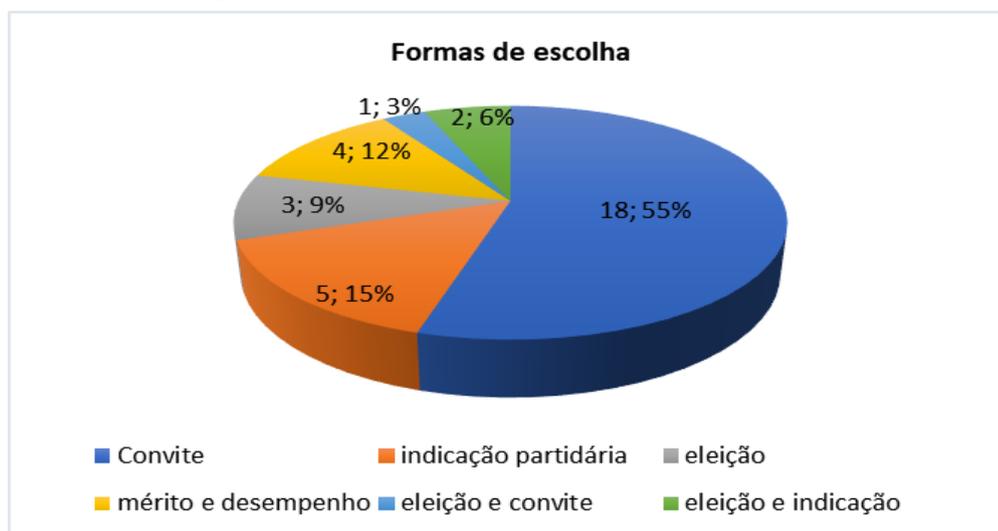
Segundo Paro (1996), à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. A escola é uma destas instituições, e a eleição de diretores fortalece a democracia, oportuniza a escolha pela comunidade escolar de quem estará à frente da gestão da escola e poderá, com o “poder” de sua função, legitimado pelo voto da maioria, buscar junto ao Poder Público as melhorias necessárias para a garantia do direito à educação pública com qualidade social.

6.4.3.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares

Ao obter a participação dos(as) diretores(as) de escola sobre este tema que envolve a escolha do(a) diretor(a), por certo, as respostas ecoam as suas experiências e vivências sobre o lugar de liderança que ocupam junto as escolas, uma função que representa um poder, que pode ou não ser compartilhado, a partir da relação com a comunidade escolar e com os órgãos constituídos que fazem parte da gestão escolar. Souza (2018) aponta que escolher os(as) diretores(as) por meio de eleições, nas quais a comunidade escolar tenha o poder decisório sobre quem ocupará a função/cargo, é algo decisivamente democrático. Por outro lado, levar um profissional a ocupar o lugar de diretor escolar a partir de uma indicação (política ou técnica), é visto como um procedimento que contraria o princípio democrático e retorna as práticas patrimonialistas, clientelistas e autoritárias (BATISTA, 2013).

A forma de escolha para o cargo de diretor(a) é definido por cada município, e, ao serem questionados sobre esta dimensão da gestão democrática, presente na meta 19 do PNE, nos PME e na lei de GD de cada municípios, assim se manifestam, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Forma de escolha dos diretores/as



Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com os questionários aplicados

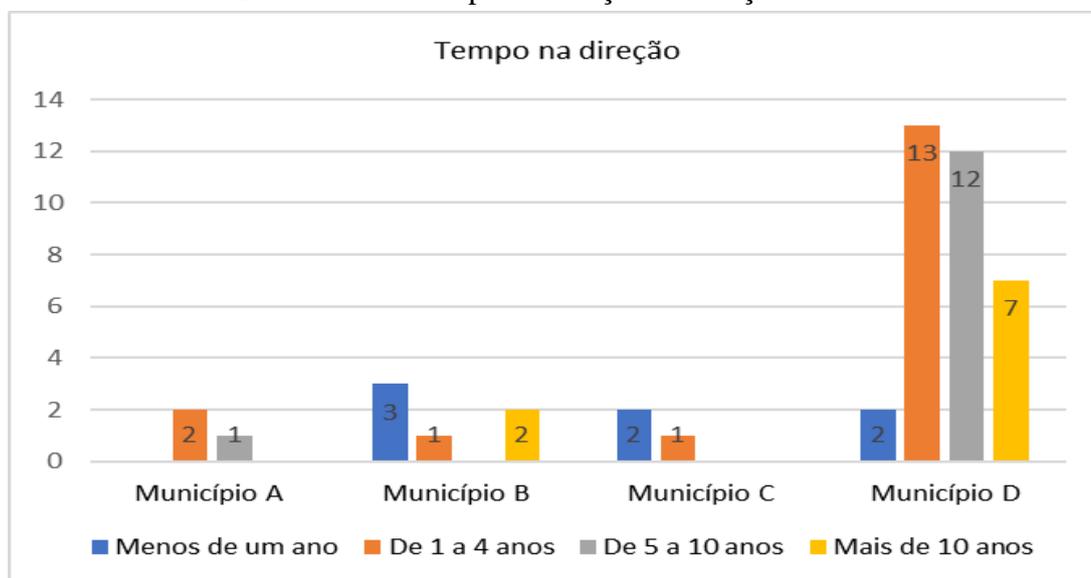
Podemos verificar que 55% afirmam terem sido escolhidos(as) através de um convite, 15% identificam a indicação partidária como a forma de escolha e 12% dizem ser por mérito e desempenho. Quanto ao convite, partindo do pressuposto que os convites se dão pelo Executivo municipal, neste caso, representado pelo(a) Prefeito(a) municipal, podemos deduzir que a afinidade partidária e com o projeto de governo legitimado pelo voto da maioria da população estão bem presentes no convite feito para o exercício da função de diretor(a). Importante salientar que, em ambos os casos, é garantido que somente possa exercer a função de diretor/a os professores(as) que façam parte do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, conforme Lei Municipal.

Outras três situações que apareceram nas respostas, mesmo nos municípios que não realizam a eleição de diretores, são estar na direção por eleição, por eleição e convite e por eleição e indicação. Neste último caso, constata-se que os(as) diretores(as) iniciaram a exercer esta função no período em que havia eleição no município D, e, depois, mesmo não havendo mais, seguiram na função por convite ou indicação. No caso de eleição combinada com outras formas, estas podem estar configuradas como um filtro decorrente do processo de escolha, previamente, articulado com o Executivo local.

Outro dado importante é o tempo de serviço na Direção, dos seis diretores que representam as formas de escolha citadas, cinco estão na Direção de cinco a 10 anos, e uma,

mais de 10 anos. E, para explicitar um pouco mais esta questão relacionada ao tempo em que estão na gestão da escola, segue o gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Tempo de atuação na direção



Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com os questionários aplicados

Há que se afirmar o potencial democrático da eleição de diretores, no contexto das municipalidades, quando o poder, até então exercido pelo Prefeito(a) municipal e Secretário(a) Municipal de Educação, passa a ser dividido com a comunidade escolar, que, ao ser ouvida para escolher quem estará à frente da gestão no próximo período, acaba por sentir-se responsável e coparticipante desta gestão, gerando um compromisso mútuo. Por conseguinte, é compreensível que haja avanços e retrocessos nesta prática, pois ela consiste na extensão do poder local, centrado no Executivo, que até agora indicava o cargo, passado agora à comunidade. Ao participar da escolha dos diretores(as), a comunidade escolar dá representatividade ao processo e traz para dentro da escola as diferentes vivências e olhares que aproximam a escola da realidade local, e, por consequência, da efetivação de políticas públicas educacionais capazes de contribuir com a democratização da sociedade.

Outra questão que precisamos analisar é o fato de que, ao falar sobre a eleição, os diretores que participaram do questionário, em nenhum momento, fazem uma defesa da eleição de diretores como essencial no contexto educacional local, o que corrobora com as colocações, em determinado momento, dos(as) Secretários(as) de Educação, que afirmam que o processo deixa sequelas, que outras questões, para além da educação, se misturam no

processo da escola, como a baixa valorização financeira, que não torna atrativa a respectiva função.

Trazer o tema da gestão democrática é garantir o debate acerca de questões evidenciadas por Batista (2016), de que a eleição de diretores “é uma das dimensões e opções da GD”, por Dourado (2003, p.83), de que “[...]a administração escolar, não pode se resumir à dimensão técnica, mas configurar-se em ato político” e por Medeiros (2006, p.61), que ressalva um aspecto muito positivo que é “a potencialidade da eleição de diretor como um exercício da educação para a cidadania, para a democracia na democracia”. Isto posto, não podemos deixar de falar sobre e pesquisar sobre, contrapor os retrocessos e resistir, uma vez que a tendência de escolhas autoritárias sempre está presente numa sociedade marcada pelo elitismo, pela divisão de classes e por políticas neoliberais que compreendem a educação pública como formação de mão-de-obra e de atendimento aos interesses do capital. Assim sendo, é imprescindível ter um(a) diretor(a) eleito(a) pela comunidade, visando fortalecer a democracia participativa, a participação paritária, compartilhando o poder e as decisões, sendo um caminho possível para o avanço das políticas públicas que, de fato, estejam comprometidas com o conhecimento, a formação para a cidadania e para a transformação da sociedade.

Como percebe-se, este é um tema bastante sensível, pois, mesmo que os gestores compreendam a importância da participação da comunidade escolar na escolha dos diretores/as das escolas municipais, não há esta previsão legal em todos os PME, nem na lei da GD, na maioria dos municípios desta região, ficando claro que há uma vinculação desta escolha com o grupo que está no Executivo municipal e na Secretaria Municipal de Educação, e, ao ser escolhido(a), o ingressante na função será mais tendente a ações que sejam convalidadas por aqueles que o escolheram (BITTENCOURT, CASTRO E AMARAL, 2021). Esta ação é mais uma que precisa ser “repensada” pelos municípios num sentido de garantir o fortalecimento da gestão democrática, da democracia participativa e da justiça social.

6.4.4 Conselho Municipal de Educação

Desde 1988, quando a Constituição Federal estabeleceu a autonomia dos municípios como entes federados (BRASIL, 1988), os conselhos passam a exercer um importante papel para a melhoria da qualidade do ensino ofertada pelos municípios. De acordo com Batista (2010):

Os CME são atores históricos cuja luta pela gestão democrática da educação, enquanto elemento fundamental para a construção da qualidade do ensino, não se esgota na simples criação do órgão nas municipalidades; é preciso lutar para que não sejam criados apenas para o atendimento de uma norma legal sem um funcionamento efetivo ou mesmo para que não se constituam em instrumento de poder sob o comando do executivo local, caracterizando uma gestão patrimonialista e clientelista do sistema ou rede municipal de ensino.

Especificamente no campo educacional, o impacto do federalismo trouxe a necessidade de criar formas de regulação, destacando o protagonismo do poder local, no âmbito da concepção sistêmica da educação, amplamente difundida, desde o marco legal às manifestações sociais, políticas e acadêmicas, durante a primeira década do século XXI e nas últimas do século XX, apropriando-se do discurso da educação pública, compreendida como direito social a que todos deveriam ter acesso, seja pela via semântica da humanização como meio e fim a ser alcançado, seja como mecanismo de reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 2005).

Podemos trazer para essa análise a gestão sistêmica na educação, que dialoga com a concepção de organização do todo, com a autonomia das partes e com as responsabilidades educacionais de cada ente federado, sempre na observância do ordenamento legal, contando com uma estrutura administrativa oficial, a partir da qual cada esfera pode estabelecer princípios e diretrizes legais de organização da gestão, de acordo com as especificidades locais. Conforme observa Duarte (2005, p. 822),

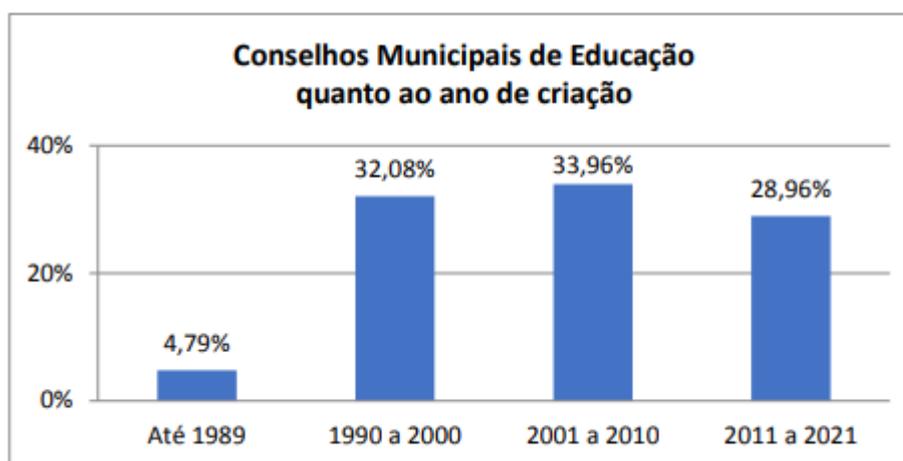
Na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/1961 e na Lei nº 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.

O fortalecimento e a institucionalização da participação da sociedade civil por meio dos Conselhos Municipais de Educação (CME), assim como o processo de definição das políticas educacionais do município, assumem expectativas que se inserem no campo discursivo da gestão sistêmica, em que evidencia a elaboração de planos municipais de

educação, bem como o acompanhamento, fiscalização e avaliação de sua aplicação (ANDRADE, 2012).

Em pesquisa realizada no ano de 2021 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2021), consta que, dos 483 municípios do Rio Grande do Sul que participaram da pesquisa, somente três não instituíram o Conselho Municipal de Educação em seu território, demonstrando que os municípios gaúchos avançaram muito neste quesito, principalmente, a partir dos anos 2000, com a criação de 302 Conselhos, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 14 - Criação dos CME no RS



Fonte: Tribunal de Contas do Rio Grande do sul (2021)

Segundo a pesquisa do TCE-RS (2021), a maioria dos Conselhos possui caráter deliberativo, consultivo e normativo. Entretanto, há que se avançar para uma composição paritária e isonômica entre membros do governo e da sociedade civil, para que efetivamente os conselhos sejam instrumentos de participação democrática e efetiva da população, já que ainda há prevalência de membros do governo local nos conselhos. Este levantamento é importante pois se relaciona com os dados da presente pesquisa, que, ao focar na meta 19 e suas estratégias, verifica o fortalecimento da gestão democrática na região das Missões, a partir dos PME, do previsto na LDB, em seu art. 14, II, ao afirmar que um dos princípios da gestão democrática é a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996), bem como da estratégia 19.5 do PNE, que reafirma o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação enquanto instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional.

No momento atual da vida democrática em construção, os conselhos de educação têm papel fundamental no estabelecimento de relações com os demais conselhos de direitos, tecendo redes de gestão, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, a fim de garantir o empoderamento da população visando sua participação na ação pública e na sua avaliação, objetivando novos direcionamentos.

O PNE constitui-se nessa diretriz geral, construída coletivamente por Estados, Distrito Federal e municípios, constituindo-se num importante momento de discussão acerca das 20 metas da Educação Nacional, que abordam desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, trazendo para a agenda educacional temas como: Educação especial, Educação em tempo integral, fluxo escolar e da aprendizagem, aumento da escolarização de população do campo, dos mais pobres e dos negros, combate ao analfabetismo, Educação de jovens e adultos de forma integrada à educação profissional, acesso à Educação superior, elevar a pós-graduação, valorização dos profissionais da educação, planos de carreira, gestão democrática e investimento público em educação pública, para um período de dez anos.

6.4.4.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação

No quadro a seguir, apresento a percepção dos Secretários Municipais em relação aos Conselhos Municipais de Educação, quando foram perguntados, na entrevista, sobre o papel do CME, se o considera um instrumento para a efetivação da GD, como é a relação e quais as condições de funcionamento. Na sequência, apresento a abordagem dos(as) Secretários Municipais de Educação, dos Presidentes dos CME e dos(as) Diretores de escola sobre a existência e participação do CME.

Quadro 46 – Secretários/as Municipais de Educação em relação ao CME

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Secretaria Municipal de Educação
A	Há um bom entrosamento, tentamos, discutimos e decidimos juntos. Os membros mais atuantes são os professores aposentados, pois eles têm conhecimento da realidade e tempo. Ainda não somos sistema. O CME foi essencial no período de pandemia, exararam várias normas que nos orientaram.
B	Bem atuante. Não somos sistema próprio, mas temos interesse em ser, pois temos uma caminhada de anos no município. A atuação durante a pandemia tem sido fundamental para a tomada de decisões.

C	Ele é normativo e deliberativo, ele faz as duas funções. Ajuda muito nas decisões. Ainda não somos sistema, mas queremos ser porque o CME é muito atuante e essencial para a educação, principalmente na tomada de decisões, e muito presente neste período de pandemia que vivemos.
D	O CME é muito atuante, está sempre auxiliando, em especial, neste tempo de pandemia, com as normas referente à educação, a partir de decisões conjuntas.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Independente de se ser sistema ou não, todos(as) os Secretários(as) Municipais de Educação são unânimes em potencializar o bom relacionamento com os CME, sua atuação, participação nas decisões, inclusive enfatizando o período de pandemia de Covid-19 que vivemos desde março de 2020 e que exigiu muitas normas e adaptações a legislação vigente, com especial atenção aos pareceres dos CNE e CEED-RS, que possibilitaram readequar o ano escolar e o atendimento pedagógico nos períodos em que a presencialidade não foi possível. Todos ressaltaram as decisões conjuntas neste período. Outrossim, percebe-se, nas afirmações dos Secretários Municipal de Educação dos municípios B e C, o interesse em se tornar sistema próprio, de certa forma, reforçado pelo trabalho realizado pelo CME e sua atuação. Conforme Saviani (1975), a existência de um CME já em funcionamento, em um município que pretende estruturar o seu SME, é um ganho para a localidade, “O sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, surge como forma de superação dos problemas que o engendram”.

A relação entre os(as) Secretários(as) Municipais de Educação e Presidentes dos CME acaba sendo constante pela questão do tema educação estar na agenda de ambos, e as decisões tomadas precisarem da concordância ou até mesmo do consenso de ambos para dar consistência e condições de implementação, por meio da Secretaria de Educação, que é responsável pelas condições e investimentos necessários para a consolidação das políticas educacionais, e dos CME, que atuam na garantia das normativas, acompanhamento e fiscalização, assegurando o direito à educação a todas as crianças e estudantes. De acordo com Batista (2010), é importante compreender o CME como um fórum de gestão democrática e um órgão de consulta e deliberação, com destaque para a função normativa do sistema.

A sintonia e o compromisso dos Secretário/as Municipais de Educação ao validar ainda mais a atuação dos CME, através da implantação de Sistema Próprio, demonstra a simetria nas relações de poder entre os atores que atuam em rede e na rede e o quanto isto é importante para garantir consensos mínimos para a gestão democrática da educação, nos municípios (BATISTA, 2010).

Os CME, por sua vez, se apropriaram mais das políticas educacionais locais, do PME, que anteriormente afirmaram ter participado da elaboração, e podem trazer para si pautas educacionais em defesa da gestão democrática, da participação e da qualidade da educação pública, não mais como coadjuvantes ligados a uma hierarquia institucional, mas como um órgão dotado de conhecimento técnico, vontade política e compromisso com a educação, traduzindo o pensar das diferentes vozes que o compõem.

6.4.4.2 Concepção dos(as) Presidente(s) Municipais de Educação

Na sequência, teremos a significação dada pelos Presidentes dos Conselhos Municipais ao serem perguntados sobre a participação do CME na definição e debate dos temas ligados à educação, ao trabalho realizado pelos conselheiros, às dificuldades enfrentadas e sua atuação para a democratização da educação. De acordo com Silva (2009), um CME não é apenas um grupo de representantes de segmentos da sociedade que se reúne de tempos em tempos, ele acaba por qualificar a educação municipal e, quando o município possui Sistema Próprio, é chamado a atuar de forma ampliada, assumindo inúmeras funções – consultiva, deliberativa, propositiva, mobilizadora, normativa, fiscalizadora e de controle social. No quadro abaixo, temos a perspectiva dos Presidentes dos CME em relação ao funcionamento do respectivo Conselho.

Quadro 47 – Presidentes dos conselhos em relação ao CME

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Conselho Municipal de Educação
A	O Conselho realmente é muito presente, visitamos, acompanhamos, diria até que fiscalizamos. Há alguma rotatividade, mas há membros que estão há muito tempo, isto é bom porque dá sequência ao trabalho. Tudo que fizemos está registrado em ata. Tudo passa pelo conselho. A gente está sempre querendo saber das condições das escolas, das propostas e das necessidades da educação.
B	O Conselho é muito atuante, porém ainda não somos sistema próprio. Nos falta estrutura física, hora disponível para atendimento, organização do material e estudo. Há uma pressão da Promotoria Regional para providências neste sentido. Há presença de dois membros representando a Universidade tem qualificado o trabalho.
C	A maioria dos Conselhos são meramente ilustrativos, são somente deliberativos e não impositivos. Foram criados como forma de direcionar a gestão da administração pública, e, muitas vezes, não são ouvidos, não tem o poder. O da educação é normativo, ele pode estabelecer regras, mas o

	gestor que decide se vai cumprir ou não. Muitas vezes, ele até consegue ter vez e voz na administração pública. Neste caso, as decisões são tomadas de fora para dentro. Os Conselheiros deveriam até ser remunerados para ter tempo de estudar, planejar e propor ideias. Durante a pandemia, fomos muito chamados para tomada de decisões, o que facilitou a definição de Pareceres e Normas.
D	Somos sistema próprio e a responsabilidade do CME é muito grande, por sermos um município em que todos se conhecem, há muita pressão e cobranças para aprovação. Nosso trabalho é para além das fotos ou assinar documentos para liberação de verbas. Queremos espaços de participação e cobramos isto. Às vezes, não somos bem-vistos no meio governamental. O MP demanda muitos questionamentos. A EI requer muita fiscalização. Por sermos sistema, nos faz falta uma estrutura, uma sala, uma secretária, um jurídico que dê suporte.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Na visão descrita no quadro acima, a percepção dos Presidente dos CME já aponta para algumas reivindicações quanto às limitações vividas pelo CME no exercício de suas funções, tanto nos municípios com sistema próprio, quanto nos que ainda não possuem. O município A, ao utilizar a expressão “a gente está sempre querendo saber” impulsiona a atuação do conselho para além das normativas exaradas, pretende participar ativamente do processo de acompanhamento das políticas públicas educacionais colocadas em prática nas escolas, ampliando sua contribuição e constituindo a GD da e na educação municipal.

Nos municípios B e D, há destaque para a falta de condições e estruturas para o funcionamento do CME, o que compromete sua atuação. Para não ficar *refém* da Secretaria Municipal de Educação, o CME precisa ter condições de atuação, com a garantia de aspectos importantes para seu funcionamento, tais como: uma sala com mobiliário, material de custeio, acesso à internet e demais tecnologias de informação e comunicação, custeio de viagens, condições de locomoção às escolas, realização de cursos e agendas regionais sobre educação, participação em encontros de formação e diálogo com instâncias educacionais e correlatas a gestão educacional. O Presidente do CME do município C, ao falar das condições de atuação, ressalta que:

O conselho, sendo só conselho, nós não temos estrutura física nenhuma, nós não temos nem sala para colocar, arquivar o nosso material. Nós temos, na prefeitura, um armário onde a gente coloca nossas pastas, nossos documentos, das impressões, o material, tudo, tá arquivado lá. E se a gente precisa imprimir algum documento, algum ofício, se a gente não faz isso em casa, a gente tem que ir lá na secretaria de educação, faz as coisas lá. [...] Nenhuma hora disponível atender ou fazer esse trabalho de atendimento [...] ou de reunião, a gente faz tudo isso fora do horário, e funciona dessa maneira.

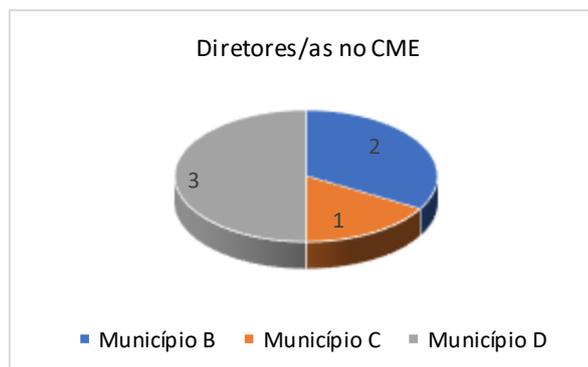
Na fala transcrita fica claro o quanto a falta de estrutura impede a criação de um Sistema Próprio de Ensino. Conforme Werle, Thum e Andrade (2008), a criação do SME é uma opção política, que exige dos responsáveis pela educação local assumirem a inteira responsabilidade da organização e da explicitação das estruturas, dos fins e valores da educação local. É uma decisão exigente em competência técnica e compromisso político com a educação de qualidade e com o envolvimento dos educadores e dos cidadãos.

Quanto à importância do trabalho do CME, convém lembrar o quanto os(as) Secretários(as) de Educação reconheceram a atuação dos conselheiros, inclusive no momento recente de pandemia, que exigiu esforços e decisões para além do planejado. Percebemos que não há recuo em relação à existência e importância do CME, que há a intencionalidade da criação do SME nos municípios que ainda não possuem, logo, a urgência é investir nas estruturas necessárias e criar condições efetivas de atuação de qualidade desses conselhos, para que possam, a partir da sua representatividade, promover a mobilização social e a participação nas decisões e nos consensos sociais e educacionais, a partir das demandas locais, na construção de agendas educacionais que, de fato, contribuam com o enfrentamento às estruturas hierarquizadas e autoritárias que ainda fazem parte dos poderes locais em espaços coletivos de participação e decisão.

Por certo que um CME atuante acaba por provocar mudanças, adequações, novas ideias, qualifica os processos de participação, auxilia na efetivação e no fortalecimento da GD e ressignifica as políticas públicas educacionais locais, uma vez que traz para o debate novos atores, que, com suas vivências e aspirações, criam movimentação na esfera pública municipal e falam a partir dos lugares e espaços que representam.

6.4.4.3 Concepção dos(as) Diretores Escolares

Os(as) Diretores(as) de escola responderam à questão sobre participar ou não do Conselho Municipal de Educação, suas respostas estão representadas no gráfico abaixo.

Gráfico 15 – Diretores/as de Escola em relação à participação no CME

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Como verifica-se no Gráfico 15, no município A não há nenhum diretor/a, dos que responderam ao questionário, participando do CME. Em relação ao município B, dos 5 diretores/as que responderam, 2 participam do CME, e, no município C, dos 3 diretores/as que responderam, apenas 1 participa do CME, já no município D, dos 33 diretores/as que responderam, 3 participam do CME.

Quanto à representação dos conselheiros nos Conselhos Municipais de Educação dos quatro municípios selecionados, consta, no quadro abaixo, os seguintes segmentos que compõem a sua representatividade.

