

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL  
CAMPUS CHAPECÓ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**IVONETE DALMÉDICO VANZELA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI (AMAI) (2015-2022)**

**CHAPECÓ**

**2023**

**IVONETE DALMÉDICO VANZELA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI (AMAI) (2015-2022)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Oto João Petry

**CHAPECÓ**

**2023**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL**

Rodovia SC 484 – Km 02,

Chapecó, SC – Brasil

Caixa Postal 181

CEP 89815-899

**Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Vanzela, Ivonete Dalmédico

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS  
PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI (AMAI) (2015-2022) / Ivonete  
Dalmédico Vanzela. -- 2023.

161 f.:il.

Orientador: Doutor Oto João Petry

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da  
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Chapecó, SC, 2023.

1. políticas educacionais; Planos Municipais de  
Educação (PMEs); gestão democrática.. I. Petry, Oto  
João, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul.  
III. Título.

**IVONETE DALMÉDICO VANZELA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO:  
UMA ANÁLISE DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI (AMAI) (2015-2022)**

Dissertação apresentada ao  
programa de Pós-Graduação em  
Educação da Universidade  
Federal da Fronteira Sul - UFFS,  
para obtenção do título de  
Mestra em Educação.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 28/02/2023.

**RANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

OTO JOAO PETRY

Data: 06/04/2023 14:18:00 -0300

Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

---

**Prof. Dr. Oto João Petry - UFFS**  
**Orientador**

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

CAMILA CARACELLI SCHERMA

Data: 13/04/2023 14:44:38 -0300

Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

---

**Profa. Dra. Camila Caracelli Scherma - UFFS**  
**Avaliadora**

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

ILMA DE ANDRADE BARLETA

Data: 14/04/2023 18:27:39 -0300

Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

---

**Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta - UNIFAP**  
**Avaliadora**

---

**Prof. Dr. Elton Luiz Nardi - Unoesc**  
**Avaliador**

Dedico este trabalho às minhas filhas, Ingrid e Isabel, minhas fontes de inspiração diária; ao meu esposo, Davi, meu parceiro de vida e de sonhos; à minha mãe, Ivone, pela ajuda diária; ao meu orientador, Prof. Oto, pela compreensão, pelo compartilhamento de tantos ensinamentos, por caminhar comigo na elaboração deste trabalho; aos meus amigos e familiares, pelas palavras de apoio e encorajamento.

## AGRADECIMENTOS

Sempre é tempo de agradecer: antes, durante, depois. Sempre! Gratidão é um sentimento que me envolve, me domina e me faz bem... por isso, quero agradecer ao professor Oto João Petry pelas muitas orientações, leituras, devolutivas. Pela sua paciência, humildade e generosidade. Pela sua compreensão, atenção e confiança. Por permitir que este sonho se torne realidade. Para sempre meu orientador!

Agradeço também aos meus familiares e amigos pelo suporte e pela ajuda constantes para que esta caminhada fosse possível, por dividirem este sonho comigo; aliás, considero este um dos grandes, se não o maior privilégio da vida: ter com quem dividir... os problemas, as angústias, as tristezas, os fracassos... e também com quem comemorar... as conquistas, as alegrias, o sucesso... Isso é ser PRESENTE!

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com quem tive a oportunidade de tanto aprender.

Aos meus colegas de turma, pela troca de experiências e aprendizado mútuo.

Aos meus colegas do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) e do Grupo de Pesquisa Espaço, Tempo e Educação (GPETE) ambos da UFFS, por compartilharem seus conhecimentos e experiências, contribuindo ao meu trabalho de pesquisadora.

Agradeço aos membros da banca, pela leitura atenta, pelas considerações e contribuições que foram de enorme valia para que esta pesquisa pudesse seguir e ganhar o formato que ora apresento.

À Secretaria Estadual de Educação (SED), que possibilitou a concessão de meu afastamento em 2022, permitindo que eu me dedicasse exclusivamente à pesquisa, bem como por ter sido contemplada com o Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina (Uniedu).

Aos colegas da Escola de Educação Básica Gomes Carneiro, pelo apoio e incentivo.

Gratidão!