Quadro 48 – Representação nos Conselhos Municipais de Educação

MUNICÍPIO	QUANTIDADE	REPRESENTAÇÃO
A	2	Secretaria Municipal de Educação (Educação Infantil 1; Ensino Fundamental 1)
	1	Professor Estadual ou APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais)
	1	Professor Municipal de Educação Infantil
	1	Professor Municipal de Ensino Fundamental
	1	Pai ou Mãe indicados pela Associação do Círculo de Pais e Mestres das escolas municipais
	1	Diretor de escola municipal
B	2	Secretaria Municipal de Educação
	2	Associação dos Professores Municipais
	1	Secretaria Municipal de Finanças
	1	Universidade Regional Integrada
	1	Escolas Estaduais, indicadas pelo núcleo do Sindicato/CPERS
	1	Associação do Círculo de Pais e Mestres
	1	Escolas Particulares do município
	4	Escolas Municipais

C	2	Escolas Estaduais
	1	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
	1	Círculos de Pais e Mestres
	1	Associação Comercial e Industrial
D	1	Indicado pelo Prefeito Municipal
	3	Secretaria Municipal de Educação
	1	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
	1	Secretaria Municipal da Fazenda ou da Secretaria Municipal do Planejamento
	1	Sindicato dos Professores Municipais
	1	União dos Estudantes de Santo Ângelo
	1	Associação de Pais do Ensino Fundamental
	1	Associação de Pais da Educação Infantil
	1	Universidade Regional Integrada
1	Escolas Particulares de Educação Infantil	

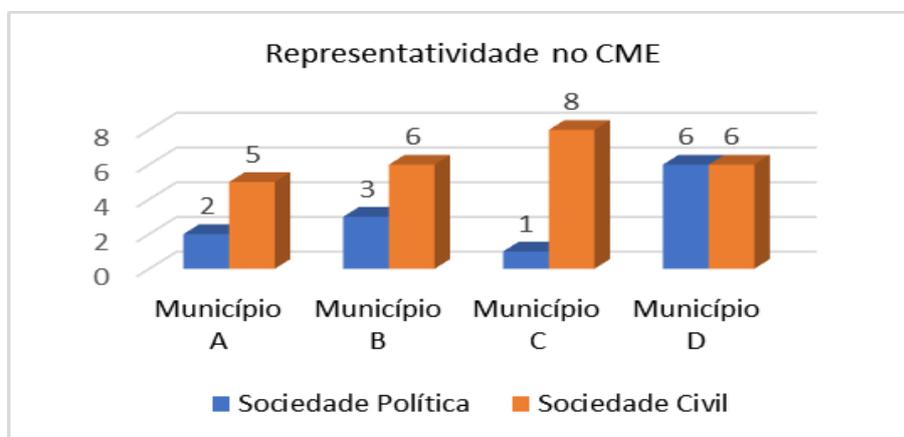
Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Quanto à composição dos CME dos municípios selecionados, constata-se que, no município A, há uma representatividade que se refere a Diretor de escola municipal, sendo assim, depreende-se que a vaga deve estar sendo ocupada por um diretor que não respondeu o questionário. Quantos aos municípios B, C e D, não há nenhuma vaga específica para Diretor de escola, no entanto, há vagas para Associação de Professores Municipais/ Escolas Municipais/ Sindicato dos Professores Municipais, o que nos leva a deduzir que umas destas vagas é utilizada pelos(as) diretores(as) das escolas municipais ou uma outra representatividade, já que, no município D, há três diretores/as que fazem parte do CME e somente uma vaga destinada a professor municipal e vinculada ao sindicato e mais três vagas destinadas à Secretaria Municipal de Educação .

Ainda que a representatividade de diferentes organismos, tanto da sociedade política²⁵ quanto da sociedade civil²⁶, se faça presente na composição do CME, a participação dos integrantes relacionados ao governo municipal ocorre, conforme gráfico abaixo, da seguinte forma.

²⁵ Compreendida por todos que ocupam funções ou cargos vinculados a partidos políticos.

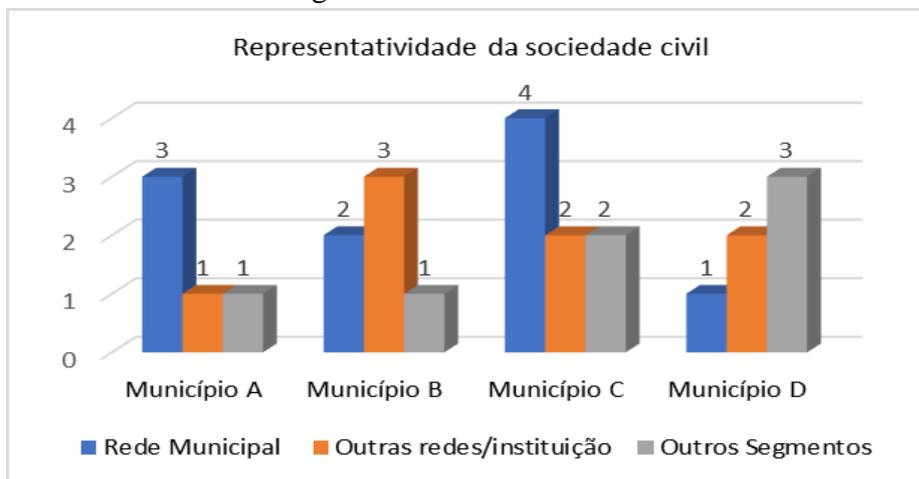
²⁶ Compreendida como a representação de escolas, associações, clubes de serviços, sindicatos, em torno do qual, segundo Gramsci (2014), se organizam as vontades coletivas, seja dos grupos dominantes, seja dos dominados.

Gráfico 16 – Integrantes do Conselho Municipal de Educação

Fonte: elaborado pela pesquisadora com base na Lei Municipal do CME

Ao analisar o gráfico acima, podemos verificar que, na composição do CME, há espaço para a representatividade da sociedade civil em maior número nos municípios A, B e C, e, no D, temos o mesmo número tanto da sociedade política, quanto da sociedade civil. Ao verificar a representatividade no que diz respeito à sociedade civil, por sua vez, podemos compreender o espaço que está sendo utilizado, para além da sociedade política, por aqueles que compõem o CME dos respectivos municípios, que têm sob sua responsabilidade articular a educação para além da hegemonia dos governos, pressupondo o exercício de prática de autonomia, da democracia, da participação e da construção coletiva, contemplando, além da dimensão legal, também a local e pedagógica.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição das vagas do CME relativas à sociedade civil, a partir de três subdivisões: integrantes que compõem a rede municipal de ensino; integrantes que compõem outras redes de ensino ou instituições; e outros segmentos como associação de pais, sindicatos e outras organizações.

Gráfico 17 – Integrantes da sociedade civil no CME

Fonte: elaborado pela pesquisadora com base na Lei Municipal do CME.

Podemos perceber que, em dois municípios (A e C), há a predominância de professores municipais na composição do CME. Verifica-se também que a maior parte dos integrantes é ligada à área educacional, se somarmos a rede municipal com outras redes/instituições, teremos 18 integrantes dos CME ligados a esta área, e oito ligados a outros segmentos como: sindicatos, associação de pais, associações de alunos e associação comercial e industrial. Da atuação, envolvimento e comprometimento do(a) conselheiro(a), resulta a articulação entre a sociedade local e instituições representativas de professores, funcionários, estudantes e pais, para que não se configure como um instrumento de reforço da inércia, em nada inovando, nada transformando a educação (WERLE, THUM E ANDRADE, 2008), no âmbito local.

Ao retomar a participação dos Diretores/as de escola no CME e o papel tanto deles quanto do conselho para a efetivação da GD nos municípios, a partir dos dados acima explicitados, depreende-se de que a lei contempla a existência dos CME inseridos nas agendas públicas municipais, desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), reafirmados pela LDB - Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996) e pelo PNE – Lei nº 13.005/2014, meta 19, estratégia 19.5 (BRASIL, 2014). Embora, historicamente suas funções sejam marcadamente de execução de tarefas administrativas e tragam consigo uma herança burocrática, há possibilidades de expandir o seu caráter pedagógico de escuta à comunidade, e funções normativo/regulamentadoras de órgão deliberativo e de árbitro em contendas entre diferentes partes, podendo ser um espaço de deliberações cuidadosas e refletidas (TEIXEIRA, 2004).

Este é o grande desafio dos diretores/as comprometidos com a GD no desempenho de suas funções enquanto conselheiros(as) nos espaços que ocupam, já que representam uma comunidade escolar e tem o compromisso legal e constitucional com a educação.

6.4.5 Participação da comunidade escolar

Já referida anteriormente como uma das dimensões da GD, a comunidade escolar, representada por pais/mães, alunos, professores, funcionários de escola e direção, tem a possibilidade de integrar os mecanismos coletivos e participar das articulações, debates e decisões no contexto do seu território, com a oportunidade de qualificar e democratizar a educação local. A participação na decisão das políticas públicas educacionais é o que dá sustentabilidade a GD, pois, a partir da atuação da comunidade escolar no Conselho Municipal de Educação, na elaboração do Projeto Político Pedagógico, no Conselho Escolar e na Eleição de Diretores, efetivam-se os princípios da gestão democrática, em que a participação e a autonomia descentralizam, e o poder e as relações verticalizadas dão espaço as relações horizontalizadas.

6.4.5.1 Concepção dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação

A apresentação das ideias elencadas pelos Secretários/as Municipais de Educação quando questionados sobre a participação da comunidade escolar nos espaços que oportunizam a presença e a discussão da educação constam no quadro abaixo.

Quadro 49 – Secretários/as Municipais de Educação em relação a participação da comunidade escolar

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Secretários/as Municipais de Educação
A	As comunidades do interior têm uma participação efetiva, porque a escola é o polo que agrega todos. Participam principalmente através do CPM, Conselho Escolar e Conselho Municipal de Educação.
B	Os CPM são muito ativos, mais que os conselhos escolares. São parceiros da educação, da direção e das escolas, e isso auxilia no processo de transparência de gestão.
C	O CPM, o Conselho Escolar estão, cada vez, mais próximos da escola. Percebemos uma participação expressiva das mulheres no CPM, os homens

	se envolvem mais com o Conselho Escolar. O CME é muito atuante, sempre presente nas escolas, ouvindo as comunidades escolares, auxilia muito.
D	Sempre temos que estar em busca para que haja mais participação dos pais, tanto nas reuniões quanto para compor os conselhos e o CPM das escolas. Uns é por falta de tempo mesmo, e outros não querem se envolver.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Os municípios A, B e C fazem referência aos mecanismos coletivos de participação (CPM, Conselho Escolar e Conselho Municipal de Educação). Os CPM, de acordo com o/a Secretária Municipal de Educação do município B, “são mais envolvidos nas escolas públicas municipais, os CPM são mais ativos do que os conselhos escolares, né. Os Conselhos escolares surgiram a partir da lei da GD, junto com a eleição de diretores, então só veio a somar, a acrescentar”. O CPM sempre foi muito presente nas escolas como um suporte e uma presença junto a direção, principalmente no que diz respeito às organizações festivas, comemorativas, rifas para arrecadar recursos para melhorias, contribuições para a caixinha escolar, sempre voltado a ações que visassem melhorar as condições da escola e atender as necessidades imediatas.

Contudo, o CPM não acomoda a representação de toda a comunidade escolar e é uma entidade privada sem fins lucrativos, remanescente das reformas da educação básica ainda sob o regime civil-militar, enquanto o Conselho Escolar constitui-se em uma política para a gestão democrática da escola pública, possuindo representatividade de todos os segmentos da comunidade escolar, dando suporte à tomada de decisões sobre os assuntos escolares. Ademais, na atual organização da escola, ele se constitui em órgão gestor máximo da gestão escolar (BATISTA,2015). Este colegiado é o espaço de todos e, ao mesmo tempo, para todos, por constituir-se pelo voto e depois pela voz de representantes da comunidade escolar; a partir das discussões e do que lhe é apresentado, tem a possibilidade de questionar, ouvir, refletir, discutir e decidir, exarando normas e aprovando ações que farão parte da proposta desenvolvida pela escola, tanto na dimensão pedagógica quanto administrativa.

Os municípios A e C também fazem referência a atuação do CME, reforçada pela fala do Secretário(a) de Educação do município C ao afirmar que “também o Conselho Municipal de Educação, participando, opinando, ajudando, nisso eu vejo uma gestão democrática”, enfatizando que, tanto no município A quanto no C, a maior representatividade no CME se dá com a participação dos atores relacionados a área educacional.

A ausência e dificuldade de participação da comunidade escolar, especificamente, dos pais apresentada pelo município D, pode estar relacionada à extensão territorial do município,

que é maior em relação aos outros, à rotina dos pais em relação ao trabalho é diferente dos municípios de pequeno porte, e, muitas vezes, o tempo de ir e vir, os horários e a locomoção acabam por ser empecilhos para a participação. Porém, é preciso criar alternativas que, de fato, demonstrem o quanto a participação é essencial para que as propostas educacionais tenham como base a realidade vivida e sentida pelos diferentes atores, neste caso, os pais/mães e alunos(as).

O reconhecimento, pelos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, da importância e presença do CPM, dos Conselhos Escolares e do Conselho Municipal de Educação para o fortalecimento da GD potencializa a participação dos diferentes segmentos, setores e atores nos espaços coletivos, seja no âmbito da municipalidade, seja no escolar, uma vez que não há como construir espaços democráticos com relações autoritárias. Ademais, por exercerem uma autoridade na esfera política e pública, os Secretários Municipais demonstram compreender, a partir das suas narrativas, a gestão democrática como uma possibilidade real de concretizar um trabalho participativo, democrático e colaborativo.

6.4.5.2 Concepção dos(as) Presidentes(s) do Conselho Municipal de Educação

O quadro abaixo se refere às concepções dos Presidentes dos CME a respeito da participação da comunidade escolar.

Quadro 50 – Presidentes dos CME em relação a participação da comunidade escolar

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Conselho Municipal de Educação
A	Há uma participação bem expressiva dos pais, e isto é maior nas escolas do interior. E há uma preocupação em sempre dar continuidade ao trabalho, se preocupam sempre com quem vai assumir a escola.
B	Depende da escola, muitos fatores influenciam, o tempo que os pais têm, a distância da escola, o interesse. Sempre tem que agregar algo para ter uma maior participação, um coquetel, um brechó, algo atrativo. Eu vou para uma reunião, mas também posso fazer isto... a cada ano percebemos que aumenta o interesse na participação.
C	Existe a participação principalmente dos pais e mães que fazem parte do CPM, do Conselho Escolar e que representam os pais no CME. E, a partir destes pais, sempre que chamados os demais pais participam das assembleias, reuniões, campanhas e programações.
D	Hoje a comunidade escolar é mais recebedora, sem muita participação. Tem muitos pais que não conhecem o professor do seu filho. Falta participação e comprometimento.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Com exceção do Presidente do CME do município D, os demais reforçam a participação maior dos pais nas escolas do interior, o acompanhamento em relação a quem vai assumir a escola, a participação mais efetiva dos pais que compõem os diferentes conselhos e, a partir dos chamamentos destes, outros se somam às atividades e ações planejadas.

Há uma preocupação dos pais em relação a quem vai assumir a escola, a partir da fala do(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município A sobre a eleição de diretores, pois, segundo ele, essa situação acaba por influenciar e dividir a comunidade escolar, conforme relata:

No interior, nós temos uma participação muito boa da comunidade escolar, mas também volta aquele problema da eleição, porque a comunidade também se divide. Mas geralmente a comunidade absorve mais rápido: ganhou esse, ganhou aquele, tá [...] se vai funcionar, eles querem que funcione, então absorvem mais rápido.

A fala transcrita também demonstra o amadurecimento do processo de eleição de diretores(as), que oportuniza à comunidade escolar escolher o projeto que quer defender e, após o resultado, se une para que a gestão siga de modo a realizar o trabalho esperado por toda a comunidade escolar. É o exercício da democracia e da cidadania vivenciado no espaço escolar, mesmo sabendo que a construção de uma cultura democrática requer tempo e esforço por materializar os princípios inscritos na legislação (ANDRADE, 2020), neste caso, na previsão legal da GD.

O Presidente do CME do município B analisa a participação dos pais/mães da seguinte forma:

Eu acho que N fatores influenciam. Então, uma escola, assim, a participação é muito boa, você chama pra uma reunião, pra uma palestra, eles vêm. A outra já não é tanto. Então, você sempre tem que achar algo pra agregar: ou faz um coquetel, ou faz um brechó, ou faz alguma coisa assim que é um atrativo a mais, entende?

Além disso, também critica uma ação realizada em outro governo que visava garantir esta participação quando expõe o seguinte:

Bem interessante quando a gente entrou na outra administração, os pais eram acostumados a ser transportados de ônibus: "Ah, hoje de noite tem reunião na escola, o ônibus vai passar", não sei se isso era normal em outros municípios também, mas aqui sempre colocava transporte à disposição. Tinha reunião, tinha entrega de boletins, tinha uma palestra pros pais, lá ia o transporte escolar buscar esses pais, inclusive, às vezes, até faziam uma volta muito grande... aí o Secretário cortou isso. No começo, nossa, foi uma chiadeira, mas sabe que isso fez um bem danado, porque a responsabilidade da família também é educação.

A fala acima minimiza a realidade das famílias que, muitas vezes, não têm condições de se locomoverem até a escola, seja pela distância, por não terem carro, e a possibilidade de transporte para ir e retornar facilita a participação nas reuniões e programações, inserindo desta forma a família no contexto educacional e nas decisões que dizem respeito às políticas educacionais. Podemos identificar, nesta ação anterior disponibilizada para a comunidade escolar, as dimensões da justiça social (FRASER, 2009), por meio da redistribuição de um serviço, que é o transporte para as atividades que envolvam a escola e a família, há o reconhecimento das diferenças sociais e econômicas das famílias e a participação, promovendo assim uma democracia participativa que contribui para a democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007).

O Presidente do CME do município C, que representa o segmento pais e atua na Secretaria de Educação, considera que as decisões são tomadas de “de fora para dentro”, pois, por estar atuando diretamente com o(a) Secretário(a) de Educação, consegue trazer a opinião dos pais/mães para debater os assuntos e decisões educacionais em pauta. Ele enfatiza esta constatação através da seguinte fala:

Eu hoje, a forma como eu tô atuando hoje, como coordenador pedagógico, eu trabalho dentro da Secretaria, na verdade. Então, eu sou do segmento pais, mas eu também trabalho na Secretaria, e a gente tá ligado diretamente com o secretário de educação, o que mais representa [...] que influi diretamente na administração pública, né. Então, como coordenador e segmento pais, a gente consegue trazer algumas informações além do normal, [...] se eu fosse tá fora e trazer pra dentro. Então hoje, a gente pode dizer o seguinte, que muitas das decisões são tomadas de fora pra dentro.

Acima, verifica-se o quanto a proximidade com o poder local potencializa as opiniões dos diferentes segmentos, como, neste caso, o segmento pais. São as relações marcadas pelo

clientelismo, patrimonialismo e individualismo que ficam fortemente evidenciadas, vem à mente a expressão *amigos do rei*, a quem tudo é permitido e facilitado, inclusive ser ouvido e atendido.

A visão do Presidente do CME do município D reforça a do Secretário Municipal de Educação deste município, no sentido de não haver uma maior participação da comunidade escolar e nos mecanismos coletivos, ao afirmar que *“Hoje é mais recebedores. Tem muitos pais que não conhece o professor do seu filho, às vezes, vai pegar o boletim e não sabe em que sala seu filho tá, não sabe que série, isso acontece muito, tu vai dizer o que? É falta de participação, comprometimento”*.

Há que se buscar alternativas para que os pais se sintam pertencentes ao processo educacional, de modo que se encontre meios de incentivá-los à participação, pois quanto mais participarem, mais terão este sentimento de pertencimento, e, por conseguinte, sentir-se-ão aptos a participar da construção de uma escola mais democrática e participativa, em que as decisões sejam tomadas sempre pela maioria, após ouvidos diferentes pontos de vista, interesses e opiniões.

6.4.5.3 Concepção dos(as) Diretores(as) Escolares

Os(as) diretores(as), por estarem diretamente ligados a comunidade escolar e seu trabalho ser impactado pela participação ou não da comunidade escolar, principalmente, no que se refere a consolidação da GD, expõem sua percepção no quadro abaixo.

Quadro 51 – Diretores/as em relação a participação da comunidade escolar

Concepção dos atores educacionais	
MUNICÍPIO	Diretores de escola
A	A comunidade participa na definição das prioridades para melhorar a escola, nas mudanças que precisam ser feitas. E, quando há programações, sempre estão prontos a auxiliar e participar.
B	A comunidade participa através das consultas realizadas, da definição dos projetos de melhorias, na destinação das verbas, na prestação de contas. Principalmente quando o assunto é buscar recursos para a escola. Ex: Nota Fiscal Gaúcha. O CPM é muito atuante.
C	Sempre incentivamos a comunidade escolar a participar, através das reuniões, questionários, atividades que integram alunos e pais e professores, no sentido de acompanhar a proposta realizada pela escola. A cada início de ano é apresentada a PPP e aberto espaço para acréscimo de ideias.
D	Há participação nas reuniões do CPM e CE, na discussão das ações a serem

	<p>efetivadas, para decidir as aquisições com as verbas recebidas, autorização dos orçamentos, compra de produtos ou contratação de serviços, e depois aprovação da prestação de contas. Sugerem ações para melhorias da escola. Em algumas escolas, há a escolha de representantes de pais por turma, isto motiva a participação. E formulário para solicitação de sugestões. Participação em eventos. Muito diálogo e atualização das informações também motiva a participação.</p>
--	---

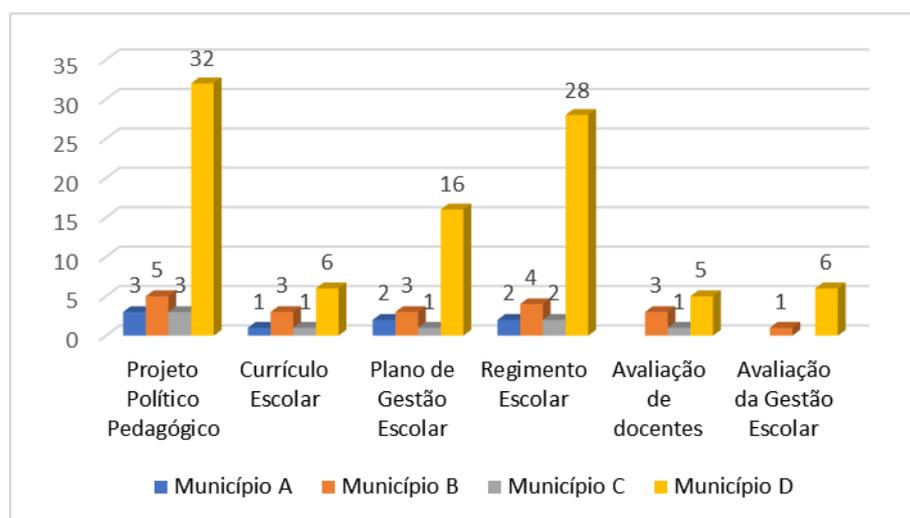
Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Os(as) diretores(as) dos municípios A e C reforçam o que foi colocado também pelos(as) Secretários(as) Municipais de Educação e Presidentes dos CME dos respectivos municípios, a saber, que há participação da comunidade na escola. Já os/as Diretores/as do município B dão ênfase à atuação do CPM na busca de recursos para a escola, um papel sempre preponderante nas escolas ao longo dos anos e que se diferencia do papel do Conselho Escolar, compreendido como um espaço legítimo de discussão e tomada de decisões envolvendo questões administrativas, pedagógicas e financeiras das escolas, fortalecendo a GD.

Há uma contradição entre a visão dos(as) diretores(as) de escola do município D e a do(a) Secretário(a) Municipal de Educação e do/a Presidente do CME quanto a participação da comunidade escolar. Segundo os(as) diretores(as), há participação tanto do CPM quanto do CE, mesmo que as decisões sejam mais voltadas ao uso de recursos e a melhoria da escola, sem deter-se nas questões pedagógica e de planejamento do processo educacional.

Outra questão respondida pelos/as diretores/diretoras de escola refere-se à participação dos segmentos da comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos) na elaboração de importantes documentos de gestão democrática, dentre eles o Projeto Político Pedagógico (PPP), os Currículos escolares (CE), o Plano de Gestão Escolar (PGE), o Regimento Escolar (RE), a Avaliação de docentes (AD) e a Avaliação da Gestão Escolar (AGE).

No gráfico abaixo, consta em quais documentos esta participação é garantida, de acordo com cada um dos quatro municípios selecionados.

Gráfico 18 – Participação da comunidade escolar na elaboração da documentação escolar

Fonte: elaborado pela pesquisadora com base no questionário aplicado

Os dados acima demonstram, conforme a resposta dos(as) diretores(as) de escola, a efetiva participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar, seguido da participação no Plano de Gestão Escolar. A participação não se dá da mesma forma em todas as escolas, mesmo pertencentes a mesma rede de ensino, neste caso, a municipal. Por exemplo, das três escolas do município A que responderam ao questionário, em todas há a participação no PPP, já a participação no Plano de Gestão Escolar e no Regimento Escolar acontece apenas em duas escolas, e, na elaboração dos currículos escolares, somente em uma escola.

Já no município B, a comunidade escolar participa da elaboração do PPP, nas cinco escolas; do RE, em quatro escolas; dos CE, PGE e AD, em três escolas; e somente em uma escola há a participação da comunidade na AGE.

No município C, nas três escolas, os a comunidade escolar participa da elaboração do PP, em duas, há a participação em relação ao RG, e somente em uma ocorre em relação aos CE, PGE e AD.

Por fim, no município D, todas as escolas contam com a participação da comunidade na elaboração do PPP; em 28 escolas, acontece em relação ao RG; em 16 escolas, a comunidade participa do PGE; em seis, da elaboração dos CE e AGE; e, em cinco escolas, da AD.

Sendo assim, podemos concluir que pertencer ao mesmo município não determina que a participação se dá mesma forma em todas as escolas, uma vez que está diretamente vinculada à ação da gestão no contexto micro, que é a escola, ao envolvimento dos

professores, pais e estudantes, às condições da comunidade de participar, à dinâmica organizada pela escola, à disponibilidade de horários, à localização da escola, enfim, todos fatores que determinam a condição ou não da comunidade se fazer presente nos momentos de debate, discussão e decisão.

A referência a participação nestes documentos está prevista na meta 19, do PNE (BRASIL, 2014), especificamente ao definir na Estratégia 19.6:

Estimular a participação da e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimentos escolares, segurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

De acordo com Aquino (2017, p. 112), nesta estratégia está a essência da gestão democrática da escola pública brasileira, já que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece a GD entre os princípios do ensino, que é complementado em disposições da LDB – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), que prevê como incumbência das escolas “elaborar e executar sua proposta pedagógica” e “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola”; no artigo 13, como incumbência dos docentes “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino”, “elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” e, ainda, “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”.

Sendo assim, a participação é uma das principais conquistas dos profissionais da Educação, pois, por meio dela é construída a GD da escola pública, que conta com a presença e a voz da comunidade na elaboração dos documentos pedagógicos que vão nortear a gestão de forma compartilhada e participativa.

Diante da organização formal que ainda predomina na escola pública, marcada por um caráter hierárquico da distribuição da autoridade, em que o(a) diretor(a) aparece para a comunidade como representante do Estado, aqui representado pelo município, e, diante deste Estado, é responsável pelo funcionamento da escola, e passa ser considerada autoridade máxima desta instituição pela comunidade. Ao abrir a sua gestão para a participação da comunidade escolar, através dos conselhos, promovendo e incentivando práticas participativas e democráticas dentro da escola pública, dá-se início a outras reflexões, por meio de uma

escola aberta a participação em suas funções, e inaugura-se relações cotidianas que contribuem para a construção e o fortalecimento da gestão democrática comprometida com a realidade da comunidade e sua transformação. Quanto mais representatividade da comunidade escolar tivermos nos Conselhos Municipais de Educação, nos Conselhos Escolares e nas Associações, mais ampliaremos o debate sobre os temas que permeiam a educação, articulados com a realidade e o desenvolvimento local, promovendo a democratização da educação e da sociedade como um todo.