É que tem mais chão nos meus olhos  
do que cansaço nas minhas pernas,  
Mais esperança nos meus passos  
do que tristeza nos meus ombros,  
mais estrada no meu coração  
do que medo na minha cabeça.  
Cora Coralina

## RESUMO

O presente estudo vincula-se à linha de pesquisa Políticas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Chapecó (SC), e trata da gestão democrática nos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI). Tem por objetivo analisar em que medida os PMEs, da AMAI assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal. Para tanto, fundamenta-se teoricamente nas contribuições de Antunes (1995), Souza (2009, 2018), Cury (2007a, 2007b), Harvey (1992, 2008), Saviani (2008, 2017, 2021), Nardi (2018), Mendonça (2000), Barleta (2015), Palú e Petry (2020, 2021), Bordenave (1992), Dardot e Laval (2016), Paro (2005, 2015, 2016), dentre outros. Com apoio teórico-metodológico no materialismo histórico, serviu-se de pesquisa documental cujo material foi submetido à análise de conteúdo proposta por Bardin (2016). Da análise do corpus documental, composto pelos 14 PMEs da região pesquisada, evidencia-se que, em geral, os planos assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação, embora em algumas passagens haja elementos e encaminhamentos político-práticos que tendem a promover certa desconexão com esse princípio. Os resultados também possibilitam indicar que os PMEs foram (re) elaborados com participação da comunidade educacional e da sociedade civil, ficando menos enfatizada a necessidade de implementar essa participação nos processos de acompanhamento e de avaliação dos planos. Conclui que, diante do que se mostra relativo nos PMES quanto a assumir a gestão democrática como princípio da administração educacional no âmbito municipal, há necessidade de se seguir investindo na construção de uma compreensão politicamente mais alargada de democracia e de participação, o que requer considerar o projeto educacional em pauta e, no interior dele, a função social da educação.

Palavras-chave: políticas educacionais; Planos Municipais de Educação (PMEs); gestão democrática.



## ABSTRACT

This study is linked to the line of Educational Policies, of the Specialization Program in Education, at Fronteira Sul Federal University, in Chapecó Campus (SC) and it is about democratic management in the Municipal Education Plans in Association of Municipalities of Alto Irani. The main objective was analyzing which extent the municipal education plans, in Association of Municipalities of Alto Irani; assume democratic management as a guiding principle in the administration of municipal education. Therefore, it is theoretically based on the contributions of Antunes (1995); Souza (2009, 2018); Cury (2007a, 2007b; Harvey (1992, 2008); Saviani (2008, 2017, 2021); Nardi (2018); Mendonça (2000); Barleta (2015); Palú e Petry (2020, 2021); Bordenave (1992); Dardot e Laval (2016); Paro (2005, 2015, 2016), among others. With theoretical-methodological support in historical materialism, documental research was used whose material was submitted to the content analysis proposed by Bardin (2016). From the analysis of the documentary corpus, composed of the 14 Municipal Education Plans in the researched region, it is evident that, in general, the plans assume democratic management as the guiding principle of education administration, although in some passages there are political-practical elements and referrals that tend to promote certain disconnection with this principle. The results also make it possible to indicate that the Municipal Education Plans were (re) prepared with the participation of the educational community and civil society, with less emphasis being placed on the need to implement this participation in the monitoring and evaluation processes of the plans. I conclude that, given what is shown to be relative in the Municipal Education Plans in terms of assuming democratic management as a principle of educational administration at the municipal level, there is a need to continue investing in the construction of a politically broader understanding of democracy and participation, which requires consider the educational project in question and, within it, the social function of education.