O saber e a experiência de cada membro da comunidade escolar são únicos, e mesmo que, muitas vezes, os pais e mães justifiquem a não participação ou ausência devido a sua baixa escolarização, neste momento, o mais importante não é o saber técnico de cada um, mas a possibilidade de ocupar o espaço, de participar, de exercer seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de qualidade (PARO, 2012, p.65). Podemos acrescentar o quanto a participação da comunidade escolar fortalece o trabalho do(a) diretor(a), respalda o trabalho realizado pelos professores, legitima as propostas e os projetos desenvolvidos, colabora no compartilhamento das decisões, justifica as reivindicações e traz a vida para além dos muros da escola, para o seu interior, dando significado ao projeto político pedagógico, ao currículo escolar, bem como suporte para enfrentar os conflitos e desafios inerentes aos processos e relações democráticas, que se desenrolam no dia a dia da gestão e da docência, nos espaços educacionais e escolares.

Percebe-se que, no âmbito dos discursos e respostas dadas, há um entendimento sobre a importância da gestão democrática e da participação, entretanto, ao mesmo tempo, há uma clara percepção de que os entraves que se impõem ultrapassam o planejamento e, de certa forma, impedem o cumprimento do planejado, e estão relacionados as relações de poder marcadas pela democracia representativa dominada pelos partidos, intensificando uma democracia de baixa intensidade, que se contrapõe a democracia participativa que dá voz aos movimentos sociais, as associações, aos conselhos e aos colegiados, que possibilita a democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007) e a participação paritária na perspectiva da justiça social (FRASER, 2009), a partir da gestão democrática como princípio constitucional, presente na LDB, no PNE, nos PME e nas leis de GD desta região, como resultado de uma democratização da sociedade e da educação.

6.5 FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES NA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Por certo as experiências vividas ao longo dos últimos oito anos, tomados aqui a partir da aprovação do PNE 2014-2024, que disparou para Estados e municípios a responsabilidade de elaborar os seus planos estaduais, distrital e municipais, com o foco na região da AMM, com ênfase mais detalhada nos quatro municípios selecionados, são relevantes e apontam algumas potencialidades e fragilidades evidenciadas ao longo da efetivação da GD, prevista nos PME, com base no PNE, como está posta nos planos, quais as estratégias copiadas, recriadas, ressignificadas e ampliadas. É garantida a participação dos diferentes atores da política educacional, tanto na esfera macro, que se refere a gestão educacional, quanto no micro, que se refere a gestão escolar (VIEIRA, 2006, p. 35).

No decorrer daquilo que conhecemos dos PME da região das Missões, de forma mais detalhada nos quatro municípios selecionados, e com um olhar voltado a meta 19, que aborda a GD, verificou-se como, a partir da orientação da legislação, os municípios foram elaborando os seus PME e contemplando o que previa o plano nacional, construindo seus planos municipais e tendo a participação de diversos atores envolvidos, tanto com a área educacional, quanto com segmentos da sociedade civil organizada. A partir das discussões, trabalhos em grupos, conferências, discussões, debates e votação, cada município estabeleceu a sua lei que cria o PME, com vigência até 2025, bem como a lei da GD, em 2016 e 2018.

Aprovada a lei, tudo está resolvido?

Certamente, não. Entretanto, há um caminho trilhado, com experiências, vivências, conflitos, interesses, individualidades, vontades, consensos, desistências, mudanças e constatações que estão listadas como fragilidades e potencialidades compreendidas como parte deste processo em andamento e inacabado, que não teve seu início no plano e nem tem um fim com o plano aprovado, pois, a partir deste, orienta os municípios e seus atores a atuarem na implementação da GD, em seus territórios. Podemos acompanhá-las no quadro abaixo.

Quadro 52 - Fragilidades e potencialidades da GD nos municípios selecionados

FRAGILIDADES	POTENCIALIDADES
Interferência político-partidária na escolha dos diretores/as de escola e nas eleições das escolas;	Maior participação nos processos de decisão;
Propostas mais voltadas a reformas e	Maior engajamento na elaboração do PP;

estruturas, do que a questão pedagógica;	
Resistência em assumir a autonomia financeira da escola;	Fortalecimento e presença do Conselho Municipal de Educação nas decisões relacionadas à educação, no âmbito municipal;
Falta de lideranças novas na área da educação que queiram se envolver com a comunidade escolar;	Maior autonomia pedagógica das escolas;
Falta de apoio da União para colocar o PNE em ação, e conseqüentemente o PME;	Revisão do planejamento realizado pela Secretaria de Educação com base na realidade de cada escola;
Falta de investimento na educação, na valorização e formação do profissional;	Participação maior da comunidade escolar das escolas do campo;
Dificuldade que os pais da zona urbana enfrentam para participarem da escola, bem como os da zona rural quando a escola é distante da sua localidade;	Meta de envolver os alunos(as) através do incentivo ao Grêmio Estudantil ou outras formas de participação estudantil;
Descontinuidade das políticas públicas devido alternância no governo municipal;	Presença da representação da Universidade no CME, pois qualifica o debate;
Desinteresse dos(as) professores(as) em participar do processo de eleição de diretores;	Acompanhamento do PME pela PREDUC, sendo um suporte importante para os municípios;
Planejamento centralizado na Secretaria de Educação e adaptado à realidade das escolas pelos/as Diretores/as;	Realização de consultas populares a comunidade para definir pautas relacionadas a educação e definir projetos;
Falta de estrutura e financiamento para o funcionamento e a efetiva atuação dos Conselhos Municipais de Educação;	Existência dos PME nos municípios e da lei da GD;
Conselhos Escolares envolvidos com a destinação de recursos financeiros, não assumindo funções pedagógicas e administrativas em geral;	Possibilidade de pensar a educação municipal a partir do processo de elaboração do PME;
Envolvimento dos pais nos debates, ainda mais as condições de infraestrutura nas escolas.	Para assumir a função de diretor(a) de escola, os professores devem fazer parte do Quadro efetivo do Magistério Público Municipal.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das entrevistas e questionários.

Ao confrontar as fragilidades com as potencialidades descritas no quadro acima, podemos perceber o quanto ambas estão relacionadas a todas as ações que dizem respeito aos atores envolvidos na efetivação da GD como uma política pública educacional que perpassa esferas de governo, Sistema de Ensino, Secretaria de Educação e escolas; pois, através da sua implementação, conseguimos inserir na agenda educacional pautas que atentem para os problemas a serem enfrentados nos diferentes territórios, num constante processo de reinterpretção do que está posto na lei e o que efetivamente conseguimos avançar. Conforme argumenta Ball (1998), a análise de políticas exige uma compreensão que se baseia não no

geral ou local, macro ou microinflência, mas nas “relações de mudança entre eles e nas suas interpenetrações”.

Quando dentre os apontamentos relacionados às fragilidades temos a interferência político-partidária nas eleições das escolas, ao longo da construção da tese, notamos que ela se dá não somente no processo de eleição de diretores, quando este acontece, mas principalmente na continuidade ou não das políticas educacionais, quando há a alternância no governo local. É uma linha muito tênue que se estabelece entre política e educação no momento em que o(a) diretor(a) de escola é percebido como uma autoridade e exercerá um poder na escola, e, de certa forma, será a voz do governo em andamento neste espaço que ocupa. Mais evidente ainda esta relação quando o(a) diretor(a) é nomeado(a) pelo(a) prefeito(a) ou pelo(a) Secretário(a) de Educação, que lhe passa a confiança de representá-lo frente a gestão da escola, estendendo suas decisões, seu plano de governo e suas pautas educacionais para o cotidiano escolar. Para Bourdieu (1989), a lógica da nomeação aproxima-se da lógica da magia, sendo possível estabelecer-se analogias entre a figura do feiticeiro, que mobiliza todo o capital de crença acumulado pelo *modus operandi* do universo mágico, e a do supremo mandatário da República, que, ao assinar atos de nomeação, igualmente mobiliza todo um poder simbólico acumulado dentro e através de vasta rede de relações de reconhecimento constitutivas do próprio universo burocrático.

E, para além do universo burocrático, podemos acrescentar o universo dos sonhos, das aspirações e concepções de cada professor(a) em exercer a função de diretor(a) de escola. Ademais, no momento em que é nomeado(a), exerce com legitimidade o seu poder, autorizado(a) por outro poder.

Uma outra fragilidade apontada diz respeito às propostas apresentadas pelos diretores, tanto no momento da disputa da eleição para a função de direção, quanto no exercício desta função em caso de indicação ou convite, é que seu Plano de Ação contempla mais as reformas e melhorias das estruturas, do que as questões pedagógicas, o que acaba afastando os integrantes dos mecanismos coletivos de participação das discussões e decisões sobre o projeto educativo e as formas de gestão da instituição (GARCIA, 2008). Há que considerar a presença da comunidade escolar para validar as intenções da gestão voltadas a reformas e melhorias, é importante e decisivo que o(a) diretor(a) conquiste as condições financeiras necessárias para realizar o investimento, condições que podem vir da destinação de verbas pela municipalidade, ou pela adesão a programas de âmbito federal ou até mesmo pelas ações a serem desenvolvidas pela Associação de Pais, que historicamente dá este suporte às escolas,

através de programações e contribuições, e, ainda, a prestação de contas que é validada pelo CE e ACPM, em alguns casos.

No município X, o(a) Secretário(a) de Educação menciona a resistência que os/diretores têm em assumir a autonomia financeira da escola, preferindo que tudo seja providenciado pela administração municipal, mantendo somente sob responsabilidade da escola o repasse das verbas federais, que tem a participação do Conselho Escolar tanto na decisão, quanto na sua aplicação, e, posteriormente, na prestação de contas. O(a) Secretário(a) de Educação reforça essa ideia ao afirmar que:

Existe uma parte que seria a independência financeira das escolas, né, que daí muitos diretores não querem isso aí, até agora a gente não conseguiu implementar isso, porque os valores que seriam repassados para as escolas seriam muito baixos, e, às vezes, a própria administração não tem muito interesse de delegar esses poderes para a escola... [...] seria mais rápido, não seria essa morosidade de um sistema maior. Então, é umas coisas que é difícil, sabe, é difícil certas mudanças.

Além de reforçar a ideia, traz a informação de que o não querer se envolver nesta parte financeira também está ligado a uma ação da administração, que é o pouco valor a ser repassado, o qual provavelmente não supriria as necessidades da escola e envolveria a direção em mais uma função burocrática no que tange a levantamento de preços, aquisição e prestação de contas. É a prática de relações hierárquicas de comando, vinda da administração pública, e de submissão, por parte da gestão da escola, reforçando a ideia de que a função de diretor(a) de escola está eminentemente ligada às decisões do grupo que ora está no poder. Situação ainda mais presente quando a nomeação para o cargo se dá via indicação ou convite, sem a participação da comunidade escolar.

No município D, tem-se uma prática interessante explanada pelo(a) Secretário(a) de Educação ao informar que:

Tem a verba municipal que a gente faz esse repasse, e eles têm toda essa autonomia para fazer, ver o que realmente necessitam pra comprar para suas escolas. [...] São recebe esta verba municipal. [...] recebem o valor, tem um tempo para gastar, tem o período para fazer a prestação de contas, quando entrega a prestação de contas é repassado o outro valor.

Cada vez mais fica evidente que, embora na mesma região, mesmo com características geográficas, econômicas e sociais semelhantes, há práticas diversificadas em relação a gestão democrática, e percebe-se que todas buscam o envolvimento do(a) diretor(a) em ações que antes eram desempenhadas pela Secretaria Municipal de Educação. Outrossim, a participação da comunidade escolar se faz presente de diferentes formas e em diferentes momentos. Importante salientar que a autonomia administrativa, pedagógica e financeira só é garantida pelo exercício da GD. Conforme Barroso (2013, p. 26-27), importa, ainda, ter presente que:

A autonomia da escola não é autonomia dos professores, ou dos pais, ou dos gestores [...], é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna), das quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local.

Neste campo de forças, todas as oportunidades e espaços em que os atores ocupam ou participam contribui com a gestão dos(as) diretores(as) de escola e com a autonomia, levando em conta as especificidades de cada território e de cada unidade escolar. Dessa forma, a GD é um processo e não um conjunto de normas regulamentadoras ou permissões do governo para com as escolas, ela se dá na coparticipação de todos, no comprometimento e na vontade política do gestor(a).

Outra questão apontada como uma fragilidade é a falta de novas lideranças na área da educação que queiram assumir a gestão da escola, evidenciada principalmente nos municípios em que, mesmo havendo a oportunidade de escolha para esta função, não há interessados, e a escolha acaba sendo por indicação. É claro que esta afirmação não se esgota em si mesma em relação a falta de lideranças, ela está mais ligada a falta de interesse em participar do processo de escolha ou até mesmo de assumir a gestão da escola, em caso de convite, podendo estar também relacionado a aspectos que foram informados ao longo das análises e escutas, relacionados às marcas presentes na gestão escolar, que vão além do trabalho pedagógico a ser realizado, pois demanda, além deste conhecimento, a compreensão sobre a natureza política presente na gestão escolar e as disputas de poder na escola, explícita ou não, no qual as pessoas que tem influência sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos do processo (SOUZA, 2012). A GD é uma alternativa que envolverá todos no planejamento e na tomada de decisões que, com o

tempo, despertará o desejo de participar dos processos que deem continuidade a esta forma de gestar a educação.

Também como fragilidade consta, a ausência de políticas públicas por parte da União para colocar o PNE em ação, o que tem debilitado os municípios na efetivação das metas previstas tanto no plano nacional, quanto nos municipais. O congelamento das verbas para a Educação, previsto pelo Emenda Constitucional 95, que limita por 20 anos os gastos públicos; a inoperância do próprio orçamento previsto, com sucessivos cortes; a constante troca de Ministro da Educação desde 2019, que gera instabilidade na área; a falta de investimento em pesquisas; e o silenciamento quanto as ações do governo, neste tempo de pandemia, têm corroborado para a inexistência de políticas públicas educacionais que atendam às necessidades dos municípios. O Relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação (INEP, 2020) admite que:

Para a garantia do alcance das metas expostas, a Meta 20 do PNE preconiza a ampliação do investimento público em educação pública, que precisa atingir 7% do PIB até 2019 e 10% dele ao final da vigência do Plano, em 2024. No entanto, os resultados observados de relativa estagnação dos gastos em torno de 5% e 5,5% do PIB, com indicativo de pequena queda, apontam grande desafio para o atingimento das metas intermediária e final.

O exposto acima ilustra bem o quanto estamos distante de atingir a meta dos 10% de investimentos do PIB até 2024, o que acaba por estagnar os programas e projetos em desenvolvimento, que demandam formação de professores, ampliação de vagas, programas de recuperação de aprendizagens, valorização dos profissionais, dentre outros, que constituem políticas intergovernamentais, endereçadas a gestão das redes ou escolas, à formação inicial ou continuada de profissionais da educação, programas suplementares (alimentação, transporte, material didático), de acesso à educação, de intervenção no currículo escolar, de financiamento, entre outras (FARENZENA; LUCE, 2014, p. 195-215).

Nos municípios selecionados, em especial no município D, percebe-se uma dificuldade maior da participação dos pais nas escolas situadas na cidade, que compõem a zona urbana, seja por falta de tempo, por dependerem de transporte para locomoção até a escola ou pelo desinteresse por estar presente na escola, delegando tal função a direção e professores. Este é um tema que merece atenção e está diretamente ligado à efetivação da GD,

que prevê a participação da comunidade escolar, neste caso, representada também pelos pais ou responsáveis. De acordo com Werle (2003, p.130):

Os pais são importantes construtores desta nova realidade da escola pública, contanto que tenham possibilidades de exercer poder simbólico que transcende e antecede o próprio espaço do Conselho, pelo emprego de seus saberes e de sua compreensão do mundo.

É por meio da participação dos pais que a escola vai se aproximar da realidade vivida pelos estudantes, das suas necessidades e aspirações, e contemplar um PPP voltado à construção de uma escola democrática e inovadora, criando novas possibilidades administrativo-pedagógicas que atendam às expectativas da comunidade escolar e garantam a qualidade da educação pública, a partir dos espaços dialógicos de participação.

Ainda nas fragilidades, temos a descontinuidade das políticas públicas devido a alternância no governo municipal ou até mesmo as trocas de equipes quando da permanência do mesmo grupo no poder. A figura abaixo ilustra um pouco a correlação existente entre governo municipal, Secretaria de Educação e escola:

Figura 11 – Relação GM, SME e GE



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Há uma relação de poder e interdependência entre o governo municipal, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e a gestão escolar, representada por quem compõe cada um dos grupos. O Governo Municipal, pelos partidos que o compõem, pelo plano de governo aprovado pela comunidade; a Secretaria Municipal de Educação, por fazer parte deste governo, representá-lo, em especial, na área da educação, e a Gestão Escolar, escolhida pela

comunidade escolar, convidada ou indicada, por ser a extensão das políticas públicas educacionais, em especial o PME, em relação a GD, no âmbito das escolas.

Segundo Vieira (2007), quando nos referimos à política educacional, estamos tratando de ideias e ações, e, sobretudo, de ações governamentais, reconhecendo que “a análise da política pública, é, por definição, estudar um “governo em ação” (SOUZA, 2003). Temos que levar em conta que as políticas educacionais acontecem em determinado momento histórico, marcado por contextos políticos, sociais, econômicos e culturais, neste caso, no âmbito municipal. A política de um governo está sempre muito presente na implementação das políticas públicas e na sua continuidade ou não.

Nos municípios selecionados e analisados, tomando como base o ano de aprovação dos PME, que deu-se em 2016, percebemos que houve alternância na gestão municipal em três municípios, que passaram a ser governados por outros grupos políticos, o que, de certa forma, acaba por interromper as implementações em andamento, alterando o curso do planejamento. Porém, na eleição municipal de 2020, há alteração somente em um dos municípios, e, quem sabe, neste caso, seja possível a continuidade da implementação do PME, com avanços na GD, que como vimos, até o momento, dá sinais de que há avanços voltadas a participação dos profissionais no PPP e da comunidade escolar nos colegiados como instâncias de participação e tomada de decisões coletivas, princípios eminentes a GD. Contudo, Batista (2014) enfatiza que “é preciso considerar que as políticas educacionais passam por reinterpretação a cada gestão do município, bem como das escolas”, podendo gerar esta descontinuidade colocada como uma fragilidade a ser enfrentada.

A figura abaixo representa a forma como se dá o planejamento que é apresentado pela Secretaria Municipal de Educação e depois é adaptado por cada escola, de acordo com a respectiva realidade.

Figura 12 – Movimento em relação ao planejamento



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Interessante perceber o quanto construir relações horizontalizadas faz parte de um processo lento, que demanda novas práticas, muito diálogo e a quebra de paradigmas e hierarquias que fazem parte da relação de poder. O planejamento que parte da gestão da Secretaria de Educação, é aprovado pelos(as) diretores(as) e posteriormente adaptado a realidade das escolas parece estar invertido se pensarmos na GD como garantia da participação de toda a comunidade escolar nas decisões relativas à educação. O inverso seria as escolas apresentarem suas demandas aos diretores(as), que apresentaria ao Órgão Municipal de Ensino, que, por sua vez, analisaria as possibilidades de atender as comunidades escolares, apresentaria um plano com base nas demandas e, com o apoio e engajamento de todos os atores envolvidos no processo, fortaleceria a GD e avançaria na concretização do planejamento.

Os anseios de gestão democrática não se esgotam na esfera escolar e nem podem ser somente sua responsabilidade. A GD é um processo que deve mobilizar todos os atores envolvidos na gestão da educação e na gestão na educação, conforme observam Medeiros e Luce (2006, p. 19):

No discurso pedagógico, a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades.

Criar estes movimentos e possibilidades de planejar a educação é adentrar e fazer-se representar também no contexto político dos governos municipais, presentes nas ações da Secretaria Municipal de Educação, que representando-os junto às escolas apresentam planejamentos com vistas a atender muito mais o interesse da municipalidade do que da escola. É preciso compreender que as práticas democráticas envolvem riscos e não podem ser ditadas e que dividir o poder de decisão é mais difícil, é um processo a ser construído coletivamente, uma garantia legal que se dá pelo princípio da GD. Concentrar as decisões amparadas no político e no técnico implica distanciar-se de práticas democráticas, anular os espaços de participação, decidir autoritariamente concentrando o poder e negar a autonomia às escolas.

Os Conselhos Municipais de Educação são muito atuantes nos municípios da região da AMM, representados pelos quatro municípios que fazem parte dos estudos de caso. A fragilidades apontada é a falta de estrutura para o funcionamento e efetiva atuação dos conselhos, o que acaba atrelando seus trabalhos à disponibilidade de espaços, materiais e condições determinadas e disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação, criando uma dependência do Conselho em relação à Secretaria, como se para cumprir o seu papel dependesse da permissão da Secretaria, tornando-se dependente desta, o que influi na sua autonomia.

Segundo Peroni (2008), os CME potencializam a descentralização das políticas públicas educacionais. A criação dos CME está relacionada à participação, à mobilização e ao controle social, conta com a representatividade de segmentos e órgãos da sociedade que contribuem com a democratização e descentralização da gestão educacional, em cada território. O empoderamento e a autonomia sobre os processos administrativos e pedagógicos que pautam a educação se dão pela efetiva constituição da participação social e da atuação dos CME. Dada sua importância, os Conselhos Municipais de Educação precisam ser assumidos pelas instâncias municipais, em especial pelo Executivo, representado pela Secretaria Municipal de Educação, com a disponibilização de estrutura e condições de funcionamento permanente para dar concretude a GD, sem que o CME se mantenha dependente da Secretaria, mas que possa atuar com autonomia e seja valorizado como um órgão de decisão, articulação e comprometido com a educação de seu município, porta-voz das diferentes representatividades.

Por muitos anos, nos municípios, as Associações de Pais e Mestres constituíam-se num apoio e suporte a gestão escolar muito alinhada às questões financeiras, sempre com vistas à melhoria das estruturas das escolas e à realização de eventos e comemorações que, para além da possibilidade de reunir a comunidade, também angariava fundos para investimentos. Já os Conselhos Escolares foram presente constante nas escolas estaduais, a partir da Lei 10.576, de 14 de novembro de 1995, que define a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual do Rio Grande do Sul, transformando-os em estruturas de gestão da escola, espaços públicos e gratuitos, de inclusão, de igualdade política e heterogeneidade (WERLE, 2003). Posteriormente, com a LDB – Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), em seu artigo 14, cria-se duas possibilidades que podem ocorrer em concomitância: uma diz respeito à eleição de diretores (as) pela comunidade escolar, a outra se relaciona à constituição de conselhos escolares deliberativos, formados com representação de pais, alunos, professores,

funcionários de escola e direção (BATISTA, 2014), passando a fazer parte também das escolas municipais.

Os Conselhos Escolares estão presentes nos PME dos municípios em estudo, através das estratégias, conforme quadro abaixo.

Quadro 53 – Estratégias referentes aos Conselhos Escolares

MUNICÍPIO A	- Continuar oferecendo cursos em gestão escolar para o pessoal da Secretaria Municipal de Educação e Cultural, diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos, membros de conselhos escolares e Círculo de Pais e Mestres;
MUNICÍPIO B e C	- Estimular o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
MUNICÍPIO D	- Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional

Fonte: Elaborado pela pesquisadora de acordo com as entrevistas realizadas

Podemos depreender que os quatro municípios fazem menção aos Conselhos Escolares nos PME, prevendo cursos, programas de formação e fortalecimento como espaço de participação e fiscalização. Ao referir-se aos Conselhos Escolares, o(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município X destaca que:

Na escola municipal que primeiro o diretor lembra de chamar o CPM, até porque é tradição, nós não tínhamos conselho escolares no município [...] o conselho escolar ficou mais com essa parte das prestações de contas, eu sinto isso, sabe, e o CPM continua mais com aquela coisa de acompanhamento das atividades e tal [...] Então, é uma trajetória, toda mudança ela leva um certo período, porque a mudança ela tem que ser cultural. Por exemplo, eu lembro que na escola estadual o CPM era bem pouco lembrado, era ao contrário, né.

Com o passar do tempo, o Conselho Escolar vai firmando seu trabalho como um campo de construção coletiva, em que o *nosso* prevaleça, constituindo-se através da participação, do voto e da voz das diferentes representatividades que tem o compromisso com as instituições de ensino da rede pública.

Sabemos que a participação dos pais e mães, muitas vezes, é requisitada ou valorizada a partir de suas ações concretas no que diz respeito a auxiliar a escola na realização das atividades. Porém, quando há necessidade de pensar sobre o planejamento escolar, sobre o PPP, sobre o currículo, a gestão escolar e as questões que envolvem a aprendizagem, nem sempre se sentem seguros para sentar lado a lado e discutir tais questões. A relação de compartilhar decisões escolares, pode-se dizer, está em processo de construção (BATISTA, 2014).

O envolvimento dos pais e mães nos debates mais voltados ao pedagógico acaba limitado, porque, muitas vezes, principalmente nas escolas públicas, marcadas pelas diferentes realidades sociais, culturais e econômicas, os pais e mães sentem-se constrangidos em relacionar-se com pessoas com diferentes graus de escolaridade e saberes diferentes dos seus, com a percepção de que a escola é um espaço formal, com profissionais que estudaram muito para estar ali e que detém o conhecimento necessário para tomar as decisões em relação a aprendizagem. Paro (2012) alerta para a necessidade da escola atuar na comunidade em que está inserida ao questionar: “Se a escola não participa da comunidade, por que a comunidade irá participar da escola?” A prática da GD é uma forma de aproximar os pais da escola, por meio da participação nos mecanismos coletivos, quanto mais os pais e mães forem instigados e incentivados a participar das decisões administrativas, pedagógicas e financeiras das escolas, mais entenderão o seu funcionamento e terão o conhecimento suficiente para contribuir com a tomada de decisão, e, até mesmo, compreender e acompanhar o funcionamento pedagógico da escola. Criar mecanismos que facilitem a participação dos pais e mães, como horário das reuniões, pautas para além de gastos e prestação de contas, ou aprovação de planejamento já definidos pela gestão, é o que vai garantir este espaço de participação e inserir esses atores na gestão escolar, efetivando o fortalecimento da GD.

Nesse sentido, tudo que foi apresentado como fragilidades na implementação da GD serve para repensar, reelaborar, debater, relacionar e comparar, para que seja possível avançar a partir das experiências vivenciadas em cada esfera de governo, em cada Sistema de Ensino e em cada unidade escolar. Constituem num compromisso assumido com a democratização da educação e o conseqüente impacto que isto tem e terá na vida das crianças e estudantes que estão em pleno desenvolvimento e que precisam compreender a complexidade existente nas relações de poder que circundam nosso convívio social e que estão muito presentes nos contextos escolares, ora como espaços democráticos, ora como espaços dominados pelo autoritarismo.

Na sequência, passo a analisar as potencialidades descritas anteriormente no que tange aspectos preponderantes e importantes, tendo como horizonte o fortalecimento da GD. Um dos pontos mais destacados indica uma maior participação nos processos de decisão, sendo que a participação é um dos pressupostos da GD, pois por meio dela o(a) diretor(a) rompe com práticas autoritárias e monocráticas de poder e inaugura espaços democráticos de escuta, debate, conflitos e decisões, a partir da vontade da maioria. Para Bordenave (1994, p.8), “Democracia é um estado de participação”, e, ao participarem professores, funcionários, pais e alunos sentem-se parte da educação e contribuem para a sua democratização. Para Medeiros e Luce (2006, p. 17):

Uma gestão democrática rompe com a tradicional cisão entre os que decidem e os que executam e sofrem as consequências das decisões tomadas. Não basta fazer parte, é preciso avançar para a apropriação das informações, a plena atuação nas deliberações, das mais simples às mais importantes, exercendo o controle e a avaliação sobre o processo de planejamento e execução.