Keywords: educational policies; Municipal Education Plans; democratic management.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Espaços abarcados nos estudos desenvolvidos pelo GPEGIE no contexto regional.....  | 31 |
| Figura 2 – Mapa da divisão territorial das associações de municípios catarinenses.....  | 32 |
| Figura 3 – Mapa (colorido) de Santa Catarina localizando a região da AMAI; e mapa (em cinza) mostrando os municípios integrantes..... | 33 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Dissertações e teses selecionadas na BDTD relacionadas à gestão democrática...  | 19  |
| Quadro 2 – Artigos selecionados na RBPAE relacionadas à gestão democrática nos Planos Municipais de Educação.....  | 21  |
| Quadro 3 – Planos Municipais de Educação que compõem o <i>corpus</i> de pesquisa.....  | 28  |
| Quadro 4 – Características da região AMAI.....   | 34  |
| Quadro 5 – Elementos constitutivos dos PMEs da AMAI.....   | 42  |
| Quadro 6 – Categorias de análise.....  | 86  |
| Quadro 7 – Estipulação de prazo na meta da gestão democrática no âmbito dos entes federados – União, estado e municípios.....                                | 88  |
| Quadro 8 – Critérios estabelecidos na meta da gestão democrática.....  | 90  |
| Quadro 9 – Especificação de local na meta da gestão democrática.....   | 92  |
| Quadro 10 – Previsão de recursos e apoio na meta da gestão democrática.....  | 93  |
| Quadro 11 – O compromisso com o acesso, a permanência e o êxito escolar na meta da gestão democrática .....  | 94  |
| Quadro 12 – A escolha para diretor nos PMEs.....   | 96  |
| Quadro 13 – Escolha para diretor escolar conforme previsto nos PMEs.....   | 98  |
| Quadro 14 – Expectativas/avanços e limites sobre a eleição para diretor nas escolas públicas .....   | 101 |
| Quadro 15 – Critérios estabelecidos nos PMEs para a escolha de diretor escolar de acordo com as estratégias estabelecidas na meta da gestão democrática..... | 102 |
| Quadro 16 – Participação para o planejamento da escola.....  | 105 |
| Quadro 17 – A participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola.....   | 109 |
| Quadro 18 – Participação para fiscalização ou responsabilização.....   | 115 |
| Quadro 19 – Participação popular.....  | 120 |
| Quadro 20 – Participação de representantes da comunidade educacional.....  | 127 |
| Quadro 21 – Parceria com o Sistema S nos PMEs da AMAI .....  | 137 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| AC      | Análise de conteúdo   |
| Ande    | Associação Nacional de Educação                                 |
| ANPEd   | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação     |
| Anpae   | Associação Nacional de Política e Administração da Educação     |
| Amai    | Associação dos Municípios do Alto Irani                         |
| Amerios | Associação dos Municípios do Entre Rios                         |
| Apae    | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais                    |
| ATP     | Assistente técnico pedagógico                                   |
| BM      | Banco Mundial   |
| BDTD    | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações           |
| CBE     | Conferência Brasileira da Educação                              |
| CE      | Conselho Escolar  |
| CEE     | Conselho Estadual de Educação                                   |
| Cepal   | Comissão Econômica para América Latina e Caribe                 |
| CLAD    | Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento |
| CME     | Conselho Municipal de Educação                                  |
| CNE     | Conselho Nacional de Educação                                   |
| Conae   | Conferência Nacional de Educação                                |
| Consed  | Conselho Nacional de Secretários de Educação                    |
| Covid   | Doença por coronavírus  |
| EC      | Emenda Constitucional   |
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente                            |
| EEB     | Escola de Educação Básica                                       |
| FHC     | Fernando Henrique Cardosos                                      |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional                                   |
| FNCE    | Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação                       |
| FNPE    | Fórum Nacional Popular de Educação                              |
| GPETE   | Grupo de Pesquisa Espaço, Tempo e Educação                      |
| IAS     | Instituto Ayrton Senna  |
| Ideb    | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica                    |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                 |

|          |  |
|----------|--|
| IBICT    | Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia |
| LDB      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional             |
| LDO      | Lei de Diretrizes Orçamentárias                            |
| LOA      | Lei Orçamentária Anual                                     |
| Mare     | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado    |
| MEC      | Ministério da Educação                                     |
| NGP      | Nova Gestão Pública  |
| OCDE     | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico    |
| PAC      | Programa de Aceleração do Crescimento                      |
| PAR      | Plano de Ações Articuladas                                 |
| PDDE     | Programa Dinheiro Direto na Escola                         |
| PEC      | Proposta de Emenda Constitucional                          |
| PEE      | Plano Estadual de Educação                                 |
| PGEs     | Planos de Gestão Escolar                                   |
| PIB      | Produto Interno Bruto                                      |
| PNATE    | Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar           |
| PNE      | Plano Nacional de Educação                                 |
| PME      | Plano Municipal de Educação                                |
| PNAE     | Programa Nacional de Alimentação Escolar                   |
| PNLD     | Programa Nacional do Livro Didático                        |
| PNUD     | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento          |
| PPA      | Plano Plurianual   |
| PPP      | Projeto Político-Pedagógico                                |
| PPGE     | Programa de Pós-Graduação em Educação                      |
| Pronatec | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego    |
| RBPAE    | Revista Brasileira de Política e Administração da Educação |
| SASE     | Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino        |
| SME      | Secretaria Municipal de Educação                           |
| SMED     | Secretaria Municipal de Educação                           |
| SNE      | Sistema Nacional de Educação                               |
| UFFS     | Universidade Federal da Fronteira Sul                      |
| Uncme    | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação        |
| Undime   | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação       |
| Unesco   | Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura    |

|            |   |
|------------|---|
| Unicef     | Fundo das Nações Unidas para a Infância       |
| Unochapecó | Universidade Comunitária da Região de Chapecó |
| VAAR       | Valor aluno/ano por resultado                 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>15</b>  |
| <b>2 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....</b>   | <b>24</b>  |
| 2.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA .....  | 24         |
| 2.2 TÉCNICA DE ANÁLISE: ANÁLISE DE CONTEÚDO .....  | 26         |
| 2.3 A INSERÇÃO DA PESQUISA NOS ESTUDOS DO GRUPO DE PESQUISA EM<br>GESTÃO E INOVAÇÃO EDUCACIONAL (GPEGIE) ..... | 29         |
| 2.4 DO LÓCUS DO ESTUDO.....  | 32         |
| 2.5 CONSTITUIÇÃO DOS PMES DA AMAI.....   | 41         |
| <b>3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: UMA HISTÓRIA DE LUTAS E<br/>DESAFIOS .....</b>                            | <b>50</b>  |
| 3.1 REFORMA DO ESTADO E AS INTERFERÊNCIAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO  | 50         |
| 3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E OS<br>DESDOBRAMENTOS NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO .....  | 60         |
| 3.3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ENTRE AVANÇOS E LIMITAÇÕES .....  | 63         |
| 3.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA DISCUSSÃO EM CONSTRUÇÃO .....  | 69         |
| 3.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA ARENA DE<br>DISPUTAS .....                                | 74         |
| <b>4 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE 2015 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA<br/>.....</b>                                | <b>84</b>  |
| 4.1 EXPLORAÇÃO E ANÁLISE DO MATERIAL .....   | 84         |
| 4.2 A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NOS PMES.....   | 87         |
| 4.3 A ESCOLHA PARA DIRETOR DE ESCOLA NOS PMES .....  | 96         |
| 4.4 A PARTICIPAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO ESCOLAR NOS PMES .....  | 105        |
| 4.5 PARTICIPAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO NOS PMES<br>.....                                      | 115        |
| 4.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PMES .....  | 120        |
| 4.7 A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DA COMUNIDADE EDUCACIONAL<br>NOS PMES .....                               | 126        |
| 4.8 RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NOS PMES.....   | 135        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>141</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>148</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa enfoca a gestão democrática da educação pública e os Planos Municipais de Educação (PMEs) 2015-2022<sup>1</sup> da AMAI<sup>2</sup>. Para iniciar, considero importante apresentar-me e apontar os motivos acerca da escolha do tema desta investigação, para, na sequência, abordar a delimitação do objeto de estudo e a organização deste trabalho.

Nasci e cresci em Vila Tigre, interior do município de Xaxim, Santa Catarina (SC). Em 1989, com seis anos de idade, comecei a frequentar a Escola de Educação Básica Luiz Lunardi, uma escola de campo, localizada na própria comunidade. A distância da minha casa até a escola era de, aproximadamente, quatro quilômetros, percurso que eu fazia diariamente a pé. Em 1994, quando cursava a 6ª série, iniciou o transporte escolar público, na época uma Kombi, que era a alegria da criançada. Recordo-me também que nas séries finais do Ensino Fundamental fui eleita para ser líder de turma e para fazer parte do grêmio estudantil da escola.