Isto posto, reforça a importância da participação na construção da GD e o quanto ela se faz na ação de cada integrante da comunidade escolar e na ampliação dos espaços democráticos pela gestão escolar, que compartilha o seu poder, para além das decisões individuais ou demandadas pelo governo local.

O maior engajamento na elaboração do PPP também é uma potencialidade verificada pelos(as) diretores(as) escolares que possibilita construir a GD, por meio da participação de toda a comunidade, na elaboração das ferramentas dessa mesma gestão (AQUINO, 2017, p. 113), garantindo uma maior autonomia pedagógica às escolas. Contar com esta participação é engajar a comunidade escolar na prática do PPP, através do sentimento de pertencimento e da construção de um PPP que dialogue com a realidade dos que fazem parte da vida da escola, não como algo estanque, mas propositivo. Ainda de acordo com Libâneo (2007, p.328):

A participação é entendida como o princípio primordial para garantir um pleno desenvolvimento da gestão democrática, [...] participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento dos integrantes da escola no processo de decisões e no funcionamento da organização escolar.

Quanto mais a gestão for pautada na participação, no diálogo e no envolvimento de todos nos processos de decisão, mais possibilidades de mudanças que venham a contribuir com a transformação da realidade educacional num processo coletivo serão possíveis. O PPP é o instrumento mediante do qual as escolas desenham o seu caminho, constroem a sua identidade e firmam compromissos entre a comunidade escolar e a gestão democrática da educação em seus saberes, fazeres, desafios e conquistas.

A presença do Conselho Municipal de Educação nas decisões relacionadas a educação, no âmbito municipal, está presente tanto nas falas dos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, quanto dos(as) Diretores(as) de escola, de forma articulada tanto com a gestão educacional, que se situa na esfera macro, quanto com a gestão escolar, que se localiza na esfera micro (VIEIRA, 2007). Sobre os CME, Batista (2013, p.92) afirma que sempre estiveram vinculados à gestão do sistema educacional e, mais recentemente, com a democratização dos processos educacionais e com a autonomia constitucional dos municípios, papel esse que se intensifica. Podemos afirmar, com base nas referências feitas pelos atores educacionais que fizeram parte desta pesquisa, que o CME tem seu espaço de atuação consolidado nos municípios, mesmo naqueles que ainda não instituíram seus sistemas de ensino, eles são espaços de consulta, de debate e de decisões, tornando-se também um ator importante dentro da política pública local, o que fortalecerá o atendimento das necessidades já elencadas pelos CME, principalmente no que se refere a estrutura para seu funcionamento. Ainda segundo Batista (2013), é comum relacionar os CME com a gestão democrática da educação básica, e, não há dúvida, de que fortalece sua efetivação.

Outra constatação importante em relação aos CME é que a sua representação vai além dos atores ligados diretamente com a gestão escolar. Conforme mencionado por Werle (2013), os CME contam com a presença de elementos do Estado e da sociedade civil e, entre outras funções, encontra-se o controle social de políticas, conhecimento técnico da legislação e articulação com as forças sociais. Segundo Sarturi e Tormes (2015), os conselheiros são de relevância na comunidade em que estão inseridos, “[...] uma vez que ajuda, a partir de seu lugar institucional e profissional, a pensar e planejar a educação municipal”, e acrescento que, além do lugar institucional e profissional, suas vivências pessoais e comunitárias contribuem para democratizar as decisões que farão parte das políticas públicas educacionais.

Importante trazer a referência feita quanto à presença da representação da Universidade no CME, pois qualifica o debate e auxilia na tomada de decisões com uma visão para além dos envolvidos no cotidiano escolar, trazendo outros elementos importantes e que corroboram com a efetivação ou não das políticas educacionais.

Mesmo que, em alguns casos, o planejamento parta da Secretaria Municipal de Educação, a afirmação de que ele é ressignificado com base na realidade de cada escola possibilita aos diretores/as que reúnam a comunidade escolar, os conselhos instituídos e debatam sobre as propostas e planejamento, adequando-os, quando necessário. Não há como a escola ser uma instância transformadora e democrática sem a participação da comunidade escolar no planejamento das propostas pedagógicas que serão desenvolvidas na escola e, que de fato, atendam a diversidade, as necessidades e valorizem a cultura predominante na localidade em que todos estão inseridos. Caso contrário, a escola passa a ser vista como uma das principais instituições por meio do qual se mantêm e se legitimam os privilégios sociais (BOURDIEU, 2009).

Uma outra evidência vista como potencialidade aponta uma participação maior da comunidade escolar das escolas do campo, pois a escola, neste caso, é o ponto de encontro da comunidade, reforçado pela fala do(a) Secretário(a) Municipal de Educação do município A ao afirmar que “no interior, a participação é efetiva, porque a escola é o polo que agrega aqueles moradores da região e tá provado, se a escola fechou no interior, aquelas pessoas se desagregam, cada um vai para um lado”. Portanto, não é exagero afirmar que a escola é vital para a manutenção da comunidade, que a participação auxilia na construção de propostas que vislumbrem políticas públicas que atendam as especificidades da localidade, e, por consequência, o poder público também valorize estas comunidades e compreendam a importância de manter estas escolas como parte viva da manutenção da própria comunidade.

Outra questão importante evidenciada é o desejo de envolver mais os estudantes através do incentivo ao grêmio estudantil. O grêmio estudantil foi instituído legalmente por meio da Lei nº 7.398/85 (BRASIL, 1985), a qual explicita que sua organização e criação é um direito do estudante. Essa lei caracteriza-o “[...] como órgão independente da direção da escola ou de qualquer outra instância de controle e tutela que possa ser reivindicada pela instituição” (VEIGA, 1998, p. 122). O GE é um órgão de representação dos estudantes, uma possibilidade de promover e ampliar a participação e a democracia no espaço escolar e está presente na estratégia 19.4 do PNE (BRASIL, 2014). A partir da participação e atuação dos estudantes no GE, os alunos passam a vivenciar processos democráticos e decisórios e aprendem a se organizar e defender seus direitos, num ambiente de diálogo e constante debates para além dos temas da sala de aula, adentrando em temáticas sociais, culturais e políticas, que contribuem para a formação da cidadania, com uma experiência de democracia participativa, que vitaliza o papel político da educação (SANTOS, 2007).

A gestão democrática é fortalecida também com outras formas de associações em que possam ter espaço para encontros, debates, discussões e envolvimento nas questões que dizem respeito à gestão da escola, ao PPP, ao currículo escolar, às programações, aos projetos desenvolvidos e à reivindicação de políticas públicas que contemplem às aspirações das crianças e estudantes e contribuam para a sua formação democrática e cidadã. A escola de Educação Básica precisa avançar na aprendizagem da democracia, da participação e da cidadania e sentir a necessidade de ampliar o espaço de participação dos alunos é uma das formas de avançar.

Lima (2014) adverte que, do ponto de vista intrinsecamente democrático, a GD é incontornável, sabendo-se que a democracia na escola é também uma questão de grau, dependente de estruturas, regras, processos e práticas efetivas de eleição, colegialidade e participação na tomada das decisões, relações com as autoridades e outras instituições, capacidade de dialogar, argumentar, ter voz.

Para além de princípio e direito legalmente reconhecido, para além de uma lei específica e de uma meta a ser alcançada e das estratégias previstas nos PME, a gestão democrática, para além do sistema municipal de ensino, da escola e dos atores envolvidos, é, sobretudo, um processo contínuo e nunca concluído de vivências democráticas, que a cada momento e contexto precisam ser ressignificadas, a partir do questionamento do quão democrática está sendo a gestão da educação e da escola.

O acompanhamento do PME pela PREDUC é um suporte importante para os municípios, em especial, para os(as) Secretários(as) Municipais de Educação, que se sentem apoiados no sentido de buscar alternativas para o cumprimento das metas e estratégias previstas nos planos e que, através do monitoramento, conseguem rever ações e estratégias e buscar alternativas para contemplar o previsto e avançar na concretização.

O processo de elaboração dos PME, evidenciados por meio da análise documental e das entrevistas, suscitou a participação da comunidade, a constituição de Fóruns Municipais de Educação, a realização de Conferências, a atuação dos Conselhos de participação e controle social e incentivou a realização de consultas populares a comunidade, a fim de definir pautas relacionadas a educação e projetos, não só neste período de elaboração do PME, mas em outros momentos de tomada de decisões. É o exercício da democracia e da participação encontrando caminhos para garantir espaços de participação da comunidade escolar nas decisões relativas à educação.

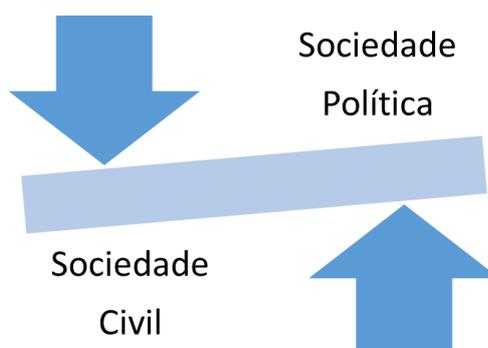
A existência dos PME nos municípios, garantidos por lei, elaborados com a participação da comunidade, e tendo como modelo o PNE, inaugura um novo tempo para a

ao se depararem com a dependência de condições para funcionamento, acabam por ter sua atuação fragilizada.

A gestão democrática é uma questão central no processo de democratização da educação, do direito à educação e do compromisso de educar para a democracia e a participação, tanto os atores responsáveis pela gestão da educação, quanto pela gestão na educação precisam estar atentos às fragilidades enfrentadas, tanto quanto às potencialidades que se somam ao processo, para fortalecer a GD como um ponto a ser alcançado, entendido como processo, no qual tanto mais ações democráticas façam parte de cada contexto, tanto mais outras se tornarão demandas democráticas e estarão se movimentando neste novo contexto, em que a participação e a democracia sejam parte de uma educação em que todos(as) possam participar dos processos de decisão, do enfrentamento dos problemas sociais e escolares e da construção de uma sociedade justa, inclusiva e democrática.

Uma contrabalança, no centro a GD, e, em cada ponta, os atores sociais, divididos em sociedade política e sociedade civil; por vezes, os atores contribuem para a constatação das fragilidades e, outras vezes, das potencialidades, o equilíbrio só será possível com o fortalecimento da gestão democrática, através do diálogo, do consenso construído a partir do dissenso, do respeito à posição de cada um, quando não for possível o consenso mínimo, para que as fragilidades possam ser enfrentadas e superadas e as potencialidades expandidas como experiências que elucidam que é possível fazer a gestão da educação e das unidades escolares com a participação de todos, em defesa da melhoria da educação pública, que garanta a aprendizagem, a formação da cidadania ativa e a preparação de crianças e estudantes para a sua emancipação social, política e econômica. A seguir, apresento a contrabalança que representa a correlação de força entre os envolvidos no processo educacional.

Figura 14 – Contrabalança representando correlação de forças



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Sociedade política e sociedade civil são dois conceitos-chaves para entender o Estado ampliado no conceito gramsciano. Mendonça (2014) denomina como *sociedade política* referindo ao Estado em seu sentido restrito, em relação a administração, organização e coerção, também denominado Estado político ou Estado-governo; e como *sociedade civil*, referindo-se ao conjunto dos organismos não-governamentais ou “privados de hegemonia”, com adesão voluntária de seus membros, através da participação em igrejas, associações privadas, sindicatos, escolas, partidos e imprensa, que representam vontades coletivas.

Esta correlação de forças presente na educação e na efetivação da gestão democrática se dá pela presença do Estado político, através da estrutura do governo local, da sua organização e de coerção junto as escolas, primando pela hegemonia do grupo dominante, que ora está no poder, e pela presença da sociedade civil nos mecanismos coletivos de participação, de acordo com suas representatividades, que também traduzem hegemonia destes grupos.

A gestão democrática tem como um de seus princípios a participação através dos Conselhos de participação e de controle social, estes são compostos por representantes da sociedade política e da sociedade civil, numa correlação de forças, debates e disputas que, por vezes, apontam as fragilidades ainda vivenciadas pelos diferentes atores que participam dos processos educacionais.

Contudo, os Conselhos fazem parte do processo de construção da GD enquanto espaços de participação em que se entrecruzam as ideias da comunidade escolar e local. A atuação dos Conselhos fortalece a GD, contrapondo-se a gestão hierárquica, que, sob a forma paternalista e autoritária, tem sido hegemônica na condução da coisa pública (CURY, 2006). Cury ainda acrescenta que os conselheiros atuam no âmbito do interesse público cujo fundamento é o direito à educação, em que todos se situam no mesmo plano e atuam em nome do bem comum, e, não de um governo ou entidade.

Souza (2009) adverte que a participação política ativa nos instrumentos organizacionais e legais escolares e dos sistemas de ensino, através dos Conselhos, eleições, associações de pais e grêmios estudantis, isoladamente não implementam a gestão democrática. A GD só acontece quando as pessoas tomam a democracia e o diálogo como princípio nas relações, em todos os espaços e esferas da sociedade, a partir daí colocam em pauta os problemas e as alternativas de enfrentamento.

6.6 POSSIBILIDADES DE RESSIGNIFICAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DOS QUATRO MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Ressignificar as políticas públicas no âmbito local para que possam ir ao encontro das necessidades de cada território e, de fato, se traduzirem em políticas públicas sociais que garantam os direitos constitucionais, em específico, à educação, é o grande desafio dos Sistemas Municipais de Ensino, no que diz respeito à implementação e fortalecimento da GD, presente nos PME, dos municípios da AMM, com ênfase nos quatro municípios selecionados.

Encontro, no decorrer da análise dos PMEs e da meta 19, a presença de estratégias similares as do PNE, mas também a inserção de novos temas que se somam aos existentes, ora relacionados à ação da Secretaria para com as escolas, ora relacionados à gestão do sistema, ora relacionados à gestão escolar e, em alguns momentos, à comunidade escolar.

Não posso desconsiderar o movimento feito no período de elaboração dos PME, nos municípios, que, nesta região, resultou em 100% dos planos aprovados até o final do período previsto, que era de junho de 2016. Mesmo nos municípios que tenham replicado a meta 19 e suas estratégias para os PME, houve um pensar sobre cada item, um olhar para a realidade local e a opção de não alterar ou dar um novo texto a esta política pública também foram uma escolha. Esta escolha pode estar ligada à adesão que o município teve em relação às propostas e programas, oriundos de outras instâncias, o que comprova também como, por vezes, a instância municipal está pouco posicionada, vazia de objetivos e tomadas de decisão, o que dá lugar a esta *ocupação* pela instância estadual ou federal (WERLE, THOM E ANDRADE, 2008).

Levando em conta o ciclo de políticas proposto por Ball e Mainardes (2011) e a transitoriedade na gestão municipal, pois, desde a aprovação do PNE (2014), *a posteriori* dos PME (2015) e das leis da GD (2016), houve, no mínimo, quatro possibilidades de alteração no governo federal decorrente das eleições federais de 2010, 2014 e 2018 e do *golpe* de 2016, e, no governo municipal, decorrente das eleições municipais de 2012, 2016 e 2020, nem sempre o grupo que estava no governo no momento da elaboração e formulação da política pública é o mesmo que segue no momento da prática, dos resultados e efeitos e da estratégia política que visam operacionalizar o plano. A tabela abaixo mostra a realidade quanto a continuidade ou alternância de governos, nos quatro municípios selecionados:

Tabela 6 – Partidos políticos no poder

Municípios	2009 a 2012	2013 a 2016	2017 a 2020	2021 a 2024
A	Partido 1	Partido 1	Partido 1	Partido 1
B	Partido 1	Partido 2	Partido 1	Partido 2
C	Partido 1	Partido 4	Partido 2	Partido 2
D	Partido 3	Partido 1	Partido 3	Partido 3

Fonte: TRT/RS – Resultado das eleições (2022)

Analisando o quadro acima, vemos que há uma alternância relativa nos governos municipais dos quatro municípios selecionados, com exceção do município A, que permanece sob à administração do mesmo partido nos últimos quatro mandatos. Já o município B representa a alternância entre dois partidos; no município C, temos três partidos, com a continuidade de um deles nas duas últimas administrações, e o município D tem uma alternância no segundo mandato, retoma no terceiro, permanecendo o mesmo partido até o momento. Podemos verificar a prevalência de partidos conservadores, mais alinhados a políticas de direita, nos municípios A e B; seguidos de um partido mais alinhado ao centro-esquerda com liderança, no município D, e um único mandato de um partido de esquerda, no município C.

Um dos itens contemplados na GD, que é o da eleição de diretores/as, traz algumas considerações interessantes ao relacioná-la ao quadro acima. No município A, sob o comando do mesmo partido desde 2009, um partido conservador, ocorre a eleição de diretores(as), com a implementação da respectiva lei, desde o ano de 2011, como um processo que conta com a participação e envolvimento da comunidade, inclusive movimentando os atores políticos das comunidades em que as escolas estão inseridas. Após o processo de escolha, mesmo com sequelas, todos se unem em prol do projeto de educação, visando a melhoria da escola.

No município B, mesmo com a alternância no poder, a forma de escolha por eleição é mantida, porém, o que se percebe é que a cada processo aumenta o desinteresse dos professores/as em participar, tendo como uma das justificativas do(a) Secretário(a) Municipal de Educação a da baixa valorização para quem exerce a função.

No município C permanece a indicação por parte do Executivo, mesmo que um dos mandatos do governo municipal tenha sido exercido por um partido, cujas bandeiras divulgadas se alinham à democracia e à luta pela democratização da escola pública.

Já o município D, teve o processo de eleição de diretores interrompido em 2011, sob alegação da inconstitucionalidade. Quando houve a alternância no governo e o mesmo grupo

que instituiu a eleição retorna ao poder, não reestabeleceu novamente a eleição de diretores, valendo-se, também, da alegação de sua inconstitucionalidade.

Esta análise acima poderia estar na seção em que tratamos da eleição, mas trazê-la para este item, que aborda a ressignificação, é justamente para chamar a atenção de que esta ressignificação se dá em vários momentos e que tem dois grupos bem envolvidos neste movimento – os atores políticos e os atores educacionais que ora se articulam, ora desarticulam, ora se aproximam e ora se distanciam da GD. Cada um destes movimentos traz novas percepções, conceitos, decisões e disputas que se fazem necessárias para manter este tema sempre na agenda educacional.

Assim, concluo que houve e há ressignificação em relação ao PME e a GD a partir das falas de todos os envolvidos com a educação municipal: os Secretários(as) Municipais de Educação, os(as) Diretores(as) de escola, o Conselho Municipal de Educação e a comunidade escolar envolvida nos Conselhos Escolares e na Associação de Pais e Mestres. A GD não é um processo contínuo e linear, que segue uma lógica padronizada de ações, ao contrário, encerra contradições entre os diversos atores e sistemas de ensino. Segundo Arelaro et al. (2018), “a garantia constitucional da gestão democrática do ensino público ensejou um conjunto de experiências participativas nas quais as comunidades escolar e local efetivamente ocuparam os espaços e deram novos contornos às formas de fazer a gestão da escola”, e constatamos isto ao longo da análise realizada na construção desta tese.

Outra questão posta, que merece uma atenção, refere-se à responsabilidade que os(as) diretores(as) acabam tomando para si referente a GD. Convém considerar que a escola é parte do sistema, mas não o sistema todo, e nem responsável por ele. Souza e Pires (2018) advertem para a tendência que há de focalizar a gestão da educação no âmbito escolar, sem tratar sobre as relações políticas e organizacionais na esfera do sistema educativo como um todo. Dito isso, pondera-se que se o exercício democrático se encerrar nos limites das escolas, não chegando às discussões e às decisões da política educacional, poucos serão os avanços na democratização da educação. Estaremos reduzindo a GD numa meta a ser atingida pela escola, quando, na verdade, é um processo que perpassa todo o sistema educacional e precisa ser considerado em todos os espaços e poderes que são responsáveis por pensar, planejar e executar as políticas públicas, bem como defender a democracia.

A democracia segue sendo um campo de profundas contradições – tensionado enquanto referencial de dignidade humana e do exercício da cidadania – como a qualidade da participação política dos atores sociais e ligada diretamente a possibilidade de efetivação da GD. Por isso, para dar continuidade as pesquisas e estudos sobre a gestão democrática, de

modo que o tema não se esgote e nem se torne um discurso institucional – longe de uma prática efetiva ou apenas esteja presente na lei, sem transpor-se para a prática, no capítulo seguinte apresento uma proposição para buscar compreender, afirmar e efetivar a GD como prática a partir de uma perspectiva decolonial (QUIJANO, 2007). Perspectiva essa que recupere e reatualize o pensamento latino-americano, em linhas críticas e contextos específicos, de forma transversal, perpassando a colonialidade do poder, do saber, do ser, da natureza e do gênero. Com isso, busca-se estabelecer novas conexões na definição de novos projetos de sociedade que desconsiderem a dominação aceita e vivida pelo eurocentrismo e pelo capitalismo vigente – pensamento este que converge para a GD de modo a contribuir para a democratização da educação e da sociedade brasileira por meio de relações marcadas e mediadas pela democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007), e com justiça socioeconômica, cultural e política (FRASER, 2007).

7 UMA PROPOSIÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL

Este capítulo é propositivo. Entendo, e esta pesquisa demonstra (mas também muitas outras realizadas nestes mais de 30 anos do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público) que existem questões de ordem estruturais relativas à efetividade da gestão democrática como prática no sistema educacional brasileiro. A minha caminhada como professora e gestora no sistema educacional público me conduziu a uma pesquisa de doutorado e nesse processo ampliei minha visão de mundo. Passei a questionar tanto a minha prática ao longo dos anos, quanto o próprio sistema educacional e sua forma de organização e de produção de conhecimento. Ao longo desses quase 05 anos de pesquisa, nos últimos dois anos em meio a pandemia Covid-19, tive a oportunidade de conhecer teorias apresentadas por muitas professoras da Linha de Pesquisa “Políticas e Gestão de Processos Educacionais”, em especial, pela minha orientadora, e de debatê-las com minhas colegas e meus colegas de orientação e àqueles/as dos seminários, bem como de participar de eventos nacionais e internacionais.

No final do ano de 2021, minha orientadora, que já vinha nos trazendo elementos conceituais para uma discussão sobre o sistema de ensino, que nos conduzisse a outras respostas para a persistente desigualdade educacional no Brasil, apresenta-nos, por meio do Seminário Especial “Teorias De(s)coloniais: contribuições de Anibal Quijano” – oferecido no PPGEDU e pela Linha de Pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais. A minha visão começa a dar um giro completo. Passo a entender a educação escolarizada não como um espaço neutro, conforme nos foi ensinado na escola e na universidade, mas como um lugar onde são feitas escolhas que nem sempre se opõem ao colonialismo do qual a nação brasileira se origina. Ao contrário, as reproduz. Há persistentes traços, que prevalecem até hoje em nossa sociedade, que Anibal Quijano vai chamar de “colonialidade do poder”: o racismo como forma de dominação, a hegemonia das formas de ser, saber e viver dos países do norte sobre os países do sul. Entendi que esse modelo hegemônico de sociedade de base colonial-capitalista acabou por classificar, invisibilizar populações e pessoas, que não se enquadram em seus padrões, e que a escola e a universidade tem servido, grandemente, a este propósito, e por isso acabam excluídos do processo.

Saliento que, recentemente, tive um trabalho aprovado com o título “Gestão democrática na escola pública como possibilidade de uma prática decolonial”, e que será

apresentado na CLACSO 2022²⁷, na 9ª Conferência Latino-Americana e do Caribe de Ciências Sociais, no México, em junho deste ano, no eixo 8 – Direito à educação, políticas públicas e alternativas pedagógicas.

Frente ao exposto, justifico a existência deste capítulo, que considero uma proposição numa outra perspectiva epistemológica, para enfrentar as questões que se colocam como impedimento para a gestão democrática do sistema educacional brasileiro. De modo que este tema esteja constantemente presente nas pesquisas e debates educacionais como alternativa para mantermos a GD, a democracia, a participação e a justiça social como uma causa e uma forma de resistência dos(as) professores, gestores(as) e pesquisadores(as) no enfrentamento do autoritarismo, do clientelismo e dos modelos pré-determinados e excludentes – que insistem em manter a educação como um privilégio de poucos, excluindo e invisibilizando muitos.

7.1 DESCOLONIZAR A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E CAMINHAR PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA

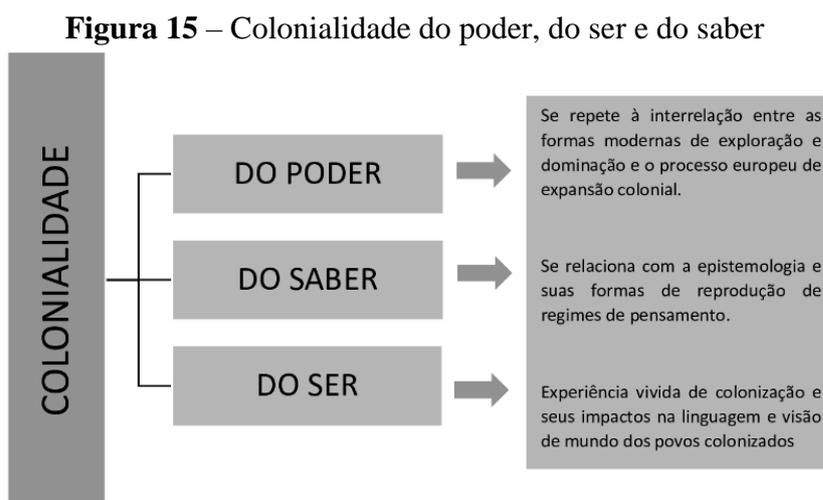
O campo da educação no Brasil vem, nos últimos anos, sendo chamado a rediscutir uma série de questões temáticas clássicas como currículo, didática, formação docente e cultura escolar, em função de novas demandas e agendas, com o desafio de superar desigualdades e discriminações. Acrescente-se, a estas questões, a gestão democrática como um contraponto à escola tradicional, constituída a partir da colonialidade do poder, do saber e do ser, ou seja, marcada pelo eurocentrismo. Perspectiva ideológica que impôs modelos de produção do conhecimento, de saberes; levando os processos históricos não-europeus ao esquecimento, reproduzindo na escola situações de exclusão aos grupos historicamente excluídos seja pela sua raça, etnia, gênero, condição social ou intelectual.

Por isso, acrescento a temática da gestão democrática na perspectiva decolonial na presente tese, que tem como tema “Os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões” com base no pensamento de Aníbal Quijano (2007), que descreve a

²⁷ CLACSO – Conferência Latino-Americana e do Caribe de Ciências Sociais, maior evento acadêmico e político das Ciências Sociais e Humanas da América Latina.

constituição dos países do Hemisfério Sul do mundo a partir do que ele define como colonialidade do poder, do ser e do saber.

No quadro abaixo, apresento um resumo dos conceitos de Quijano (2005) referentes à colonialidade do poder, do saber e do ser:



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de Quijano (2005)

A colonialidade do poder, como uma estrutura de dominação que submeteu a América Latina, a África e a Ásia, a partir da conquista, faz alusão à invasão do imaginário do outro, ou seja, sua ocidentalização. A colonialidade do saber, que leva em conta o caráter eurocêntrico do conhecimento moderno e sua dominação sobre o colonial/imperial (sendo um poder que universaliza o modelo de conhecimento europeu e designa seus dispositivos como os únicos válidos), diz respeito a um discurso que se insere no mundo do colonizado, porém também se reproduz no *lócus* do colonizador. A colonialidade do ser, que entende a modernidade como uma conquista permanente do conceito “raça”, permite a dominação de uns sobre os outros, no caso dos “brancos” sobre os diferentes: os negros e os indígenas (QUIJANO, 2005).

E é a partir daí que o mundo foi dividido em civilizado e não civilizado, centro e periferia, moderno e tradicional. Esta divisão também passa a refletir na vida das pessoas, na constituição do sistema educacional e da escola, bem como nas relações que estabelecemos dentro desta.