Em 1997, ano em que concluiria a 8ª série, minha avó, *in memoriam* (que me criou), decidiu que venderíamos nossa pequena propriedade e iríamos morar na cidade, a fim de facilitar a continuidade de meus estudos. Como não tínhamos condições de construir outra casa, a construção antiga foi transportada até a cidade; foi assim que, numa manhã de inverno, a nossa casa amanheceu ao lado da escola. E foi um alvoroço: todos brincavam dizendo que queriam tomar um chimarrão, um café.

Fomos morar num bairro pobre, com vizinhos simples e acolhedores. Mas eu decidi que terminaria o ensino fundamental na mesma escola. Então, diariamente, pegava o ônibus bem cedinho e ia até a Vila Tigre; estudava, almoçava com os professores na escola e, à tarde, pegava o ônibus de volta para casa. Durante o intervalo do almoço, ficava admirando duas professoras que faziam cursinho de inglês e se comunicavam praticando a língua. Eu, é claro, não entendia nada, afinal a disciplina só nos foi ofertada na 8ª série.

---

<sup>1</sup> Os PMEs que correspondem ao *corpus* documental desta pesquisa possuem a vigência de 2015 a 2025; contudo, devido ao fato de o estudo em tela se encerrar no início de 2023, foi optado pela demarcação do período entre 2015 e 2022.

<sup>2</sup> A AMAI é uma das associações municipais do estado de Santa Catarina, as quais são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral. O processo de formação dessa associação ocorreu por “desmembramento”, termo usado para designar a criação de nova associação agrupando número significativo de municípios anteriormente integrantes de outra associação. Fazem parte da AMAI os municípios de Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuacú, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, São Domingos, Ponte Serrada, Vargeão, Xanxerê, Xaxim (MARQUES; DIAS, 2003).



Em 1998, iniciei meu ensino médio, na Escola de Educação Básica Gomes Carneiro. Embora fosse uma aluna muito dedicada, o inglês... ah como era difícil, principalmente ao considerar que meus colegas tinham estudado a disciplina desde as séries iniciais do Ensino Fundamental. Diante desse contexto, a minha avó, sempre muito atenta e preocupada comigo, foi até a *News* Escola de Idiomas, explicou a minha situação, a nossa condição financeira e pediu uma bolsa de estudos. Para nossa felicidade, eu fui contemplada; e foi assim que assumi o compromisso próprio de aproveitar ao máximo aquela oportunidade. Ao findar o ano letivo, comecei a receber elogios da minha professora de inglês da Gomes Carneiro, diante dos meus colegas e perante as outras turmas de ensino médio. Esses elogios ecoavam nos meus ouvidos de forma bastante especial, faziam meus olhos brilharem e meu coração bater mais forte; era uma fonte de inspiração e início de uma grande paixão.

Esse cenário desafiador que descrevi me propulsionou, seduziu-me e alavancou a escolha da minha carreira profissional: ser professora de Inglês. Todos esses aspectos foram contribuindo para me constituir como professora. Lembro que, ainda no Ensino Médio, eu era procurada para substituir professores da área e dar aulas particulares, e eu amava, porque assim já conseguia me sentir professora. Destaco, ainda, que fui eleita representante de estudantes para participar do Conselho Deliberativo da Escola Gomes Carneiro, com uma quantidade expressiva de votos. Na terceira série, consegui uma vaga como bolsista; portanto, estudava de manhã, almoçava na escola para conseguir estudar durante o intervalo do almoço e trabalhava de tarde, realizando o atendimento na biblioteca. Para mim, que cresci sem qualquer livro, ter meu primeiro emprego numa biblioteca era um enorme privilégio, era motivo para ir trabalhar ainda mais feliz.