Com base neste padrão, formam-se os países modernos e os países atrasados, os superiores e inferiores como formas de ser e estar no mundo. Ser superior é ser homem,

heterossexual e branco, ser inferior é ser mulher, indígena, negro, criança, idoso, homossexual etc. Tal configuração afeta diretamente a escola, suas relações, propostas e conteúdo, pois a colonialidade do poder e do ser imbricam-se na colonialidade do saber.

Com a finalidade de pensar a gestão democrática como possibilidade de uma prática decolonial, que acontece a partir de uma intervenção política e pedagógica capaz de ler o mundo para intervir na reinvenção da sociedade, é importante reconhecer que a reafirmação da GD, a partir da Constituição de 1988, deu-se pelo movimento daqueles grupos e pessoas que, até então, estavam excluídos da escola. Após muita luta em busca da democratização da gestão e a garantia da educação pública para todos, com acesso, permanência, igualdade de oportunidades e aprendizagem, inaugura-se um novo tempo, por meio da conquista de uma constituição cidadã que assegure os direitos sociais, dentre eles, a educação.

Sabe-se que até a Constituição Brasileira de 1988, o acesso à educação para todos os cidadãos brasileiros não constava no ordenamento legal. Segundo Batista (2016), a partir da CF/1988 muda o perfil do educando brasileiro. A escola pública passa a receber estudantes que estiveram à margem do sistema educacional, trazendo para este espaço efeitos de ordem social, econômica e cultural. O impacto desta universalização passa a explicitar os problemas vividos pela sociedade brasileira como a desigualdade social e as discriminações étnico-racial e de gênero. Tudo isso se agrava, pois ao mudar o perfil não se altera o funcionamento da escola, que segue os padrões pré-estabelecidos e construídos a partir de modelos autoritários, centralizadores e reprodutores da classe dominante. Nesse sentido, mesmo com o acesso e a obrigatoriedade da frequência escolar dos 4 aos 17 anos pela Emenda Constitucional nº 59/2009, estas crianças e estudantes, que se distanciam do padrão, sentem-se excluídos do processo e acabam reprovando e evadindo. E soma-se a isto este novo tempo vivido – que emerge, em especial, a partir da eleição de 2018, marcado por discursos de ódio, *fake News* e um desprezo às políticas sociais. Isso trouxe inúmeros retrocessos nas relações democráticas – necessárias para a manutenção do Estado democrático de direito –, que foram atacadas pelo fascismo, neoliberalismo e autoritarismo.

Mesmo que a GD esteja presente na Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996 e no PNE 2014-2024, os estados e municípios tinham a incumbência de prever a GD em seus PME e em lei específica. Portanto, a influência de uma agenda global incide diretamente sobre os sistemas de ensino locais (municipais e estaduais), mesmo que as correlações de forças ideológicas estejam presentes, determinando a maior ou menor adesão às políticas educacionais globalmente orientadas (BATISTA; PEREYRA, 2020).

A presença da gestão democrática nos marcos legais supracitados não se deu sem impasses e confrontos, uma vez que os atores operam o tempo todo em um campo de disputas pelos significados e sentidos que serão incorporados às reformas e à correlata legislação educacional. Há, no discurso normativo, a lei – um poder simbólico que é legitimador de sentidos institucionalizados, admitidos por todos como “naturais” e não como fruto de construções ideológicas (BATISTA, 2018). Ainda segundo Batista e Pereyra (2020, p.17) o tema da gestão democrática da escola pública por si só já desperta embates e exige posicionamentos, gerando tensões e reações, pois sua materialização desestabiliza as práticas escolares calcadas, historicamente, pelos processos de modernização em uma organização hierárquica e centralizadora do poder decisório.

O Brasil possui profundas desigualdades econômicas, culturais e políticas, que geraram e continuam a gerar segregação de grupos sociais e a negação da cidadania para a maioria dos brasileiros. E nesta realidade, encontra-se a escola pública. Esta traz, na sua origem, a marca da necessidade da modernidade ocidental de constituir o sujeito da sociedade moderna – o cosmopolita –, vinculando métodos comparativos que diferenciavam e separavam as qualidades e as características daqueles que eram cultos e civilizados das qualidades e das características daqueles que ameaçavam o consenso e a estabilidade. Logo, a pessoa não civilizada, chamada de retrógrada e selvagem no século XIX, é aquela que, no século XXI, é chamada criança em situação de risco, em vulnerabilidade social e delinquente ou, ainda, de negros e negras, mulheres, indígenas, pessoas pobres, pessoas com deficiência, pessoas transgênero, imigrantes de países pobres – que passam a frequentar a escola que, por sua vez, é dirigida, na sua maioria, por brancos e com as marcas da colonialidade muito fortes em sua formação e concepção de mundo e sociedade (BATISTA; PEREYRA, 2020).

A escola pública atende, na sua maioria, os/as filhos/as dos/as trabalhadores/as, as classes economicamente menos favorecidas, as crianças, os adolescentes e os jovens em situação de vulnerabilidade social. Acolhê-los/as, ouvi-los/as e dar-lhes o direito a participar das decisões deste espaço pode contribuir com sua permanência na escola, através do sentimento de pertencimento. Também, é na escola pública que se encontra uma diversidade de crianças e estudantes negros e negras, indígenas e pobres. Para dar conta desta diversidade, a escola precisa pensar uma educação intercultural e antirracista. Isto requer compreender a pedagogia decolonial como uma mudança de paradigma, uma nova postura dos sujeitos envolvidos no contexto educacional brasileiro – não mais numa lógica dominante eurocêntrica, mas com outras lógicas históricas. Isto é, com a construção de pensamentos-outras e com novas vivências interculturais. Nesse sentido, a interculturalidade (WALSH,

2001), que tem um significado intimamente ligado a um projeto social, cultural, educacional, político, ético e epistêmico, caminha em direção à decolonização e à transformação crítica como possibilidade de superação dos padrões epistemológicos hegemônicos, localizados no seio da intelectualidade brasileira, assim como a afirmação de novos espaços de enunciação epistêmica nos movimentos sociais.

Vale considerar que vivemos num país em que o racismo estrutural se faz presente através de um modelo marcado pelo eurocentrismo, que separou os brancos dos não-brancos no período da colonização. A escola acaba por reproduzir este modelo europeu num sistema meritocrático, que agrava desigualdades, gera injustiças e aumenta índices de reprovação e evasão. De acordo com Batista (2018), é nesta perspectiva que se pode pensar a relevância da gestão democrática da escola pública: como uma prática que exige mudanças na organização e na gestão escolar em termos de justiça organizacional.

Num mundo capitalista, marcado por políticas neoliberais e de exclusão social e cultural, a escola pública é uma oportunidade para que crianças, adolescentes, jovens e adultos possam obter reconhecimento cultural, garantindo o *status* necessário à interação social, ao acesso a bens e à justa distribuição de recursos socioeconômicos (BATISTA; PEREYRA, 2020). Para tal, é preciso que a gestão democrática, segundo aponta Lima (2018), esteja implicada com a assunção de especiais responsabilidades na organização e no governo das escolas, tendo em vista a concretizar o direito à educação, não só na lógica da provisão pública, mas, igualmente, na lógica da promoção dos direitos humanos e da participação de todos os sujeitos implicados na organização e na gestão da educação.

Reinterpretar a história da educação brasileira, através do viés da gestão democrática e por meio da perspectiva da prática decolonial, é estabelecer políticas públicas de reconhecimento social e cultural, bem como democratizar os espaços escolares e acadêmicos, dando vozes à história invisibilizada desde a colonização. E para isto é preciso um giro epistêmico (QUIJANO, 2007). Uma nova postura dos sujeitos envolvidos no contexto educacional brasileiro. Não mais numa lógica dominante eurocêntrica, mas com outras lógicas históricas, com a construção de pensamentos-outros e novas vivências interculturais.

Nessa lógica, à gestão escolar, balizada pela gestão democrática, cabe a realização de ações que busquem reparar os danos já causados e atuar na prevenção de futuras práticas de violência, discriminação e exclusão contra estudantes, professores e profissionais da educação, funcionários/as e pais/mães. Pois, ao excluir os saberes de outras culturas, a escola atua reforçando a opressão dos grupos sociais subalternizados e reproduz a colonialidade do poder, do saber e do ser – com a noção de conhecimentos superiores e inferiores –, definindo

o que merecem fazer parte ou não da proposta pedagógica e da matriz curricular. A partir da gestão democrática, podemos possibilitar a construção de um pensamento crítico “outro”, que se fundamenta com base nas experiências e nas histórias marcadas pela colonialidade, buscando-se uma conexão de formas críticas de pensamento na perspectiva da existência, do conhecimento e do poder.

A educação pode ser este espaço de visibilização, de reconquista das histórias e culturas negadas ao longo da colonização, contrapondo-se à exclusão da cultura dos povos africanos e dos povos indígenas – silenciados e deixados à margem dos processos de modernização. Trazer para o debate, para as matrizes curriculares e para os projetos político-pedagógicos os conhecimentos e as experiências, invisibilizados ao longo da história, é constituir a decolonialidade capaz de visibilizar as lutas contra a exploração e subalternização a partir das pessoas, das suas práticas sociais, sistêmicas e políticas.

A gestão democrática alicerçada na prática decolonial poderá representar uma estratégia que vai além da transformação da descolonização, ou seja, supõe também construção e a criação. Sua meta é a reconstrução radical do ser, do poder e do saber.

Nesse sentido, a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais. Requer mudança de paradigmas que fundamentem à construção de uma proposta educacional e um giro epistêmico capaz de produzir novos conhecimentos e outra compreensão simbólica do mundo. Giro epistêmico que precisa acontecer na perspectiva da transformação estrutural e sócio-histórica e que dará concretude à gestão democrática, conforme figura abaixo:

Figura 16 – Gestão democrática na perspectiva da prática decolonial



Fonte: Elaborada pela pesquisadora (2022)

A partir da gestão democrática, na perspectiva da prática decolonial, vamos contemplar uma ação pedagógica voltada para o reconhecimento social e cultural e para a democratização da educação. A partir da valorização de todas as histórias, invisibilizadas desde a colonização, oportuniza-se um giro epistêmico capaz de transformar a educação, produzir novos conhecimentos, bem como produzir uma compreensão crítica do mundo e da realidade em consonância com uma democracia de alta intensidade que oportunize a participação e promova a justiça social. Para isto, é preciso uma mudança de postura, um giro, por uma visão dos sujeitos envolvidos no contexto educacional brasileiro, não mais numa lógica dominante eurocêntrica, mas com outras lógicas históricas, com a construção de pensamentos-outras e novas vivências interculturais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após atuar, há mais de três décadas, na Educação Pública, tanto municipal quanto estadual, ter a oportunidade de estar no Doutorado em Educação, na Linha de Gestão e Política de Processos Educacionais, é ter a chance de revisitar a trajetória vivida, compreender muitas situações, ressignificar conceitos e tentar contribuir com reflexões, junto a outras profissionais que estão na gestão e, muitas vezes, na correria do dia a dia, não tem a dimensão do quanto as políticas públicas, de fato, representam o Estado em ação (MULLER, 2006), e que esta ação é determinada por decisões que impactam diretamente a gestão dos sistemas municipais de ensino e das unidades escolares.

A presente tese teve como objetivo geral analisar se os Planos Municipais de Educação se constituem como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região das Missões. Ao longo do seu desenvolvimento, foi possível conhecer o percurso vivido pelos 25 municípios da região na elaboração dos seus PME, e, de forma mais específica, dos quatro municípios selecionados. Esta análise ocorre a partir dos textos e das concepções dos/as atores/as no que diz respeito aos planos, à gestão democrática, à eleição de diretores, ao Conselho Municipal de Educação e à participação da comunidade escolar.

Ao longo da pesquisa, a partir das leituras e análises realizadas, percebi a importância de pensar a GD a partir dos diferentes contextos, espaços e atores, para que possa ser efetivada e se fortaleça, pois, sem compreender os processos, sem reavaliar e ressignificar as relações nos diferentes contextos educacionais e escolares, não é possível avançar neste tema, nem compreender seus entraves e avanços. Nada está pronto, acabado, pré-definido quando falamos sobre democracia, políticas públicas e relações de poder ... e não perder a GD de vista como um compromisso com a democracia e com as novas gerações, sob pena de sermos apontados pela história da democratização da educação como aqueles que abandonaram ou substituíram o princípio da gestão democrática por projetos prontos, que se distanciam da comunidade local e escolar, bem como da possibilidade de transformar vidas e a sociedade por meio da educação.

Em relação aos 25 municípios que compõem a Região das Missões e aos quatro municípios selecionados para os estudos de caso, posso afirmar que os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos

Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões se dão pelo movimento vivido em cada um deles, que resulta no texto do PME, em cada município, e na regulamentação da GD.

Este movimento não se deu de forma isolada, diferentes atores participaram do processo de estudo e análise do PNE, que serviu de parâmetro para todos, e que tinha nas 20 metas temas que puderam ser analisados e ressignificados com o olhar no contexto local, nas necessidades de cada município, escola, investimentos e profissionais envolvidos na gestão da educação e na educação, nos contextos macro e micro, em que são definidas as políticas públicas educacionais. Ouso dizer que, mesmo quando as metas do PNE são replicadas nos PME, haverá, num dado momento, uma ressignificação, uma reinterpretação. De acordo com Ball e Bowe (1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação, e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Então, isto não quer dizer que o que está definido no PNE terá o mesmo efeito ao ser colocado em prática em um município, mesmo com a mesma redação no texto local. Cada município planejou a educação para um período de 10 anos, e este plano está lá, mesmo que tenham ocorrido mudanças decorrentes das eleições municipais, os(as) Secretários(as) de Educação, Conselhos Municipais de Educação e Diretores(as) de escolha têm conhecimento de sua existência, bem como da lei da GD. Ambos, PME como uma política, e a lei da GD, estão presentes no planejamento educacional em cada território.

A gestão democrática é definida pela meta 19 do PNE e previa que cada município a regulamentasse, até 2016, o que ocorreu em 24 deles, sendo que apenas um a regulamentou no ano de 2018. A meta da GD prevê a definição da forma de escolha e seleção dos diretores, a presença de conselhos municipais de controle social e acompanhamento, bem como da atuação do Conselho Municipal de Educação, de colegiados no âmbito das unidades escolares, da autonomia pedagógica, administrativa e financeira e da participação dos professores e profissionais da educação, bem como da comunidade escolar nos documentos que norteiam a educação nas escolas da rede municipal de ensino.

Em relação aos quatro municípios pesquisados, em dois deles, os Secretários Municipais de Educação precisam fazer parte do quadro do magistério público municipal, e, em todos eles os Diretores de escola, mesmo quando indicados ao cargo, também precisam fazer parte do quadro de carreira, o que auxilia muito na continuidade das políticas públicas educacionais elaboradas com a participação de todos, uma vez que há o sentimento de pertencimento ao que foi proposto, e este profissional que está na função de Secretário(a) ou Diretor(a) poderá amanhã estar na escola novamente.

Fragilidades e potencialidades foram apontadas no decorrer da tese quanto à implementação e o fortalecimento da gestão democrática, compreendida aqui como um processo a ser desenvolvido não somente nas e pelas escolas, mas também como uma prática na gestão da educação do município, que tenha como pressupostos o diálogo, a participação e a tomada de decisões coletivas. Percebe-se que nem sempre a GD está presente em todos os espaços em que se pensa e se realiza a educação, mas está sendo pensada pelos(as) Secretários(as) Municipais de Educação, pelos Conselhos Municipais de Educação e Diretores(as) de escola, a partir do conteúdo do PME e da GD, como resultante de um processo articulado entre os diferentes atores, nos diferentes espaços do contexto educacional, como forma de democratização da educação, das relações e da sociedade, por meio da democracia participativa e da participação paritária.

Quanto à escolha dos(as) diretores(as), verifica-se que ainda prepondera o convite ou a indicação partidária, a partir da definição do Executivo municipal, e que, mesmo nos municípios em que há a possibilidade de eleição, não há interesse, em todas as escolas, dos/as professores/as em participar do processo, seja para evitar conflitos, seja pela pouca valorização salarial pelo desempenho da função. Desta forma, a participação da comunidade escolar na escolha de quem estará à frente da gestão da escola não ocorre, fragilizando o exercício da democracia no espaço escolar. Assim sendo, há uma vinculação e uma relação de poder marcada pela prática clientelista, de cunho político-partidário, na escolha de quem exerce a função de diretor(a) definida pelo(a) prefeito(a) municipal, mesmo que a escolha se estenda aos professores/as que fazem parte do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal. Ainda é um tema bastante sensível, pois, mesmo que os/as gestores/as compreendam a importância da participação da comunidade escolar na escolha dos diretores/as das escolas municipais, não há esta previsão legal nos PME, nem na lei da GD, na maioria dos municípios desta região, ficando claro que há uma vinculação desta escolha com o grupo que está no Executivo municipal e na Secretaria Municipal de Educação, e ao ser escolhido(a), o ingressante na função será mais tendente a ações que sejam convalidadas por aqueles que o escolheram. Logo, é necessária uma mudança na GD em nível macro, para que ela possa ser efetivada no espaço micro.

O Conselho Municipal de Educação está presente em todos os municípios da Região das Missões, sendo que, dos 25 municípios, 15 se constituem como Sistema próprio de ensino e 10, ainda, não. Dos quatro municípios selecionados, dois ainda não possuem Sistema Próprio. A análise das entrevistas e questionários realizados permite perceber que a atuação dos referidos Conselhos é muito valorizada pelos Secretários(as) Municipais de Educação,

pelos próprios Presidentes dos CME e pelos(as) Diretores(as) de escola, mesmo que ainda seja preciso investimento para garantir as condições adequadas de funcionamento, como espaço físico adequado, recursos materiais, recursos humanos para assessorar o trabalho e periodicidade nas reuniões para que possam acompanhar as políticas públicas educacionais, não somente na implementação e avaliação, mas principalmente nos momentos que antecedem a tomada de decisão. O trabalho e a atuação dos CMEs seguem sendo um desafio, no sentido de assumir o papel de órgão de Estado e não de governo, que possa mediar os interesses da sociedade e poder público, sem que faça parte de uma estrutura institucional hierarquizada, o que acaba acontecendo pela dependência que possuem das Secretarias Municipais de Educação para o seu funcionamento. Desta forma, percebe-se que o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação ainda é marcado pela vigilância das Secretarias Municipais de Educação e pela nomeação pelo Executivo local, o que acaba por distanciá-los do seu papel de se constituírem em colegiados capazes de fortalecer os processos de gestão, como mecanismos coletivos de participação e democratização das redes/sistemas e instituições de ensino comprometidas com a democracia, a participação e a qualidade dos processos promovidos na educação.

A partir das entrevistas e questionários, evidencia-se que a participação da comunidade também é incentivada por todos os atores do contexto educacional; mesmo que, para os Secretários(as) Municipais de Educação, haja o entendimento que poderiam participar mais ativamente, os(as) Diretores(as) de escola relatam contar com a participação dos pais e mães, professores/as, funcionários/as e alunos/as, tanto na Associação de Pais, quanto no Conselho Escolar, no dia a dia da escola, na definição de projetos e na tomada de decisão. Esta participação precisa ter sustentação no diálogo, na presença da comunidade e na vida da escola, em diferentes momentos, para que todas as informações e decisões estejam pautadas nas diferentes realidades vividas, e que, se ouvidas, para que possam contribuir com o desenvolvimento de políticas educacionais que enfrentem os problemas organizacionais, políticos, históricos e contemporâneos.

O fortalecimento da GD passa inevitavelmente pela escolha dos diretores que atuam nas escolas da rede municipal, pela atuação dos Conselhos Municipais de Educação, pela existência dos mecanismos de participação, pela autonomia, pela participação de professores/as, funcionários/as, pais/mães e alunos/as no processo educacional, rompendo com práticas tradicionais, centralizadoras e gerencialistas de gestão da educação e das unidades escolares, com o compartilhamento do poder, o respeito às diferenças e a garantia de

relações horizontalizadas, com a participação da sociedade, que também se tornará mais democrática.

Percebe-se que, no âmbito dos discursos e respostas dadas, há um entendimento sobre a importância da gestão democrática e da participação, mas, ao mesmo tempo, há uma clara percepção de que os entraves que se impõem ultrapassam o planejamento e, de certa forma, impedem o cumprimento do planejado, e estão ligados às relações de poder marcadas pela democracia representativa dominada pelos partidos, corroborando com uma democracia de baixa intensidade, que se contrapõe a uma democracia participativa (Santos, 2007), que dá voz aos movimentos sociais, às associações, aos conselhos e aos colegiados, que possibilita a democracia de alta intensidade (Santos, 2007) e a participação paritária (Fraser, 2009) na perspectiva da justiça social (Fraser, 2009) como resultado de uma democratização da sociedade e da educação, a partir da gestão democrática como princípio constitucional, presente na LDB, no PNE, nos PME e nas leis de GD desta região.

A gestão democrática é fortalecida sempre que a participação for garantida através dos Conselhos e mecanismos de participação, pois consolida a democracia participativa, de alta intensidade na educação, enquanto um processo em permanente construção.

É preciso romper com práticas autoritárias, centralizadoras, clientelistas e patrimonialistas na educação, com o enfrentamento dos conflitos e contradições, através do diálogo, da participação e das diferentes representatividades em processos democráticos orientados e garantidos pelo princípio da gestão democrática, bem como pela lei que a regulamenta em cada município da Região das Missões.

Concluo e reafirmo que os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões se dá pelo movimento realizado pelos municípios, que leva para a agenda pública temas que exigem pensar sobre como a gestão está sendo conduzida, tanto no âmbito da gestão da educação, no contexto macro, quanto na gestão das escolas, no contexto micro, e quais as estratégias e ações precisam ser planejadas para garantir a participação e a democracia, princípios essenciais para a gestão democrática. A escolha dos diretores de escola, os Conselhos Municipais de Educação, os Conselhos Escolares, a autonomia, a participação dos profissionais da educação no Projeto Político Pedagógico e nos documentos escolares e a formação de diretores e gestores estão presentes nos planos municipais e, para além do texto, são ressignificadas de acordo com o contexto local. Este movimento importa para a democratização da educação e é macro, pois envolveu a comunidade escolar, os representantes dos segmentos educacionais e setores da sociedade que tiveram acesso ao

diagnóstico da realidade educacional local e acompanharam a elaboração, aprovação e implementação do PME em vigência. Com certeza, há lacunas, mas, segundo Ball (1992), um texto escrito envolve o leitor como coprodutor, como intérprete que é convidado a preencher as lacunas do texto, por certo, estas lacunas estão sendo preenchidas pelos envolvidos com a gestão da educação e na educação.

E, ao findar a tese, é intencional apontar para novas reflexões e concepções que sustentem a defesa da democratização da educação e na educação, e, por conseguinte, da sociedade brasileira. Por isso, propor a gestão democrática na perspectiva decolonial é fazer um novo movimento e manter presente este princípio, compreendendo-o, para além dos textos legais que o norteiam, como uma real possibilidade de afastar da gestão da educação e na educação qualquer forma de exclusão, de modelo hegemônico de sociedade, que acaba por classificar, invisibilizar populações e culturas, e se faz presente na educação como forma de manter uma escola e uma universidade tradicional, constituída a partir da colonialidade do poder, do saber e do ser, marcada pelo eurocentrismo.

Nesta perspectiva decolonial da GD, será possível avançar em políticas públicas educacionais que oportunizem a redistribuição de bens e serviços, o reconhecimento e a participação, conceitos trabalhados por Nancy Fraser (2007). Redistribuição, através de investimento em educação que garanta às crianças e estudantes o acesso a uma escola pública de qualidade, com alimentação, assistência, transporte escolar, material didático, programas complementares de aprendizagem e incentivo às famílias. Reconhecimento, compreendendo que cada um/a tem sua história, sua cultura, seu jeito de pensar o mundo, suas escolhas, sua raça, sua etnia e sua condição social e precisa ser respeitado/a, compreendido/a e livre para manifestar seus pensamentos e opções. E, representação política através dos espaços de participação em que pais, professores, funcionários, comunidade escolar, comunidade local e alunos tenham direito a voz e voto e possam estar presentes na tomada de decisão no âmbito da gestão, de modo que estejam representados e sejam atendidos em suas necessidades e vontades. Aí teremos uma escola democrática, liberta de modelos autoritários e homogêneos, em que a gestão seja compartilhada e a participação, de fato, esteja presente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade, ano XXII, n. 75, ago. 2001.**

ALERARO, L. R. G; JACOMINI, M. A., CARNERO, S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista*. **Educ. Soc., Campinas, v. 37, nº. 137, p.1143-1158, out.-dez., 2016 DOI: 10.1590/ES0101-73302016167343.**

ANDRADE, Edson Francisco. **Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização.** Educar, Curitiba, n. 37, p. 293-308, maio/ago. 2010.

ANDRADE, Edson Francisco. **Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local – Campinas – SP: Mercado e Letras, 2012. – Série Estudos em Políticas Públicas e Educação.**

ANDRADE, Edson Francisco de. **Autonomia do poder local com o advento do sistema de educação: concepção e prática.** In: 36ª Reunião Nacional da ANPED – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia – GO. Disponível (segundo a Revista) em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/autonomia-do-poder-local-com-o-advento-do-sistema-de-educacao-concepcao-e-pratica>. Acesso em: 11 abr. 2020

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do plano nacional de educação 2014 – 2024: a gestão democrática da escola na política pública.** Guaíba: Editorial Nova Folha, 2017.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais.** Dados, v.45, n.3, p.431-57,2002.

AZANHA, José Mário Pires. **Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão.** In: MENESES, João de Carvalho et.al. Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras. São Paulo: pioneira, 1998.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de, AGUIAR, Márcia Angela de S. **Qualidade Social da Educação Básica** (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de, FARIAS, Maria da Salete Barboza. **Democratização da gestão da educação: avanços e perspectivas.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 24, p. 495-509, nov./dez. 2018. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>

BALL, S.J. **Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy.** Comparative Education, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998a.

BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição Federal**. São Paulo: Lex, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, J. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios* / Naura Syria Carapeto Ferreira (org.). – 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

BARROSO, J. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système à un système de régulations. In: DUTERCQ, Y. (Dir.). **Les régulations des politiques d'éducation**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005. p. 151-171.

BARROSO, João A autonomia das escolas: uma ficção necessária *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, núm. 2, 2004, pp. 49-83 Universidade do Minho Braga, Portugal

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização. *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselhos Escolares e processo de democratização da gestão da educação em Porto Alegre: In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Orgs.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2006. p. 43-50.

BATISTA, N. C. **Conflitualidades no espaço escolar: implicações com a emancipação social**. *EcosS – Rev. Cient.*, São Paulo, v. 12, n.1, p. 103-117, jan./jun. 2010.

BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas públicas para a gestão democrática da educação básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação**. Jundiaí, São Paulo: Paco Editorial, 2013.

BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. (Orgs.) **Formação de Gestores para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN** / organizadoras Neusa Chaves Batista, Maria Luiza Rodrigues Flores. – Porto Alegre: Evangraf: Escola de Gestores da Educação Básica, 2016.

BATISTA, Neusa Chaves. Participação em Conselhos Escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar. **Foro de Educación**, v. 16, n. 25, p. 207-223, 2018.

BATISTA, Neusa Chaves. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230008>.

BATISTA, N. C., & Pereyra, M. A. (2020). A gestão democrática da escola pública em contextos de reformas educacionais locais: Estudo comparado entre Brasil e Espanha. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(2). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4285>.