Por conta da dedicação como bolsista e da minha trajetória como estudante na EEB Gomes Carneiro, recebi o convite para trabalhar em um projeto de inglês, no contraturno das crianças de pré-escolar a 4ª série; eu simplesmente amei a ideia e a experiência! Foi assim que, no 2º semestre de 2001, ingressei no curso de Letras com habilitação em Língua Inglesa e Literaturas de Língua Inglesa da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó). Durante minha graduação, sempre trabalhei 40 horas semanais, como professora admitida em caráter temporário, na rede municipal e/ou estadual.

Ao trabalhar na Escola Básica Municipal Santa Terezinha, de Xaxim, auxiliiei o grêmio estudantil em 2004. Ao término da minha licenciatura, no ano de 2005, fiz o concurso para Assistente Técnico-Pedagógico (ATP) da Rede Pública Estadual de Educação; fiquei bem classificada e assumi o cargo na Escola de Educação Básica Professora Antônia Gasino de Freitas, no município vizinho de Lajeado Grande (SC), onde passei a atuar mais diretamente na

área de gestão escolar. Em 2007, auxiliei o grêmio estudantil da respectiva unidade escolar. Concomitantemente a minha atuação profissional, dei continuidade aos meus estudos, cursando a especialização em Letras, Línguas e Literatura, também pela Unochapecó.

No ano de 2006, realizei concurso na Rede Municipal de Educação de Xaxim e fiz a opção por me efetivar com dez horas, no turno noturno, da Escola de Educação Básica Santa Terezinha. Em 2007, comecei a trabalhar na *News* Escola de Idiomas, e assim segui por alguns anos: trabalhando concomitantemente nas redes estadual, municipal e particular.

Em 2009, consegui remoção para a Escola de Educação Básica Gomes Carneiro, onde continuo atuando como ATP e pude deixar minha contribuição como presidente do Conselho Deliberativo Escolar. Participei ativamente, em 2010, da realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), a qual foi intitulada “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias”. Tanto na escola quanto no âmbito municipal, tivemos a oportunidade de debater/sugerir diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação.

No ano de 2014, realizei um dos meus grandes sonhos: fiz intercâmbio nos Estados Unidos da América e participei de um curso de formação para professores de língua inglesa, na *Rennert School*, em Nova Iorque. Tive a oportunidade de conhecer pessoas de diferentes países do mundo, praticar o idioma, conviver um pouco com a cultura norte-americana, conhecer algumas cidades, prestigiar atrações locais e muitos pontos turísticos.

Em 2015/2016, cursei especialização em Gestão Escolar, pela Unochapecó, ocasião em que pude ampliar meus conhecimentos teóricos sobre a área. No primeiro semestre de 2020, tive a grata satisfação de fazer a disciplina isolada Gestão e Inovação Educacional, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), a qual me instigou ainda mais a estudar a temática. Na sequência, inscrevi-me no processo seletivo do segundo semestre de 2020 para pleitear uma vaga no PPGE da instituição. Fiquei muito feliz pela conquista, afinal a realização do mestrado era um dos meus grandes sonhos. Agradeço a confiança que o professor Oto João Petry depositou em mim, para me orientar na realização deste estudo.

A partir de tais experiências, fui-me envolvendo em relação à temática da gestão democrática, a qual foi despertando cada vez mais minha curiosidade. Ressalto que esta investigação apresenta relevância pessoal, uma vez que está ligada à minha atuação profissional, já que sou funcionária pública efetiva na rede estadual de ensino, como ATP, e que os princípios assumidos em relação à gestão são aspectos que têm-me intrigado no decorrer da minha carreira. Por conseguinte, enalteço o Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação

Educacional (GPEGIE) da UFFS *campus* de Chapecó, do qual faço parte e que contribui para o aprofundamento teórico sobre políticas educacionais e gestão democrática, possibilitando uma rica troca de experiências, esclarecimentos de dúvidas, provocando-nos e nos convidando a buscar entender melhor a disputa que há *por trás* de um projeto de educação e, por extensão, de um projeto societário.

Diante dessas circunstâncias, escolhi a região da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), pois corresponde ao local onde nasci, cresci, resido e trabalho. Fundamentada nos Planos Municipais de Educação (PMEs) 2015-2022 dessa região, mirando especificamente a parte que trata dos elementos constitutivos desses planos, nos princípios da gestão democrática estabelecidos para a condução da administração educacional, além das metas e estratégias relacionadas à gestão democrática implementada nesses municípios, esta pesquisa centrou no seguinte problema: em que medida os PMEs assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional em âmbito municipal na região supracitada?