BATISTA, Neusa Chaves; FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho de. **Comissões de Heteroidentificação racial para acesso em universidades federais**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 50, n. 177, 865 -881, 2020.

BITTENCOURT, B.; CASTRO, M. M; AMARAL, D. P. **Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta**. ISSN 1982-7199 <http://dx.doi.org/10.14244/198271994059%7C> Revista Eletrônica de Educação, v. 15 , p.1-20, e4059008, jan/dez 2021.

BITTENCOURT, B.; CASTRO, M. M; AMARAL, D. P. **Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta**. ISSN 1982-7199 <http://dx.doi.org/10.14244/198271994059%7C> Revista Eletrônica de Educação, v. 15 , p.1-20, e4059008, jan/dez 2021.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOLÍVAR, Antônio. Justicia social y equidad escolar. Una revisión actual. **Revista Internacional de Educación para la Justicia Social**, Madri, v. 1, n. 1, p. 9-45, 2011.

BOURDIEU, Pierre. 1989. **O poder simbólico**. Tradução de: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude, **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Trad. Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: AGUIAR, Márcia Angela; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (orgs). **Gestão da Educação – Impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **A escola e o processo de reprodução das desigualdades sociais**. In: NOGUEIRA, M. A.; NOGUEIRA, C. M. (orgs). Bourdieu e a Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CALDERÓN, A., & BORGES, R. (2014). Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: Os grupos de articulação de interesses em ação. In D. B. Souza, & A. Martins (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: Planejamento, políticas práticas** (pp. 99-126). São Paulo: Loyola.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislação> - consulta realizada entre janeiro/2022 a março/2022.

CASTRO, Marcela Moraes de; AMARAL, Daniela Patti do. **Estudantes em cena: a ocupação como estratégia política pela gestão democrática no Rio de Janeiro**. eMosaicos, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019

CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSGOQUEL, Ramón. *Prologo – Giro decolonial, teoria crítica y pensamiento heteráquico*. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSGOQUEL, Ramón (Comp.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogota: Siglo del Hombre Editores; Instituto Pensar, 2007.

CONNEL, R. Just education. **Journal of Education Policy**, London, v. 27, n. 5, p. 681-683, 2012.

CURY, C. J. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. RBPAAE – v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006

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

CURY, C. J. A. questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (orgs) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CORTE; Marilene Gabriel Dalla; MELLO, Andreilisa Goulart de Mello (organizadoras). **Conselhos Municipais de Educação: configurações e [re]articulações no campo das políticas e gestão educacional**. – 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2016. 240 p.

DEWEY, John. **Democracia e educação**. Lisboa: Didáctica Editora, 2007.

DRAIBE, S. M. **Brasil, ano 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais**. Campinas: Cepal, 1998.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo: IEE; São Paulo: PUC/SP, 2001. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br/>.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

DUBET, François. Democratização escolar e justiça da escola. **Educação**, Santa Maria, RS, v. 33, n. 3, p. 381-394, set./dez. 2008a.

DUBET, François. Lesdilemmes de la justice. In: DEROUET, Jean-Louis; DERQUET-BESSON, Marie-Claude (Org.). **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Lion: Peter Lang, 2009.

DOURADO, Luís Fernandes. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 77-95.

DOURADO, L. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, N. (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. - 4.ed - São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; JUNIOR, Geraldo Grossi; FURTADO, Roberval Ângelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAAE**, v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO Janete Maria Lins de. **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (on-line), Brasília, v. 97, n. 247, p. 490-505, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s2176-6681/286635951>.

ESTÊVÃO, C. (2001). **Justiça e educação: A justiça plural e a igualdade complexa da escola**. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 86). São Paulo: Cortez

FARENZENA, NALÚ. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**: Editora da UFRGS. 2006.

FARENZENA, Nalú. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, Vera Maria Vidal; PEGORARO, LUDIMAR; Bazzo, Vera Lucia (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 49-58.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. **Políticas Públicas de Educação no Brasil: reconfigurações e ambigüidades**. In: MADEIRA Lígia Mori. **Avaliação de Políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CECOV, 2014, p. 195-215.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada"**. Educ. Soc.[online], v. 25, n. 89, 1227-1249, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000400008>.

FRASER, N. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era Pós-socialista**. Ins: SOUZA, J. (org) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: ed. UnB, 2001.

FRASER, N. **Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world.** Columbia University Press. 2010.

FRASER, N. La justicia social em La era de La política de la identidade: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, N.; HONNETH, A. (Eds.). **¿Redistribución o reconocimineto?** Madrid: Ediciones Morata, 2006. p. 17-88.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FRASER, N. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

FRIGOTTO, G. **Política e gestão educacional da contemporaneidade.** In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Crise da escola e políticas educativas.* Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 65-80.

GANDIN, Luis Armando. **Projeto Político-Pedagógico: construção coletiva do rumo da escola.** Editora da UFRGS, 2006.

GARCIA, T.O. **A escola como espaço de acolhimento e participação dos educandos.** In: CORREA, B.C.; GARCIA, T.O. (Orgs.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.* São Paulo: Xamã , 2008. p. 161-188.

GEWIRTZ, S.; CRIBB, A. **Concepções plurais de justiça social: implicações para a sociologia das políticas.** In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs.) *Políticas educacionais: questões e dilemas.* São Paulo: Cortez, p.123-142, 2011.

GIL, Antonio Carlos **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Alfredo Macedo. **Políticas Públicas da Educação.** Alfredo M. Gomes, organizador. – Campinas, SP: Mercado de Letras; 2011. – Série Estudos em Políticas Públicas e Educação.

HONNET, Axel. **A textura da justiça: sobre os limites do procedimento contemporâneo.** *Civitas*, v. 9, n. 3, p. 345-368, 2009.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil (uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970).** São Paulo: editora Autores Associados/Cortez Editora, 1982.

HORTA, J. S. B. **Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática.** In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. de. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação.** São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. **Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KRIEG-PLANQUE, Alice. **Analisar discursos institucionais**. Tradução: Luciana Salazar Salgado e Helena Boschi. – Uberlândia: EDUFU, 2018. 241p. v.1.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Adas, 1992.

LIBÂNIO, José Carlos. **A organização e a gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2007.

LIMA, Licínio C. **A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária?** Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

LIMA, Licínio C. **Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?** Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. DOI: 10.1590/0104-4060.57479.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University, 1999.

LUCE, Maria Beatriz, MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa de. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências/** organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedrosa de Medeiros. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MADEIRA, M. L. **Avaliação de Políticas Públicas /** Lígia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MAINARDES, J; Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br/>.

MAINARDES, J; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. **A abordagem do ciclo de políticas com epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais**. Estudos epistemológicos no campo da pesquisa. Editora Mercado de Letras – Educação. 2013.

MARQUES, Mário Osório. **Escrever é preciso: o princípio da pesquisa**. Ijuí: Unijui, 1997.

MARTINS, Angela Maria. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: MARTINS, Angela Maria, OLIVEIRA, Cleiton de, BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro, DP&A, 2004, p. 151-177.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; NOVAES, Gláucia Torres Franco. Planos municipais de educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. In **Gestão escolar democrática: concepções e vivências/** organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MENDONÇA, S, R. **O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica**. Marx e o Marxismo v.2, n.2, jan/jul 2014.

MIGNOLO, Walter D. *El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura – um manifesto*. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (Comp.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Instituto Pensar, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MULLER, Pierre; Surel, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris, PUF, 2006.

NETO, L. G; ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIABAVA, S. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez. 1998.

OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes. 2005.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Redes, Barcelona, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PACHECO, José. **Caminhos para a inclusão: um guia para o aprimoramento da equipe escolar**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília: v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago., 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. SP: Ed. Ática, 2003. p. 15-27.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERONI, V. M. V. **Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de Democracia**. In: SOUZA, D. B. (org.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V; FLORES, M. L. R. **Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões**. *Educação* (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014

PNE. **Lei nº 13.005/2014**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/publicações>. Acesso em: 03 jan. 2019.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBP**, v. 33, n. 3, p. 835-849, set./dez. 2017. DOI: 10.21573.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**. In: LANDER, E. (Org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 227-277

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder e Classificação Social**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010. (p.84-130)

QUIJANO, Anibal. **Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia**. In: QUIJANO, Anibal – cuestiones y horizontes – Antología Esencial. De la dependencia Histórico-Estructural a la colonialidade/descolonialidade del poder. Buenos Aires: CLACSO, 2014. pp (605-624)

QUIJANO, Anibal. **Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina**. In: QUIJANO, Anibal – cuestiones y horizontes – Antología Esencial. De la dependencia Histórico-Estructural a la colonialidade/descolonialidade del poder. Buenos Aires: CLACSO, 2014. (p. 778-828)

QUIJANO, Anibal. **“RAÇA”, “ETNIA”, Y “NACIÓN” en Mariátegui – cuestiones abiertas**. In: QUIJANO, Anibal – cuestiones y horizontes – Antología Esencial. De la dependencia Histórico-Estructural a la colonialidade/descolonialidade del poder. Buenos Aires: CLACSO, 2014. (p. 757-776).

QUINTERO, Pablo; FIGUEIRA, Patricia; ELIZALDE, Paz Concha. *Uma breve história dos estudos decoloniais*. São Paulo: MASP Afterall, 2019.

RAWLS. J. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, Débora. **A construção de conhecimentos outros e a Lei 10.639/03: uma perspectiva decolonial**. In: ALENCAR, Maria Fernanda dos Santos; MIRANDA, Marcelo

Henrique Gonçalves; COSTA, Maria Fabiana da Silva (Orgs.). **Educação, Estado e Diversidade**: perspectivas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2018 (Volúme, 5).

RISCAL, José Reinaldo. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala: o desempenho de escolas públicas no Brasil**/ José Reinaldo Riscal, Maria Cecília Luiz, -- São carlos: Pixel, 2016. 159 p. – (Coleção Especialização)

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, as relações sociais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Portugal**. Um retrato singular. Porto: Afrontamento, 1993, p. 15-56.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Globalização, fatalidade ou utopia?** Boaventura de Sousa Santos [org.]. Edições Afrontamento, p. 51-55, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1940- **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social** / Boaventura de Sousa Santos; tradução Mouzar Benedito. – São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, A. V. da; SANTOS, V. A. da S. **O Grêmio Estudantil e a Gestão Democrática: um estudo de caso no Município de Messias-Alagoas**. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 13, n. 16. Maio de 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa, **A Cruel Pedagogia do Vírus**. ISBN 978-972-40-8496-1. CDU 347, 2020.

SANTOS, F; SZAWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. Especial, p. 114-121, dez. 2016.

SARTURI, Rosane Carneiro. TORMES, Diego D. S. A representatividade social nos Conselhos Municipais de Educação: Um olhar sobre o Pró-Conselho do Rio Grande do Sul. In. DALLA CORTE, M. (Org). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação**. São Leopoldo: Ed. Oikos, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. São Paulo: Saraiva, 1975.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998, 184 p.

SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. *Educação & Sociedade*, ano XX, n. 69, p. 119-136, dezembro/1999.

SILVA, M. A. **A qualidade social da educação pública: algumas aproximações**. *Cad. Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>

SILVA, Andréia Ferreira da. **Estado avaliador e exame nacional de ingresso na carreira docente: fundamentos e embates**. Disponível em: < <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0058.pdf> >. Acesso em 02 de janeiro de 2013.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós1988**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, Â. R. de. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática**. Educação em Revista | Belo Horizonte | v.25 | n.03 | p.123-140 | dez. 2009.

SOUZA, Â. R. de. **A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola**. Revista Brasileira de Educação v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012.

SOUZA, Â. R. de, TAVARES, T. M. **Gestão democrática da escola e da educação: da teoria à prática**. In Qualidade Social da Educação Básica / Janete Maria Lins de Azevedo, Márcia Angela da S. Aguiar (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

SOUZA, A. R.; SILVA, M. Q. **Panorama Nacional das Condições de Gestão no Ensino Fundamental**. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 22, n. 3, p. 939-960, set./dez. 2018. E-ISSN:1519-9029. DOI: 10.22633/rpge.v22i3.11728

SOUZA, Â. R. de, PIRES, P. A. G. **As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. Donaldo Bello de Souza, (organizador) – São Paulo: edições Loyola, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios**. São Paulo: edições Loyola, 2015.

SOUZA, Donaldo Bello de. ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **Conselhos Municipais de Educação: Monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação Relativos ao PNE 2014-2024**. Revista Contrapontos – Eletrônica, Vol 17 – n.3 – Itajaí, Jul-Set 2017.

TEIXEIRA, Lúcia Helena. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set-dez/2004.

THIERRIEN, Sílvia M.N.; THERRIEN, Jacques. Trabalhos científicos e o Estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 30, 2004.

TOMIO, F. R. Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, Curitiba, 2005.

TCE-RS – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Diagnóstico dos Conselhos Sociais nos Municípios Gaúchos. Porto Alegre, 2021. Disponível

em:

https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/misc/estudos_pesquisas/conselhos_sociais/relatorio_conselhos_sociais_2021.pdf, acesso em: 01/03/2021.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, setembro/2002.

VASCONCELOS, Maria José. **Sai a radiografia dos Conselhos**. Correio do Povo, Porto Alegre, 12, maio de 2019, p. 6-7.

VEIGA, I. P. A.; **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. 2 ed. Campinas: Papirus, 1998. p.11-35.

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa Pedagogia Médica**. Rev SOCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. Texto elaborado para apresentação na mesa-redonda: “Políticas e Gestão da Educação Básica”. IV Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste e V Encontro Estadual de Política e Administração da Educação do Rio Grande do Norte, promovidos pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), em Natal, RN, 09 de novembro de 2006, RBPAAE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Fortaleza: Liber Livro, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas**. In: SOUZA, Donaldo Bello de. MARTINS, Angela Maria (org.) **Plano de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas, Práticas**. São Paulo: Editora Loyola, 2014.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época**. Quito: UASB / Abya -Yala, 2009

WALSH, Catherine. **La educación Intercultural en la Educación** Peru: Ministerio de Educación. (documento de trabalho), 2001.

WERLE, F. O. **Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

WERLE, Flávia O. C. et al. **O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

WERLE, Flávia Obino Côrrea. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; METZLER, Ana Maria Carvalho. **Planos federais de educação e sua repercussão nas instâncias subnacionais: a autonomização da educação pública básica.** In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas . São Paulo: Edições Loyola , 2014. p. 233-252.

APÊNDICE 1

1. Termo de Consentimento Entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO – Livre e Esclarecido

Projeto: “As repercussões dos Planos Municipais de Educação na construção da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino na Região das Missões”

O projeto de pesquisa intitulado “As repercussões dos Planos Municipais de Educação na construção da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino na Região das Missões”, desenvolvido na pós-graduação stricto sensu, doutorado, junto a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tem por objetivo analisar as repercussões dos Planos Municipais de Educação no fortalecimento da gestão democrática nos Sistemas Municipais de Ensino da Região das Missões, mapear os atores envolvidos, identificar os instrumentos, ações e práticas previstas no Plano Municipal de Educação e analisar as estratégias e práticas previstas para a implementação da gestão democrática.

O desenvolvimento do projeto abrange levantamentos e análise de documentos, estudo de referências teóricas e realização de entrevistas com Secretários Municipais e Presidente de Conselho Municipal de Educação, e questionário online com diretores/as de escolas municipais. O projeto está sendo desenvolvido tendo em conta a garantia da ética em pesquisa, a fim de minimizar o risco da pesquisa com seres humanos. Por isso para a realização das entrevistas é solicitada a autorização dos sujeitos de pesquisa, inclusive, para a gravação. Os depoimentos colhidos nas entrevistas serão utilizados exclusivamente na produção técnica e acadêmica relacionada ao projeto de pesquisa; os nomes das/os entrevistadas/os não serão divulgados, mas sim os seus cargos. A pesquisadora se compromete a esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que os participantes tenham no momento da entrevista ou posteriormente, por meio dos dados de contato informados no final deste termo.

Caso não se sinta à vontade para conceder a entrevista, poderá desistir, sem quaisquer tipos de ônus.

Após ser devidamente informada/o de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu, _____, concordo em conceder entrevista para a pesquisa acima identificada.

Concordo com a gravação da entrevista () sim () não

Concordo com a realização do questionário online () sim () não

_____ (RS), 23 de abril de 2021.

Assinatura da/o participante

Assinatura da pesquisadora

Fátima Anise Rodrigues Ehlert

(55) 99718-4787

faehlert68@gmail.com

2. Termo de Concordância da Instituição

FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONCORDÂNCIA DA INSTITUIÇÃO

Prezado/a:

Estamos realizando uma pesquisa que tem como objetivo investigar sobre a gestão democrática nos sistemas municipais de ensino na região das Missões. Para tanto, solicitamos autorização para realizar este estudo nesta instituição. Também será utilizado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para cada participante. A coleta de dados envolverá diversas fontes: documentos do processo; entrevistas com Secretários de Educação, gestores das escolas municipais, conselheiros municipais de educação e membros do Conselho Escolar. A coleta será realizada pela pesquisadora relacionada ao Projeto de Pesquisa: “As repercussões dos Planos Municipais de Educação na construção da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino na Região das Missões”

Os participantes do estudo serão claramente informados de que sua contribuição é voluntária e pode ser interrompida a qualquer momento, sem nenhum prejuízo. A qualquer momento, tanto os participantes quanto os responsáveis pela Instituição poderão solicitar informações sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a este estudo.

Este projeto foi aprovado em banca de qualificação no dia 31 de julho de 2019 e composta por professoras/es doutoras/es de universidade públicas. Todos os cuidados serão tomados para garantir o sigilo e a confidencialidade das informações, preservando a identidade dos participantes bem como das instituições envolvidas. Os procedimentos utilizados nesta pesquisa obedecem aos Critérios de ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos realizados oferece riscos à dignidade do participante. Todo material desta pesquisa ficará sob responsabilidade da pesquisadora Fátima Anise Rodrigues Ehlert e após 5 anos será destruído. Dados individuais dos participantes coletados ao longo do processo não serão informados às instituições envolvidas ou aos familiares, mas deverá ser realizada uma devolução dos resultados, de forma coletiva, para a Secretaria, se for assim solicitado.

Através deste trabalho, esperamos contribuir para a compreensão de como a gestão democrática está prevista no Plano Municipal de Educação e como efetivamente ela se dá na prática junto aos Sistemas Municipais de Ensino de modo a implementá-la. Agradecemos a colaboração dessa instituição para a realização desta atividade de pesquisa e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Porto Alegre, ____ de _____ de _____

Assinatura do Responsável pela Instituição

Fátima Anise Rodrigues Ehlert, Doutoranda em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – faehlert68@gmail.com

APÊNDICE 2

3. Questões referente a entrevista com os Secretários de Educação e Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação:

1. ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1.1 INSTRUMENTO TIPO 1 – Secretários e Secretárias Municipais de Educação

1.1.1. Dados de identificação

1. Qual a sua formação, em que ano e em qual instituição a concluiu?
2. Como se deu a sua escolha para o cargo de Secretário(a) Municipal de Educação e Cultura?
3. Há quanto tempo atua ou atuou no cargo de Secretária(a) de Educação?
4. Possui experiências anteriores em gestão ou em outros cargos/funções na educação?

2.1.2. Questões referentes ao Plano Municipal de Educação e a Gestão Democrática

1. Seu município possui Plano Municipal de Educação? Você participou da construção do referido plano. Na época de sua elaboração que função exercia?
2. Considerando que a Lei nº 13.005/2014 – PNE prevê na Meta 19 “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...], o município criou a sua lei de gestão democrática? Em que ano? Qual a importância desta lei para a gestão do Sistema Municipal de Ensino?
3. Segundo o seu entendimento, o que significa “gestão democrática”? Quais são as características fundamentais dessa gestão?
4. Como é abordada a escolha dos diretores das escolas municipais no PME? A uma estratégia sobre isto no PME? O que ela prevê?
5. Na sua opinião, qual a importância da participação da comunidade escolar para a efetivação da gestão democrática? Que mecanismos de participação fazem parte do cotidiano escolar que possibilitam a participação?
6. Qual a importância da sua função, como Secretária Municipal de Educação, para a efetivação da gestão democrática?
7. Quais as dificuldades enfrentadas enquanto Secretária Municipal de Educação para a efetivação da gestão democrática?
8. Você considera que a sua gestão da Secretaria Municipal de Educação implementa a gestão democrática prevista na Constituição? Por quê?

9. Considerando a estratégia 19.7 da Meta 19 do PNE de que é preciso favorecer os processos de autonomia administrativa, pedagógica e financeira nos estabelecimentos de ensino, há políticas educacionais locais que criam condições para estes processos de autonomia?
10. Qual o papel do Conselho Municipal de Educação como um dos instrumentos de gestão democrática dos sistemas municipais de ensino?
11. Como você avalia a relação entre a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação? O diálogo acontece para a tomada de decisões a partir das diferentes vozes que compõem o Conselho? Aponte dificuldades e facilidades...
12. Como você avalia a relação entre a Secretaria Municipal de Educação e as Escolas da Rede Municipal de Ensino? Há a participação das escolas na formulação das políticas educacionais locais? Aponte dificuldades e facilidades...
13. As escolas municipais contam com o Conselho Escolar? Qual o papel deste conselho na gestão do cotidiano escolar?
14. De modo geral, a Secretaria Municipal de Educação costuma levar em consideração as especificidades da rede municipal e de cada escola para definir suas políticas educacionais?
15. Você considera que a gestão democrática do sistema de ensino municipal e /ou redes se fortaleceu desde sua previsão como princípio constitucional na CF de 1988?
16. Há alguma forma de avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação? Com que periodicidade? Quem coordena este processo?
17. O município possui o Fórum Municipal de Educação? Que ato legal o constitui? Qual o seu papel?
18. O que mais você gostaria de falar sobre o tema da Gestão Democrática? O que seria relevante para a pesquisa que não foi perguntado?

2.1 INSTRUMENTO TIPO 2 – Conselheiros e Conselheiras Municipais de Educação

1. Qual a sua formação, em que ano e em qual instituição a concluiu?
2. Há quanto tempo você exerce a função de Conselheiro(a)? Qual o segmento que você representa?
3. Já teve experiência em órgãos colegiados em outras instituições?
4. Qual a sua jornada de trabalho semanal? Que função você exerce?
5. Qual a participação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do Plano Municipal de Educação?
6. Considerando que a Lei nº 13.005/2014 – PNE prevê na Meta 19 “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...], o município criou a sua lei de gestão democrática? Qual a importância desta lei para a gestão do Sistema Municipal de Ensino?
7. Segundo o seu entendimento, o que significa “gestão democrática”? Quais são as características fundamentais desse tipo de gestão?
8. Na sua opinião, qual a importância da participação do Conselho Municipal de Educação para a efetivação da gestão democrática? Isto acontece na prática no município? Cite alguns exemplos.
9. Qual a importância do seu papel, como conselheira, para a efetivação da Gestão Democrática?
10. Você considera que há diálogo entre a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação para a formulação de políticas educacionais? Justifique sua resposta.
11. Você gostaria de participar mais da gestão da educação do município e das tomadas de decisões na escola? Fale sobre isso.
12. Você considera que a participação na gestão, na tomada de decisões e nas responsabilidades referentes à educação municipal faz parte da atuação do Conselho Municipal de Educação?
13. Você considera que o Conselho Municipal de Educação interfere/influencia na gestão da educação de alguma maneira?
14. O que você considera que seria necessário para contribuir para o fortalecimento da gestão democrática na educação?
15. O Conselho Municipal de Educação participa na formulação de políticas educacionais locais?
16. O que mais você gostaria de falar sobre o tema? O que seria relevante para a pesquisa que eu não perguntei?

4- Questões referente ao questionário online realizado com os Diretores/as de escolas da rede municipal de ensino

QUESTIONÁRIO

QUESTÕES ABERTAS E FECHADAS

1 INSTRUMENTO TIPO 1 – Diretoras

1.1. Dados de identificação

1. Há quanto tempo está na gestão desta escola?

- () De 1 a 5 anos
 () De 5 a 10 anos
 () mais de 10 anos

2. Qual a sua formação, em que ano e em qual instituição a concluiu?

3. Como se deu a sua escolha para o cargo de Diretor(a) da escola?

- () através de eleição direta
 () através de indicação partidária
 () através de convite
 () seleção a partir de lista nominal
 () mérito e desempenho

4. Possui experiências anteriores em gestão escolar ou em outros cargos/funções na educação, seja nesta escola ou em outras escolas e/ou instituições?

1.2. Questões referentes ao Plano Municipal de Educação e a gestão democrática

1. Sua escola na construção do Plano Municipal de Educação?

- () sim
 () não

2. O município possui uma lei específica para a gestão democrática? Você tem conhecimento desta lei?

- () sim
 () não

3. Você considera a sua gestão democrática frente à escola?

- () sim
 () não

No caso da resposta afirmativa, defina como.

4. Quanto aos mecanismos de gestão democrática, marca os existentes em sua escola:

- () Conselho Escolar
 () Grêmio Estudantil
 () Círculo de Pais e Mestres
 () Outros _____

5. Você participa de algum Conselho de acompanhamento de políticas educacionais existente em seu município:

- () Conselho Municipal de Educação
 () Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
 () Conselho Municipal de Alimentação Escolar
 () Fórum Municipal de Educação

6. O PNE 2014-2024 prevê a participação dos segmentos da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e estudantes) na elaboração de importantes documentos de gestão democrática, marca os que contaram com a participação dos referidos documentos na sua elaboração junto a escola

- () Projeto Político Pedagógico
 () Currículos Escolares

- Plano de Gestão Escolar
- Regimento Escolar
- Avaliação de docentes
- Avaliação da gestão escolar
- Plano Municipal
- Calendário Escolar

7. Você participou ou participa de algum Programa de Formação de Diretores e Gestores Escolares?

- Sim
- Não

No caso da resposta afirmativa, qual programa e quando?

8. A sua escola recebe recurso próprio do Município, em conta específica?

- Sim
- Não

9. No que se refere à aplicação dos recursos financeiros, marque quem é o ordenador de despesas nas escolas da Rede Municipal:

- Secretária/o Municipal de Educação
- Direção de Escola
- Conselho Escolar

10. A escola recebe recursos de programas federais:

- sim
-

Quais? _____

No caso afirmativo, cite quais?

11. Na sua opinião, a comunidade escolar participa na organização e gestão da escola?

- Sim
- Não

No caso da resposta afirmativa, cite de que forma?

12. O seu trabalho junto a direção da escola está mais voltado:

- às questões administrativas
- às questões pedagógicas
- às questões financeiras
- a todas as questões

Fale um pouco sobre isso.

12. Qual a importância do seu papel, como diretora, para a efetivação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público?

4. Questões referente ao questionário online realizado com os Secretários Municipais de Educação

Pesquisa: Plano Municipal de Educação – Meta 19

1- Município:

2- Responsável:

3- O município possui Plano Municipal de Educação?

() sim

() não

4- Se caso afirmativo, adicione o número da lei e data de sua aplicação:

5- O município possui Lei de Gestão Democrática?

6- Se afirmativo, informar o número da lei e data da sua publicação:

7- Quanto à Meta 19 do PNE 2014-2024, como se dá a escolha de diretores de escolas em sua Rede?

() através de eleição direta

() através de indicação partidária

() através de convite

() seleção através de lista nominal

() mérito e desempenho

8- Quanto aos mecanismos de gestão democrática da escola, marca quais dos elencados estão presentes nas escolas da Rede Municipal:

() Conselho Escolar

() Grêmios estudantis

() Círculo de Pais e Mestres

9- Em seu Município quais são os conselhos de acompanhamento de políticas públicas existentes e em atividade

() Conselho Municipal de Educação

() Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

() Conselho Municipal de Alimentação Escolar

() Fórum Municipal de Educação

10- O PNE 2014-2024 prevê a participação dos segmentos da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e estudantes) na elaboração de importantes documentos da gestão democrática, marca os que contaram com a participação dos referidos segmentos na sua elaboração:

() Projeto Político Pedagógico

- Currículos Escolares
- Plano de Gestão Escolar
- regimento Escolar
- Avaliação de docentes
- Avaliação dos gestores escolares
- Plano Municipal de Educação

11- Quanto aos Programas de Formação de Conselheiros, marca os que foram praticados pela sua rede:

- Pró-Conselho
- Formação pela Escola (CACCS-FUNDEB, CAE)
- Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

12- Sua rede já participou ou participa de Programa de Formação de Diretores e Gestores Escolares?

- Sim
- Não

13- No caso de resposta afirmativa, qual o Programa e quando?

14- As escolas da Rede Municipal recebem recursos próprios do Município, em conta específica?

- Sim
- Não

15- No que se refere à aplicação dos recursos financeiros marca quem é o ordenador de despesas nas escolas da Rede Municipal:

- Secretária/o Municipal de Educação
- Direção da Escola

5. Questões referente ao questionário online realizado com os Diretores/as de escolas da rede municipal de ensino

QUESTIONÁRIO

QUESTÕES ABERTAS E FECHADAS

1 INSTRUMENTO TIPO 1 – Diretoras

11.1. Dados de identificação

1. Há quanto tempo está na gestão desta escola?

- () De 1 a 5 anos
 () De 5 a 10 anos
 () mais de 10 anos

12. Qual a sua formação, em que ano e em qual instituição a concluiu?

13. Como se deu a sua escolha para o cargo de Diretor(a) da escola?

- () através de eleição direta
 () através de indicação partidária
 () através de convite
 () seleção a partir de lista nominal
 () mérito e desempenho

4. Possui experiências anteriores em gestão escolar ou em outros cargos/funções na educação, seja nesta escola ou em outras escolas e/ou instituições?

1.2. Questões referentes ao Plano Municipal de Educação e a gestão democrática

1. Sua escola na construção do Plano Municipal de Educação?

- () sim
 () não

2. O município possui uma lei específica para a gestão democrática? Você tem conhecimento desta lei?

- () sim
 () não

3. Você considera a sua gestão democrática frente à escola?

- () sim
 () não

No caso da resposta afirmativa, defina como.

14. Quanto aos mecanismos de gestão democrática, marca os existentes em sua escola:

- () Conselho Escolar
 () Grêmios Estudantil
 () Círculo de Pais e Mestres
 () Outros _____

15. Você participa de algum Conselho de acompanhamento de políticas educacionais existente em seu município:

- () Conselho Municipal de Educação
 () Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
 () Conselho Municipal de Alimentação Escolar
 () Fórum Municipal de Educação

16. O PNE 2014-2024 prevê a participação dos segmentos da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e estudantes) na elaboração de importantes documentos de gestão democrática, marca os que contaram com a participação dos referidos documentos na sua elaboração junto a escola

- () Projeto Político Pedagógico

- Currículos Escolares
- Plano de Gestão Escolar
- Regimento Escolar
- Avaliação de docentes
- Avaliação da gestão escolar
- Plano Municipal
- Calendário Escolar

17. Você participou ou participa de algum Programa de Formação de Diretores e Gestores Escolares?

- Sim
- Não

No caso da resposta afirmativa, qual programa e quando?

18. A sua escola recebe recurso próprio do Município, em conta específica?

- Sim
- Não

19. No que se refere à aplicação dos recursos financeiros, marque quem é o ordenador de despesas nas escolas da Rede Municipal:

- Secretária/o Municipal de Educação
- Direção de Escola
- Conselho Escolar

20. A escola recebe recursos de programas federais:

- sim
-

Quais? _____

No caso afirmativo, cite quais?

21. Na sua opinião, a comunidade escolar participa na organização e gestão da escola?

- Sim
- Não

No caso da resposta afirmativa, cite de que forma?

12. O seu trabalho junto a direção da escola está mais voltado:

- às questões administrativas
- às questões pedagógicas
- às questões financeiras
- a todas as questões

Fale um pouco sobre isso.

12. Qual a importância do seu papel, como diretora, para a efetivação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público?

APÊNDICE 3

Quadro 54 - Descritor Plano de Educação – 2015

Descritor	Plano de Educação
Periódico	Revista Brasileira de Educação
Palavras-chave	Planos estaduais de educação (PEEs); Planos nacionais de educação (PNEs); Participação social; Gestão democrática da educação.
Título	ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO NACIONAL AO LOCAL
Autoria	Donaldo Bello de Souza, Janaína Specht da Silva Menezes
Objetivos	Analisar a elaboração e aprovação dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) sancionados durante a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010.
Conclusão	A análise permite depreender que o mesmo foi perpassado por inúmeros desafios, entre eles aqueles associados à ação pioneira de construir um PEE sob uma perspectiva democrática em estados, não raras vezes, carentes de condições infraestruturais. Se os reptos associados aos PEEs tiveram seu início demarcado na dificuldade de encetar o seu processo de elaboração, por certo não findou com sua aprovação na AL e tampouco na sua implantação, ressurgindo, agora, em face do PNE 2014-2024.

Fonte: Revista Brasileira de Educação (2015)

Quadro 55 – Descritor Plano de Educação – 2016

Descritor	Plano de Educação
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Plano de Educação; monitoramento, avaliação, políticas educacionais.
Título	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: BREVES CONTRIBUIÇÕES
Autoria	Luiz Fernandes Dourado, Geraldo Grossi Junior, Roberval Angelo Furtado
Objetivo	Situar a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei n. 13.005/2014 e dos planos decenais correspondentes elaborados pelos entes federados (estados, Distrito Federal e municípios), com ênfase nas questões atinentes ao monitoramento e avaliação dos planos.
Conclusão	Destaca-se que o planejamento, a proposição de políticas e a produção de indicadores se articulam ao processo de monitoramento e avaliação do plano entendido como epicentro das políticas educacionais.

Fonte: Revista ANPAE (2016)

Quadro 56 - Descritor Plano de Educação – 2017

Descritor	Plano de Educação
Periódico	Revista Brasileira de Educação
Palavras-chave	Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação; Plano Municipal de Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação; leis orçamentárias; projeto político-pedagógico.
Título	PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS ÀS VINCULAÇÕES COM OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO
Autoria	Donaldo Bello de Souza, Janaína Specht da Silva Menezes
Objetivo	Analisar as vinculações previstas por 11 PEEs em relação a outros instrumentos de gestão local da educação, como o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as Leis Orçamentárias (LOs) e o Projeto Político-Pedagógico (PPP).
Conclusão	Entre outras conclusões, evidencia insuficiências prescritivas relativas à integração desses

	PEEs à gestão estadual da educação, assim como ao seu planejamento nacional e municipal, expressão da desarticulação para com aquela política pública, cuja avaliação coloca em dúvida sua efetividade em termos do planejamento educacional local.
--	---

Fonte: Revista Brasileira de Educação (2017)

Quadro 57 - Descritor Plano de Educação – 2018

Descritor	Plano de Educação
Periódico	Revista Educação & Realidade
Palavras-chave	Plano Municipal de Educação; Políticas Educacionais; Grande ABC.
Título	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO DO GRANDE ABC
Autoria	Paulo Sérgio Garcia, Nélio Bizzo
Objetivo	Analisar o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação da região do ABC (São Paulo – Brasil), colocando a análise em uma moldura mais ampla para compreender as influências realizadas pelo movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis (LGBT) e aquelas praticadas pela igreja católica.
Conclusão	Os resultados revelaram o aligeiramento na elaboração dos planos, a interferência da igreja sobre os vereadores, ratificando sua influência, que é histórica no Brasil, e o enfraquecimento da educação em relação ao preconceito e à discriminação, demandas reconhecidas do movimento LGBT. Esses resultados são importantes para provocar o debate nas Secretarias de Educação e nas universidades.

Fonte: Revista Educação & Realidade (2018)

Quadro 58 - Descritor Plano de Educação – 2019

Descritor	Plano de Educação
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Planos Municipais de Educação; políticas educacionais; planejamento educacional; gestão de sistemas.
Título	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: SABERES, DIRETRIZES, POLÍTICAS E PRÁTICAS
Autoria	Maria Eliza Nogueira Oliveira, Tatiane Oliveira Santos Nascimento, Sílvio Cesar Nunes Militão
Objetivo	Analisar os Cadernos de Orientações (SASE/MEC) produzidos com apoio técnico de destacadas organizações nacionais para subsidiar as esferas subnacionais no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação e desvelar a possível influência de tais orientações no referido processo e na atuação dos sujeitos nele envolvidos
Conclusão	Os municípios adotaram a gestão democrática como paradigma dominante na organização dos processos. Os textos analisados nos permitem, portanto, reafirmar a importância dos planos municipais como instrumento de democratização da educação em sentido amplo e de efetivação do Sistema Nacional de Educação. Indubitavelmente, o PNE representa uma conquista histórica de toda a sociedade brasileira e, fundamentalmente, dos agentes que participaram do delineamento das diretrizes que nortearam as ações dos elaboradores dos planos locais.

Fonte: Revista Anpae (2019)

Quadro 59 - Descritor Gestão democrática – 2007

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Política educacional; Gestão democrática; Avaliação educacional.
Título	AVALIAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: UMA RELAÇÃO A AVALIAR
Autoria	Dirce Nei Teixeira de Freitas

Objetivos	Derivar questões de interesse para a avaliação dessas práticas, destacar o lugar/não-lugar da <i>avaliação na gestão democrática</i> delineada nessa regulação e ressaltar a importância da concepção de democracia na configuração de ambas as práticas.
Conclusão	Enfim, o valor e a utilidade da <i>avaliação</i> para a <i>gestão democrática</i> precisam ser considerados como critérios de aferição da pertinência da <i>avaliação</i> efetuada. E, como manifestação da própria concepção de <i>gestão democrática</i> prevalecente, pode essa prática, examinada em seu valor e utilidade, revelar e orientar escolhas relativas à vivência democrática na educação.

Fonte: Revista Educação & Sociedade, (2007)

Quadro 60 - Descritor Gestão democrática – 2007

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Educação e Estado; Patrimonialismo; Gestão democrática.
Título	ESTADO PATRIMONIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL
Autoria	Erasto Fortes Mendonça
Objetivos	Identificar como os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais organizaram-se para responder ao ordenamento constitucional que estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público e em que níveis adaptaram suas legislações e normas, sua estrutura administrativa e seu funcionamento às demandas por participação.
Conclusão	A reação dos sistemas de ensino brasileiros ao imperativo da Constituição Federal de 1988 de concretizar a gestão democrática como princípio do ensino público denuncia a permanente tensão em que vive o Estado brasileiro, entre a modernização e o arcaísmo de suas estruturas. Tensão que se revela na luta entre o direcionamento do Estado à burocratização, imposto pelas normas racionais-legais, e a teimosa permanência dos valores patrimonialistas, imposto pela tradição enraizada na política e nos costumes. Revela a separação entre a intenção e o gesto, expondo a distância existente entre as regras definidas pelos instrumentos burocráticos do Estado e a ação concreta que é praticada pelos seus diferentes agentes.

Fonte: Revista Educação & Sociedade, (2007)

Quadro 61 - Descritor Gestão democrática – 2007

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Gestão democrática da educação; “Cultura globalizada”; Formação; Cidadania; Humanização das relações.
Título	REPENSANDO E RESSIGNIFICANDO A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA “CULTURA GLOBALIZADA”
Autoria	Naura Syria Carapeto Ferreira
Objetivos	Humanizar a formação e as condições de existência dos profissionais da educação e da gestão da educação ressignificando-as com outra base ética, que permita fazer frente aos desafios violentos da “cultura globalizada” na “sociedade transbordante”, “insatisfeita” e “excludente”, constituída de “ressentimentos” e de exacerbação do individualismo rumo à formação da cidadania plena.
Conclusão	O novo sentido da gestão democrática da educação é o de humanizar a formação nesta “cultura globalizada” dirigida, virtualmente, pelo capitalismo. Este novo sentido exige que os educadores – professores, pais, gestores, políticos e todos que tomam decisões sobre os destinos da humanidade – comecem a inquietar-se com as conseqüências psicológicas e sociais que os excessivos usos e consumo de universos virtuais criam. Uma “realidade irreal” que passa a constituir-se em um “virtual real”.

Fonte: Revista Educação & Sociedade, (2007)

Quadro 62 - Descritor Gestão democrática – 2007

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Política educacional; gestão democrática; administração de sistemas educacionais; projetos político-pedagógicos; democratização da educação.
Título	A DIALÉTICA ENTRE A CONCEPÇÃO E A PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL
Autoria	Maria de Fátima Felix Rosar
Objetivos	Resgatar o avanço das análises teóricas sobre a influência do “modelo empresarial” no funcionamento do sistema educacional brasileiro, desde os anos da ditadura militar e ressalta que as experiências práticas de gestão democrática da educação básica realizadas em administrações municipais de caráter democrático popular necessitam ser avaliadas e expandidas para que se materializem as concepções avançadas de educação desenvolvidas pelos setores progressistas que são assimiladas e ressignificadas pelos grupos hegemônicos que atuam nas três instâncias de poder político e administrativo federal, estadual e municipal.
Conclusão	As ênfases dadas neste texto, no que tange à dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática, deixaram entrever que no bojo do processo de desestruturação do sistema educacional, ao longo das últimas décadas, tem sido gestado um novo projeto de educação para o Brasil, que necessita ser fortalecido em termos teóricos e práticos, no movimento dialético e contraditório que vivenciamos no cotidiano da luta pela garantia de seu caráter social, democrático e anticapitalista.

Fonte: Revista Educação & Sociedade, (2007)

Quadro 63 - Descritor Gestão democrática – 2016

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Gestão democrática; Rede de ensino do Estado de São Paulo; Política educacional.
Título	LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO E GESTÃO “DEMOCRÁTICA” NA REDE ESTADUAL PAULISTA*
Autoria	Lisete Regina Gomes Arelaro ¹ , Márcia Aparecida Jacomini, Silvio Ricardo Gomes Carneiro
Objetivo	Tratar dois aspectos da questão: primeiro, fazer uma investigação do campo jurídico-político da gestão democrática escolar, desde os primeiros sinais de abertura democrática até o avanço neoliberal. Em seguida, discutir as políticas de educação do Estado de São Paulo, desde a primeira “reorganização” de 1995, as quais podem ser identificadas como “choques” de gestão empresarial, de caráter administrativo, financeiro e pedagógico, que interferem e desvalorizam a gestão democrática nas escolas do Estado.
Conclusão	Consideramos essa divisão reveladora para entendermos o modelo de gestão democrática proposto. Uma escola organizada por índices de desempenho que são externos; definida financeiramente por instrumentos e metas alheios ao seu projeto pedagógico; com sistemas de gestão cada vez mais centralizados na figura do “bom” administrador e distante das instâncias decisórias democráticas. Uma gestão na qual as questões administrativas e financeiras são tratadas separadamente das questões pedagógicas. O que resta para a participação da comunidade na vida escolar, para além dos protocolos? Quem sabe mais sobre uma escola ser interessante, instigante, renovada, dinâmica, moderna, senão os próprios agentes dos processos de ensino-aprendizagem: professores e estudantes? Eles colocaram o dedo na contradição que persiste em nossa recente democracia: autonomia política <i>versus</i> competência técnica. Oposição que demanda substância aos seus termos: para além de uma gestão democrática, uma democratização da gestão.

Fonte: Revista Educação & Realidade, (2016)

Quadro 64 - Descritor Gestão democrática – 2018

Descritor	Gestão democrática
-----------	--------------------

Periódico	Revista Brasileira de Educação
Palavras-chave	Gestão democrática; política PAR; educação municipal.
Título	A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS MUNICIPAL: TENSÕES E TENDÊNCIAS
Autoria	Neusa Chaves Batista
Objetivo	Analisar a implementação da política nacional Plano de Ações Articuladas no estado do Rio Grande do Sul.
Conclusão	A análise realizada com base nos dados da implementação do PAR no Rio Grande do Sul demonstra que a relação entre a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino e a autonomia dos municípios não é dada <i>a priori</i> . Essa é uma construção social que precisa ser realizada considerando as especificidades socioeconômicas, políticas e culturais das municipalidades.

Fonte: Revista Brasileira de Educação, (2018)

Quadro 65 - Descritor Gestão democrática – 2019

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação em Revista
Palavras-chave	Gestão Democrática. Neopatrimonialismo. Nova Gestão Pública.
Título	“GESTÃO DEMOCRÁTICA” NO ENSINO PÚBLICO: UM PARADOXO DO ESTADO NEOPATRIMONIALISTA BRASILEIRO? – O CASO DO CEARÁ.
Autoria	Clarice Zientarski, Hemerson, Claudio Mendonça Menezes, Sonia de Oliveira da Silva
Objetivo	Discutir as possibilidades presentes na Gestão Democrática do Ensino Público, com ênfase no estado do Ceará, estado que tem sua estrutura administrativa marcada pelo ordenamento neopatrimonialista, cujos princípios se fazem presentes na gestão da coisa pública, estabelecendo um paradoxo ao projeto de “modernização” da administração pública
Conclusão	Não basta, portanto, mudar as terminologias de “administração” para “gestão”, ou transportar para a educação métodos de “organizar” ou “planejar” advindos da iniciativa privada. A educação não pode ser limitada tendo apenas como parâmetro resultados estatísticos, gestão por resultados. Ainda, não pode ser usada como forma de barganha ou beneficiamento de determinados grupos. A construção do saber, da subjetividade e da educação política precisam ser os norteadores da educação, e ao abrir espaço para a ampla participação social no cotidiano escolar, consolida-se a dimensão democrática. Dessa forma, a Gestão Democrática da Educação Pública poderia ser encarada como um mecanismo cuja formação/constituição é contínua e ininterrupta.

Fonte: Revista Educação em Revista (2019)

Quadro 66 - Descritor Gestão democrática – 2007

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Direito à educação; gestão democrática; legislação educacional; acesso à educação; qualidade do ensino.
Título	A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA E O DIREITO À EDUCAÇÃO
Autoria	Carlos Roberto Jamil Cury
Objetivo	Apontar decorrências e exigências de uma gestão democrática a partir do interior da escola e com fundamento no direito à educação, tal como dispõe o ordenamento jurídico sobre o assunto no Brasil.
Conclusão	A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (art. 37) (BRASIL, 1988): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da

	sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso, a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta.
--	--

Fonte: Revista ANPAE, (2007)

Quadro 67 - Descritor Gestão democrática - 2008

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Política educacional; gestão democrática da educação; reforma do Estado.
Título	A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (1985-2001)
Autoria	Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral
Objetivo	Analisar a trajetória da gestão democrática da educação pública na rede estadual do Rio Grande do Sul entre 1985 e 2001.
Conclusão	Constata o conflito existente entre a democracia participativa e a democracia representativa. Quando o poder executivo não tem a maioria na Assembléia Legislativa, projetos como estes esbarram na falta de vontade política, sendo modificados substancialmente na sua essência. Os projetos construídos coletivamente tinham propostas que ampliavam a democracia. No entanto, estas idéias foram modificadas pelo argumento da ineficiência do Estado e da urgente “modernização” da gestão, produzindo um falso consenso.

Fonte: Revista ANPAE, (2008)

Quadro 68 - Descritor Gestão democrática – 2010

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Noção de rede em gestão democrática; políticas educacionais; Pró-Conselho; formação de conselheiros.
Título	POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA EXPERIÊNCIA DE REDE EM GESTÃO DEMOCRÁTICA?
Autoria	Neusa Batista Chaves
Objetivo	Analisar elementos da gestão da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-Conselho), com ênfase no mapeamento de espaços de disputa e dos atores das políticas.
Conclusão	Retomando a aspiração central do programa Pró-conselho, de constituir-se em ação pública indutora da gestão democrática da educação nos municípios, pode-se dizer que, no caso do Rio Grande do Sul, isto se concretiza por meio da articulação entre os atores diretamente envolvidos com a educação municipal, proporcionada pelo trabalho conjunto entre MEC, Uncme-RS, Conseme/Undime-RS, Famurs e universidades públicas federais para a qualificação dos conselheiros. [...] De resto se pode dizer que a ideia de democracia social, o compartilhamento do poder e do saber em todos os espaços de inserção social, é fundamental para romper com uma concepção restrita de democracia. A participação em redes de gestão democrática de políticas públicas qualifica os atores a atuarem democraticamente em todos os espaços de construção de práticas sociais. Este tipo de experiência de gestão social amplia o cânone democrático contribuindo para a superação da perspectiva de que a democracia é apenas um sistema político. [...] Com esta abordagem, as relações entre os diferentes não são de dominação, mas de negociação, diálogo e gestão partilhada dos conflitos.

Fonte: Revista ANPAE, (2010)

Quadro 69 - Descritor Gestão democrática – 2015

Descritor	Gestão democrática
-----------	--------------------

Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática; escola pública; participação; sistemas municipais de ensino.
Título	ITINERÁRIOS DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA
Autoria	Elton Luiz Nardi
Objetivo	Analisar opções normativo-institucionais relacionadas à gestão democrática do ensino público e ações delineadas por escolas de Educação Básica visando à participação.
Conclusão	Conclui pela existência de um quadro instável de condições favoráveis à democratização da gestão escolar, embora as evidências sinalizem para o reconhecimento do valor político da participação.

Fonte: Revista ANPAE, (2015)

Quadro 70 - Descritor Gestão democrática – 2015

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática; escolas portuguesas; educação básica.
Título	AS MARCAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PORTUGUESAS
Autoria	Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino, Fernando Selmar Rocha Fidalgo, José Alberto de Azevedo e Vasconcelos Correia, Elisabete Ferreira
Objetivo	Refletir sobre a gestão escolar na região do Porto – Portugal, na perspectiva de reconhecer suas marcas democráticas.
Conclusão	O estudo constatou que as respostas de gestão democrática no cotidiano das escolas não constituem tarefa fácil; muito pelo contrário, demanda ações coletivas, aprendizagens múltiplas e desafios constantes. Os objetivos deste trabalho, de evidenciar situações em que a gestão democrática se efetivava, possibilitaram a riqueza das falas dos dirigentes escolares. Como aprendizes do processo formativo da escola, eles demonstraram uma singularidade de ações, ao mesmo tempo em que compartilhavam com os colegas. As interlocuções estabelecidas nos diferentes âmbitos fortaleciam esses professores, transitoriamente no cargo de diretores escolares. A compreensão de que as ações escolares extrapolavam os ditames das leis ficou evidenciada neste estudo. Assim, na lógica das microrrelações estabelecidas no âmbito das escolas, a gestão democrática se efetivava no movimento das pessoas que estavam na busca por garantir os aspectos de participação e qualidade no processo educacional português.

Fonte: Revista ANPAE, (2015)

Quadro 71 - Descritor Gestão democrática – 2016

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Política educacional; planejamento educacional; gestão democrática; PAR; qualidade da educação.
Título	PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA: DIMENSÕES POLÍTICA E INSTRUMENTAL NO PAR
Autoria	Gilmar Barbosa Barbosa Guedes, Maria Goretti Cabral Barbalho
Objetivo	Analisar, em municípios do Rio Grande do Norte, as vertentes do planejamento educacional nesse processo, focalizando os indicadores relativos à área da gestão democrática.
Conclusão	O estudo aponta que os municípios tendem a assumir a gestão com características dos modelos gerencial, democrático-participativo ou uma síntese dos dois, a depender dos interesses econômicos, das condições geopolíticas e da cultura organizacional do contexto.

Fonte: Revista ANPAE, (2016)

Quadro 72 - Descritor Gestão democrática – 2016

Descritor	Gestão democrática
-----------	--------------------

Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Sistema Municipal de Ensino; Gestão Democrática; Participação.
Título	O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA E SUA EFETIVAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PONTA GROSSA-PR
Autoria	Simone de Fátima Flach, Kelly Letícia da Silva Sakata
Objetivo	Discutir a gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa-PR. Para tanto, apresenta algumas discussões a respeito da gestão democrática dos principais marcos legais e normativos brasileiros sobre a temática para, então, analisar sua efetivação no contexto pesquisado, em especial nas decisões do Conselho Municipal de Educação.
Conclusão	Conclui que, embora os pressupostos legais estejam explícitos e amplamente discutidos na academia, sua efetivação está marcada por vinculações políticas e culturais, pois a participação é tutelada pelos interesses governamentais e legítimas ações dos gestores públicos sem, necessariamente, promover um debate realmente democrático.

Fonte: Revista ANPAE, (2016)

Quadro 73 - Descritor Gestão democrática – 2018

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Educação; Gestão; Escola; Democracia.
Título	GESTÃO E DEMOCRACIA EM UMA ESCOLA PÚBLICA
Autoria	Jefferson Marçal da Rocha, Lúcio Jorge Hammes
Objetivo	Analisar o processo de gestão de uma escola pública do Rio Grande do Sul, Brasil.
Conclusão	Os resultados apontaram que a escola possui formalmente os órgãos deliberativos previstos na legislação brasileira. Contudo, há escassa participação da comunidade escolar, destacando-se a ausência de um efetivo Grêmio Estudantil e a ausência de registro do Círculo de Pais e Mestres.

Fonte: Revista ANPAE, (2018)

Quadro 74 - Descritor Gestão democrática – 2019

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática. Militarização do ensino. Teoria organizacional.
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA E MILITARIZAÇÃO DO ENSINO: REFLEXÕES A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO
Autoria	Carolina Barreira de Lima, Natália Barboza Netto, Janaina Moreira Pacheco de Souza
Objetivo	Abordar a gestão democrática no ensino público, problematizada a partir de pesquisa realizada em uma instituição militar de ensino do Rio de Janeiro. Um estudo de caso delineado em 2017, subsidiado por fontes documentais, entrevistas e observações apontou limites para esse processo em uma escola com características tão peculiares.
Conclusão	Foi possível verificar que existiam limites claros para que a gestão democrática se concretizasse no seio desse espaço e, apesar do anseio de uma parcela de professores por essa demanda, não foi possível identificar um desejo para tanto, por parte da Direção, à época. Isto terminou tornando perceptível a não intenção do cumprimento do que é preconizado pela legislação.

Fonte: Revista ANPAE, (2019)

Quadro 75 - Descritor Gestão democrática – 2020

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática. Ensino público. Municípios.
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES: PRINCÍPIOS, ESPAÇOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO
Autoria	Raimunda Maria da Cunha Ribeiro
Objetivo	Analisar a partir da legislação de criação dos sistemas municipais de ensino do Piauí, os princípios da gestão democrática, os espaços e os mecanismos de participação
Conclusão	Dizemos, desta feita, que a institucionalização dos sistemas municipais de ensino do estado do Piauí é uma tarefa em processo, o que não poderia ser diferente quanto à materialização da gestão democrática do ensino público.

Fonte: Revista ANPAE, (2020)

Quadro 76 - Descritor Gestão democrática – 2020

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática; Sistema Municipal de Ensino; políticas educacionais municipais.
Título	DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A REALIDADE DO ESTADO DO PARANÁ
Autoria	Simone de Fátima Flach
Objetivo	Desvelar como o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público se faz presente nas políticas locais
Conclusão	Na realidade brasileira e paranaense, a vivência da democracia enfrenta entraves, tanto em razão dos interesses hegemônicos quanto pelo resultado das influências históricas, sociais e culturais, as quais dão um contorno conservador para a condução de políticas públicas. Nesse sentido, os dados analisados evidenciam o quão distante a educação paranaense se encontra de uma gestão democrática, pautada em princípios da democracia popular. Quanto à criação de Sistemas Municipais de Ensino e indicativos de gestão democrática na condução da educação local, a realidade paranaense expressa fragilidades e potencialidades.

Fonte: Revista ANPAE, (2020)

Quadro 77 - Descritor Gestão democrática – 2020

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática; Rio das Ostras; Eleição.
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO EM RIO DAS OSTRAS (RJ): AVANÇOS E RETROCESSOS
Autoria	Alzira Batalha Alcântara, Márcia Lisboa Pfeil
Objetivo	Investigar as bases normativas institucionais da gestão democrática em Rio das Ostras, município do estado do Rio de Janeiro.
Conclusão	O Plano Municipal de Rio das Ostras não prescreve eleição para diretores escolares e apresenta a gestão com elementos pautados numa concepção gerencialista, contrários à Lei Orgânica Municipal (LOM). Por conta dessa dissonância, os embates levaram o legislativo a revogar a eleição da LOM, em 2017. Em 2019, foi aprovada a lei 2190/19 com o intuito de disciplinar a gestão democrática, em especial, efetivar a eleição de diretores com a participação de toda a comunidade. Entretanto, no contexto gerencialista, a eleição perde força diante de critérios meritocráticos, evidenciando a complexidade do jogo político.

Fonte: Revista ANPAE, (2020)

Quadro 78 - Descritor Gestão democrática – 2020

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Planos municipais de educação; Gestão democrática; Legislação local
Título	A NOÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUA APROPRIAÇÃO LOCAL: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS
Autoria	Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, Jarbas Dametto, Munir José Lauer
Objetivo	Discutir os principais critérios apresentados como indicadores de gestão democrática nas legislações municipais: desempenho; eleição de diretores; instituição e manutenção de colegiados
Conclusão	É possível indicar que a gestão democrática do ensino público pode ser caracterizada como um mecanismo que se materializa a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos). Também com base nos referidos PMEs, desenham-se minimamente indicadores que expressam a dimensão prática e normativa da gestão democrática nos municípios gaúchos, instituídos frente à polissemia do significante “democracia” e da imprecisão da legislação nacional.

Fonte: Revista ANPAE, (2020)

Quadro 79 - Descritor Gestão democrática – 2021

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática. Escola pública. Cotidiano.
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR À LUZ DAS IDEIAS DE MICHEL DE CERTEAU
Autoria	Benedito José de Queiroz, Arilene Maria Soares de Medeiros
Objetivo	Analisar como se materializa a gestão democrática no cotidiano de duas escolas públicas estaduais na cidade de Frutuoso Gomes-RN, à luz do aporte teórico de Michel de Certeau (2014).
Conclusão	A gestão democrática ainda não está consolidada, uma vez que nossas análises encontram vários aspectos que indicam resistências à abertura de canais que favoreçam a participação de todos os sujeitos nos diferentes espaços tempos que necessitam ser compartilhados, de modo que as relações sejam mais favoráveis à vivência da democracia nos cotidianos escolares. Nessa lógica, a gestão democrática da escola pública se constitui mais no campo teórico do que no prático, pois as discussões e embates, que possivelmente ocorrerão nos processos de participação e decisão coletiva, parecem assustar parte dos praticantes pensantes em seus contextos escolares.

Fonte: Revista ANPAE, (2021)

Quadro 80 - Descritor Gestão democrática – 2021

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão Democrática; Escola Pública; Políticas Educacionais; Representações
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: O QUE REVELAM OS DADOS DO PROJETO DA REDE ESTADUAL PAULISTA?
Autoria	Ricardo Alexandre Marangoni, Ângelo Ricardo de Souza
Objetivo	Apresentar as representações de discentes, docentes, gestores, servidores, pais ou responsáveis sobre a gestão democrática da escola pública paulista.

Conclusão	A avaliação final em relação ao projeto da SEDUC/SP é que ele levanta informações que são potencialmente interessantes para se traçar o perfil dos sujeitos e processos democráticos nas escolas estaduais paulistas, mas, dada a conjuntura e a história recente da política educacional no Estado, não é exagerado afirmar que se tratou mais de uma resposta às exigências legais do que, efetivamente, de um projeto em favor da democratização da escola pública
-----------	---

Fonte: Revista ANPAE, (2021)

Quadro 81 - Descritor Gestão democrática – 2021

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão Democrática. Paulo Freire. Educação Profissional. Democracia.
Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA A PARTIR DOS PRESSUPOSTOS FREIREANOS
Autoria	Sandra Terezinha Urbanetz, Eliana Nunes Maciel Bastos
Objetivo	Aguçar as discussões acerca da postura participativa e/ou democrática das gestões escolares contemporâneas, a partir dos pressupostos Freireanos, os quais são imprescindíveis quando se almeja constituir uma educação integral qualitativa
Conclusão	Considerando que o histórico da formação de professores para a Educação Profissional Técnica também teve seu marco inicial pautado por um certo descrédito social e ao longo da história recebeu maior comprometimento e incentivo por parte do Governo, visualiza-se um grande compromisso do profissional da educação consciente com o seu papel de educador na formação de um educando não apenas a servir como mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, mas também, como um cidadão crítico.

Fonte: Revista ANPAE, (2021)

Quadro 82 - Descritor Gestão democrática – 2021

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão Escolar Democrática. Escola Bragantina. Princípios Educativos Freireanos
Título	DOCUMENTO CURRICULAR DA ESCOLA BRAGANTINA E GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: UM OLHAR A PARTIR DOS PRINCÍPIOS EDUCATIVOS FREIREANOS
Autoria	Rogério Andrade Maciel, Joana D'arc de Vasconcelos Neves, Marcos Renan Freitas de Oliveira
Objetivo	Analisar a concepção de gestão escolar democrática Freireana no documento curricular da escola bragantina e problematizar na antinomia entre o processo de normatização e regulação da escola pública pela lógica dos documentos curriculares contemporâneos e possíveis resistências das redes de ensino
Conclusão	O marco situacional referencial, o marco filosófico e o marco operacional são orientadores de um planejamento escolar democrático que só é possível de ser realizado quando o próprio coletivo de educadores se identifica com a proposta Freireana e constrói os PPPs. São planejamentos contextualizados e imersos pelos princípios educativos freireanos sujeitos e territórios na escola bragantina, uma vez que a intenção não é homogeneizar as práticas pedagógicas de cada contexto escolar, e sim, demonstrar reflexões sobre as práticas pedagógicas que proporcionem a construção do PPP no cerne de cada escola em que é mobilizado por um dos principais protagonistas: os gestores escolares que fomentam o programa escolar: Escola Bragantina Aprendizagem Efetiva, em Bragança, Estado do Pará.

Fonte: Revista ANPAE, (2021)

Quadro 83 - Descritor Gestão democrática – 2021

Descritor	Gestão democrática
-----------	--------------------

Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão Democrática, Paulo Freire, Emancipação e Conscientização.
Título	PAULO FREIRE E GESTÃO DEMOCRÁTICA: APROXIMAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS E FORMATIVAS
Autoria	Rodrigo Soares Guimarães Rodrigues, Luana Rosa de Araújo Silva
Objetivo	Identificar nos referenciais compatibilização de conceitos, constatando-se convergências entre princípios desta gestão, com pressupostos e aproximações epistemológicas com a obra de Freire
Conclusão	Ao se estabelecer uma pertinente relação entre os princípios e fundamentos de tal concepção de gestão, com os pressupostos da obra do educador brasileiro e filósofo da educação, Paulo Freire, tem-se o alcance da compreensão das possibilidades e potencialidades que se tem com a participação ativa e coletiva dos indivíduos nos processos decisórios e organizacionais da instituição escolar. Defende-se que é preciso ressignificar esses olhares que acarretam um consenso faccioso de democracia e trazer aos indivíduos o entendimento de que sua participação é fundamental, explicitando seu protagonismo como construtores da realidade na qual estão inseridos, o que, por consequência, leva à transformação tanto do real, quanto do individual, tal qual difundido pela obra de Freire.

Fonte: Revista ANPAE, (2021)

Quadro 84 – Descritor Gestão democrática - 2009

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação em Revista
Palavras-chave	Gestão democrática; Políticas educacionais; Legislação educacional.
Título	AS LEIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS
Autoria	Ângelo Ricardo de Souza, Pierre André Garcia Pires
Objetivo	Analisar o panorama nacional referente à normatização da gestão democrática da educação, em diálogo com o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e com o artigo 9º da Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014).
Conclusão	Assim, parece-nos que, na análise do material deste estudo, temos um quadro de insuficiência da legislação estadual sobre a gestão democrática, que não se mostra capaz, mesmo muitos anos após a aprovação da CF e da LDB, de traduzir o princípio democrático em regramentos para os seus sistemas. Para além do levantamento atualizado neste estudo, é também muito importante acompanharmos as formas de elaboração e o conteúdo das legislações sobre a GD nos estados e municípios, pois uma lei que trate da democracia tem que se pretender democrática, o que implica no envolvimento dos distintos segmentos e setores da sociedade na sua formulação. A disposição ao diálogo entre esses sujeitos é determinante na qualidade da peça legal e potencialmente contribuirá para a ampliação das chances do seu cumprimento

Fonte: Revista Educação em Revista, (2009)

Quadro 85 - Descritor Gestão democrática – 2018

Descritor	Gestão democrática
Periódico	Revista Educação em Revista
Palavras-chave	Gestão democrática; Gestão escolar; Democracia.
Título	POR QUE É TÃO DIFÍCIL DEMOCRATIZAR A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA?
Autoria	Licínio C. Lima
Objetivo	Apresentar alguns dos obstáculos políticos e organizacionais, também históricos e culturais, que têm dificultado a concretização de uma gestão democrática das escolas, incluindo uma análise crítica sobre o próprio conceito e sobre as suas exigências mais substantivas.

Conclusão	A gestão democrática da escola não é apenas, nem sobretudo, um problema organizacional e de gestão, mas antes uma questão central ao processo de democratização da educação, de expansão e realização do direito à educação, de possibilidade de educar <i>para e pela</i> democracia e a participação.
-----------	---

Fonte: Revista Educação em Revista, (2018)

Quadro 86 – Descritor Sistema Municipal de Ensino – 2020

Descritor	Sistema Municipal de Ensino
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Sistemas Municipais de Educação; Maranhão; Democratização; Autonomia.
Título	DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO PÚBLICO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO MARANHÃO
Autoria	Carlos André Souza Dublante, Maria José Pires Barros Cardoso
Objetivos	Aborda a questão da democratização do ensino público, enfocando os princípios da participação e da autonomia dos municípios na constituição dos seus Sistemas Municipais de Educação (SME).
Conclusão	Com base na análise das leis de criação dos SME permitem destacar que a presença ou ausência nos textos legais de princípios e mecanismos democratizantes não implica em sua materialidade no âmbito dos sistemas e das escolas, pois as condições políticas e institucionais podem gerar ambiguidades entre o que é proposto e implementado, ou seja, o fato de algumas leis não fazerem menção aos aspectos analisados não nos permite afirmar que os princípios e mecanismos citados ao longo do texto estão ausentes nos sistemas e nas escolas dos municípios pesquisados.

Fonte: Revista ANPAE – (2020)

Quadro 87 – Descritor Sistema Municipal de Ensino – 2020

Descritor	Sistema Municipal de Ensino
Periódico	Revista ANPAE
Palavras-chave	Gestão democrática da educação básica. Sistemas municipais de ensino. Participação e decisão.
Título	PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DECISÃO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA: UMA LEITURA DOS ARTEFATOS INSTITUCIONAIS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL
Autoria	Elton Luiz Nardi, Marilda Pasqual Schneider, Aline Bettio dos Santos, Durlei Maria Bernardon Rebelatto
Objetivos	Analisar princípios e mecanismos de participação e decisão firmados em bases legais dos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, com o fim de promover a gestão democrática do ensino público na educação básica.
Conclusão	Tendo o pressuposto da participação enquanto prática de decisão, temos que às pistas de refreamento identificadas no domínio normativo somam-se outros fatores presentes no domínio das práticas de gestão que fomentam efeitos semelhantes, repercutindo conjuntamente na qualidade do processo de democratização da gestão da educação nos municípios pesquisados. Todavia, a par do que poderíamos chamar de denúncias quanto ao atravessamento de condições que desfavorecem um envolvimento mais concreto e politicamente efetivo dos usuários da escola pública em processos decisórios, os resultados da consulta aos sujeitos sociais também mostram que segue existindo um tom de aposta na gestão democrática do ensino público na educação básica, por vezes corroborado por um aparato político-institucional que parece destoar das frequentes condições triviais presentes na maioria dos municípios do conjunto, de que são mostras alguns contrastes regionais no interior do estado de Santa Catarina.

Fonte: Revista ANPAE – (2020)

Quadro 88 – Descritor Sistema Municipal de Ensino - 1999

Descritor	Sistema Municipal de Ensino
Periódico	Revista Educação & Sociedade
Palavras-chave	Sistemas de educação; sistemas de ensino; planos de educação; sistemas municipais de ensino; planos municipais de educação.
Título	SISTEMAS DE ENSINO E PLANOS DE EDUCAÇÃO: O ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS.
Autoria	Demerval Saviani
Objetivos	Explicita o tratamento dado pela Constituição e pela LDB ao problema dos sistemas municipais de ensino. Em seguida, recupera o percurso histórico dos planos de educação no Brasil para, num terceiro momento, equacionar a questão das relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos municípios, indicando os passos a serem seguidos para a implantação dos sistemas municipais de ensino assim como para a elaboração dos planos municipais de educação. O texto se encerra com a recuperação sintética da trajetória das concepções de planos de educação.
Conclusão	Necessidade de se contrapor à racionalidade financeira, que rege os planos de educação no contexto atual, a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação.

Fonte: Revista Educação & Sociedade – (1999)

Quadro 89 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2013

Título	A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GETÚLIO VARGAS
Autor	Jairo Ademar Gallina
Orientadora	Vera Maria Vidal Peroni
Instituição	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Palavras-chave	Gestão democrática da educação; Rede Municipal e Ensino de Getúlio Vargas; Processo educacional; Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Ações Articuladas.
Objetivos	Analisar o processo de construção da gestão democrática da educação na Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas – RS, de 1993 a 2011, seus avanços, seus limites e suas contradições, na relação do estado.
Metodologia	Análise documental, entrevistas, observação participante e estudo de caso.
Achados da pesquisa	A adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas/Plano de Ações Articuladas não representou interferência no processo de gestão democrática, mas foi complementar, buscando atender as maiores deficiências diagnosticadas, ocorrendo uma aproximação do governo federal junto ao município, contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> 2019

Quadro 90 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2014

Título	AS IMPLICAÇÕES DA REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (A PARTIR DOS ANOS 1990) NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O CONTROLE SOCIAL: O CASO DO PLANO MUNICIPAL DE CARAMBEÍ (PR) /2006
Autor	Ângelo Juliano Carneiro Luz
Orientadora	Marlene Lucia Siebert Sapelli
Instituição	Universidade Estadual do Centr-Oeste
Palavras-chave	Controle social; Participação; Planejamento educacional; Estado.
Objetivos	Expor considerações a respeito da elaboração do Plano Nacional de Educação e a forte presença das orientações das agências internacionais nesse cenário, dando destaque à condição participativa da sociedade civil no controle social das ações educacionais organizadas pelo Estado.
Metodologia	Levantamento bibliográfico e dos documentos oficiais, e entrevistas semi-estruturadas

Achados da pesquisa	Que o Plano Municipal foi um instrumento que promoveu a melhoria do planejamento educacional do município, coordenado pelos técnicos e burocratas, e que o controle social a partir da efetiva participação nos processos de elaboração, decisão e monitoramento não fizeram parte da agenda da sociedade civil, pois não foi um planejamento em que os sujeitos interessados tomaram parte, tomaram conhecimento, se serviram dele com consciência e muito menos o contestaram.
---------------------	--

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> 2019

Quadro 91 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2014

Título	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO – SP: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO
Autora	Mariana Aparecida da Silva
Orientadora	Maria Aparecida Segatto Murunaka
Instituição	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Palavras-chave	Plano Municipal de Educação; Plano Nacional de Educação; Direito à Educação; Educação Infantil/Ensino Fundamental; Rio Claro/SP.
Objetivos	Acompanhar o processo de formulação e tramitação do primeiro Plano Municipal de Educação (PME) do município de Rio Claro/SP, como instrumento de política educacional, tentando identificar como a sociedade mobilizou-se para a construção do referido plano, suas propostas, as possíveis tensões entre os diversos grupos sociais nele atuantes e como serão definidas pelo Poder Público no texto final as ações e metas concernentes à educação infantil e ao ensino fundamental, para garantir, no limite do tempo estabelecido pelo Plano, a concretização dos direitos já consagrados em âmbito legal.
Metodologia	Análise documental, análise bibliográfica e observação.
Achados da pesquisa	Concluímos que, embora o município já tenha vivenciado um período em que foi incentivada a participação dos profissionais da educação e da população em geral, os períodos subsequentes representaram um retrocesso nesse aspecto. Consideramos que o processo desencadeado atualmente exerceu um papel pedagógico, pois possibilitou que os interessados tivessem a oportunidade de se organizar para refletirem e elaborarem coletivamente um plano que deverá orientar as ações municipais para o setor da educação nos próximos anos. Consideramos ainda que, se a sociedade civil organizada, tendo em vista a garantia de todos, indistintamente, a uma educação realmente inclusiva, ou seja, que, além do acesso ao espaço escolar, promova o acesso às formas mais elaboradas do conhecimento, continuar a luta no acompanhamento da tramitação do Plano Municipal de Educação (PME) na Câmara dos Vereadores e nos processos de avaliação e implantação das ações públicas, no caso, para a área da educação, mas que não se restrinja a ela, haja vista que também ainda não temos efetivados, de fato, outros direitos sociais constitucionalmente afirmados.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> 2019

Quadro 92 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2016

Título	SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE SERRA/ES
Autora	Roberta Freire Bastos
Orientadora	Eliza Bartolozzi Ferreira
Instituição	Universidade Federal do Espírito Santo
Palavras-chave	Gestão dos sistemas municipais de ensino; Planejamento educacional; Plano Municipal de Educação; Regulação.
Objetivos	Analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES no contexto do Plano Nacional de Educação 2014-2024.
Metodologia	Estudo de caso, entrevista semiestruturada e observação participante.

Achados da pesquisa	O Plano Nacional de Educação contribui para fortalecer as competências técnicas e políticas dos municípios ao promoverem a participação social, os estudos, debates e o planejamento educacional.
---------------------	---

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 93 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2017

Título	A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: EVIDÊNCIAS, INTERPRETAÇÕES E CONTRADIÇÕES
Autor	Munir José Lauer
Orientadora	Rosimar Serena Siqueira Esquinsani
Instituição	Universidade de Passo Fundo
Palavras-chave	Gestão democrática; Planos municipais de educação; PNE
Objetivos	Abordar a gestão democrática (ação, conceito, prática) expressa nos 497 planos municipais de educação no Estado do Rio Grande do Sul. Investiga como foi narrada a gestão democrática nos planos municipais de educação, na forma da lei.
Metodologia	Revisão bibliográfica e trabalho empírico.
Achados da pesquisa	É possível afirmar que os planos de educação dos 487 municípios sul-riograndenses pautaram-se, ora no plano nacional, ora no plano estadual de educação, ora colocando-se como uma terceira via em relação ao tema. A gestão democrática nos planos municipais configura-se, ora tendenciosa à meritocracia, à técnica, ao gerencialismo e à lógica empresarial, e ora participativa, representativa, política e contrária ao viés mercadológico.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 94 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação - 2018

Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MESQUITA (RJ): OS PERCURSOS PARA A APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015)
Autor	Jefferson Willian Silva da Conceição
Orientadora	Daniela Pati do Amaral
Instituição	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Palavras-chave	Plano Municipal de Educação; Ciclo de Políticas; Gestão Democrática; Seleção de diretores escolares; Mesquita (RJ).
Objetivos	Analisar os mecanismos e ações atribuídos à gestão democrática e delegar as orientações para a implementação e regulamentação desse tipo de gestão para os sistemas educacionais dos entes federados através de leis suplementares. Analisar 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.
Metodologia	Pesquisa bibliográfica
Achados da pesquisa	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.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 95 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2018

Título	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO/ACRE COMO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO DECÊNIO (2015-2025): UM ESTUDO DE SEU PROCESSO DE ELABORAÇÃO E CONCEPÇÃO
Palavras-chave	Política Educacional; Planejamento; Plano Municipal de Educação.

Autora	Ana Luce Galvão Moreira
Orientadora	Lúcia de Fátima Melo
Instituição	Universidade Federal do Acre
Objetivos	Analisar o processo de elaboração e concepção do Plano Municipal de Educação, buscando compreender o percurso e a trajetória do Plano dentro de um contexto histórico nacional da construção desses documentos, até a sua configuração e aprovação adquirida no seu formato de Plano.
Metodologia	Pesquisa documental
Achados da pesquisa	Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a reflexão acerca da elaboração e concepção do Plano Municipal de Educação de Rio Branco no campo das pesquisas educacionais, como campo privilegiado de estudo e investigações, em particular sobre as políticas educacionais voltadas para os Planos Nacionais e Municipais de Educação, especialmente que o legitime como organismo vivo e ativo.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 96 – Dissertação com o descritor Plano Municipal de Educação – 2018

Título	GESTÃO DEMOCRÁTICA E REGIÃO DOS LAGOS (RJ): dois planos municipais de educação
Autora	Simone do Valle Galvão
Orientador	Antônio Jorge Gonçalves Soares
Instituição	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Palavras-chave	Política Educacional; Meta 19; Colegialidade; Eleição de Diretor Escolar.
Objetivos	Investigar o processo de formulação dos planos municipais de educação de Cabo Frio (RJ) e de Arraial do Cabo (RJ), tendo por foco a meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), que trata do tema gestão democrática, um dos princípios constitucionais da Educação Brasileira (BRASIL, 1988; BRASIL, 2014; CABO FRIO; 2015; ARRAIAL DO CABO, 2015). Também usamos a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) como aliada para o êxito metodológico da pesquisa. A questão principal da pesquisa e sua relevância advieram da necessidade de compreender como os municípios constroem seus planos municipais de educação de um dispositivo nacional mais amplo, colocado como desafio pelo PNE (BRASIL, 2014). Objetivamos também descrever a agenda política desses planos municipais de educação, bem como explicitar o processo de provimento de cargo de diretor escolar e identificar a colegialidade nas políticas educacionais pesquisadas.
Metodologia	Pesquisa documental e bibliográfica
Achados da pesquisa	Constatamos que forte patrimonialismo político ainda se faz presente nos municípios estudados e que essa cultura afeta diretamente a elaboração e a atuação das políticas públicas educacionais, como o ocorrido na formulação dos planos municipais de educação pesquisados. Mas, há avanços em relação ao passado, apesar das resistências e do aparente oportunismo, como no caso de Arraial do Cabo, em postergar a consulta à comunidade; além da anomia dos profissionais da educação que, ao que parece, pouco se mobilizaram para a pauta da gestão democrática. Há mais participação decisória da comunidade escolar em Cabo Frio, mas ainda há indícios que apontam para pouca rotatividade na governança municipal. Quando analisamos os decretos do Executivo, as nomeações em Conselhos Municipais de Educação, os que atuam em secretarias e no Legislativo encontramos inúmeras reeleições ou as mesmas pessoas nomeadas para cargos diferentes. Podemos chamar de uma política do “vai e vem” perpetuando as mesmas 101 influências locais, as mesmas lideranças municipais, ainda que haja o discurso de renovação política. Especialmente em Arraial do Cabo, ainda que a gestão democrática da educação pública esteja estabelecida em lei, os contextos estudados sugerem resistência à sua efetivação e a presença constante do clientelismo político no âmbito da educação municipal, o que se constitui um entrave à legitimação de tal princípio constitucional brasileiro. Não vislumbramos uma mudança atitudinal e cultural em curto prazo, diante dos resultados obtidos. Outra mazela identificada foi o nepotismo

presente nestes locais, ou seja, esse favorecimento político aos parentes dos governantes. Fonte: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/ 2019

Quadro 97 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2014

Título	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE 2014/2024: EVIDÊNCIAS DA CONCILIAÇÃO POLÍTICA
Palavras-chave	Conciliação política; política educacional; participação; conflito de interesses; PNE.
Autora	Carmem Luiza da Silva
Orientadora	Maria Arlete Rosa
Instituição	Universidade Tuiuti do Paraná
Objetivos	Analisar como a conciliação política efetivou-se no processo de construção do PNE e os objetivos específicos buscam caracterizar como a conciliação política tem prevalecido na elaboração de políticas educacionais diante de influências e interesses diversificados; identificar os conflitos que emergiram entre grupos de interesses e suas motivações; sistematizar a forma como a conciliação política marcou o diagnóstico, a construção dos objetivos e metas do PNE/2014-2024; identificar resultados da ação da conciliação política a partir da análise de documentos oficiais que compuseram o processo de construção do plano.
Metodologia	Observação participante e entrevistas.
Achados da pesquisa	Constata-se, que os conflitos de interesses se apresentam no interior da sociedade civil e entre esta e o Executivo, sendo mediados pelo Legislativo, evidenciando as estratégias da conciliação política utilizadas para fortalecer o processo de construção do PNE.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 98 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2015

Título	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE IGARAPÉ-AÇU, PARÁ
Palavras-chave	Gestão democrática; Descentralização; Autonomia; Participação; Sistema Municipal de Ensino.
Autor	Vanilson Oliveira Paz
Orientadora	Terezinha Fátima A. Monetiro dos Santos
Instituição	Universidade Federal do Pará
Objetivos	Analisar como se anuncia a gestão democrática da educação no âmbito dos textos legais que dão sustentação ao Sistema Municipal de Ensino e sua efetivação enquanto prática de gestão na educação municipal durante o período de 2009 a 2014.
Metodologia	Pesquisa de abordagem qualitativa, com estudo de caso, análise documental e entrevistas semiestruturadas.
Achados da pesquisa	Para a compreensão do fenômeno da gestão democrática da educação, elegemos alguns eixos que demonstraram que a construção coletiva dos textos legais se deu em meio a um amplo debate e mobilização da sociedade local; a gestão da educação no âmbito do órgão responsável pela organização e gestão do Sistema Municipal de Ensino se encontra definida por meio de um marco legal que historicamente marca a gestão deste sistema de ensino; a gestão participativa e descentralizada no Conselho Municipal de Educação ainda se encontra longe de se evidenciar como prática efetiva; a promoção da autonomia escolar tem sua maior expressão na instituição dos processos de eleição para direção escolar e elaboração da proposta pedagógica da escola, que, no entanto, não tem sido práticas efetivas nos ambientes escolares; e, por último, o Plano Municipal de Educação que tem norteado a definição, execução e avaliação das políticas educacionais de ensino, acarretando em prejuízos para a promoção da qualidade da educação em todos os níveis, modalidades e instâncias.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019

Quadro 99 – Tese que utiliza o descritor Plano Municipal de Educação – 2015

Título	FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NA POLÍTICA PÚBLICA
Palavras-chave	Plano Municipal de Educação; Política pública; Políticas públicas educacionais; Análise de formulação de política pública.
Autora	Líbia Maria Serpa Aquino
Orientadora	Nalú Farenzena
Instituição	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Objetivos	Analisar o significado da gestão democrática, com ênfase na eleição de diretores e nos conselhos escolares, na formulação da política pública contida no Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024.
Metodologia	Análise bibliográfica e documental e entrevistas semiestruturadas.
Achados da pesquisa	Nas conclusões, são sublinhados avanços obtidos no texto final do PNE 2014-2014 e dificuldades para implantação dele, passando pelo significado da discussão do Plano Nacional de Educação em todos os estados e municípios brasileiros, com o objetivo de elaborar e implementar os respectivos planos estaduais e municipais de educação.

Fonte: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> 2019