Na elaboração da proposição deste estudo, organizei as seguintes questões de pesquisa: quais são os elementos constitutivos dos Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios da AMAI? Quais são os princípios de gestão educacional estabelecidos para a condução da administração educacional e escolar na esfera municipal nos municípios da AMAI? Quais metas e estratégias relacionadas à gestão democrática estão estabelecidas para a administração da educação na esfera municipal nos municípios da AMAI?

A partir do problema e das questões de pesquisa, estabeleci como objetivo geral analisar em que medida os Planos Municipais de Educação (PMEs), da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal. Como objetivos específicos, estes: apontar e caracterizar os elementos constitutivos dos Planos Municipais de Educação (PMEs) 2015-2022 dos municípios da AMAI, dando destaque aos relacionados à gestão democrática; examinar os princípios de gestão educacional e escolar estabelecidos para a condução da administração educacional na esfera municipal nos municípios da AMAI; analisar metas e estratégias relacionadas à gestão democrática, estabelecidas para a administração da educação na esfera municipal nos municípios da AMAI.

Realizei a revisão de literatura com o objetivo de fazer um levantamento de estudos sobre a temática enfocada neste estudo, para conhecer e analisar o que já foi produzido. Para a efetivação dessa busca, utilizei a consulta na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), uma vez que esse banco “integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos

de teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa, o que significa a maior visibilidade da produção científica nacional” (BDTD, 2021). Outro banco de dados que utilizei foi o da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), um dos veículos impressos editado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), conforme Silva (2012, p. 61) “A ideia de editar uma revista especializada no campo de administração da educação foi lançada oficialmente em 07 de julho de 1981, na Universidade de São Paulo, em comemoração ao vigésimo aniversário da ANPAE.” A revista foi criada “[...] como a experiência em prol da qualificação e aperfeiçoamento dos profissionais desse campo de estudos, contando com o apoio intelectual de pesquisadores e de pós-graduados para a submissão de artigos, ou seja, para a socialização de conhecimento.” (SILVA, 2012, p. 62).

A seguir, realizei um balanço da produção que havia sido selecionada e desprezei cinco obras que se distanciavam muito do objeto de pesquisa, mantive todas as outras, que se relacionavam com o estudo. Assim, reorganizei as informações acerca dos trabalhos em dois quadros. Utilizei os referenciais da revisão de literatura no decorrer da escrita e das análises para dar sustentação ao texto, ou seja, de forma integrada a ele. O Quadro 1 apresenta as dissertações e teses selecionadas e o Quadro 2 os artigos selecionados.

Quadro 1 – Dissertações e teses selecionadas na BDTD relacionadas à gestão democrática

(continua)

| <b>Título</b>  | <b>Autor</b>                    | <b>Nível</b> | <b>Data</b> | <b>Instituição</b>                      |
|--|---------------------------------|--------------|-------------|---|
| Estado e planejamento educacional no contexto do Federalismo: o processo de elaboração dos planos municipais de educação em Goiás                          | Edson Ferreira Alves            | Tese         | 2020        | Universidade Federal de Goiás           |
| Conselho municipal de educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do plano municipal de educação no município de paço do Lumiar/MA | Eweny Cristina Moraes Figueredo | Dissertação  | 2020        | Universidade Federal do Maranhão        |
| Serviços privados na elaboração de planos municipais de educação   | David dos Santos Oliveira       | Dissertação  | 2019        | Universidade Federal de São Paulo       |
| O plano municipal de educação de Dourados, MS/2015-2025: desafios e perspectivas à implementação da gestão democrática da educação                         | Nilson Francisco da Silva       | Dissertação  | 2019        | Universidade Federal da Grande Dourados |

(conclusão)

| <b>Título</b>   | <b>Autor</b>                       | <b>Nível</b> | <b>Data</b> | <b>Instituição</b>                          |
|---|------------------------------------|--------------|-------------|---|
| Gestão democrática em escolas públicas de um município catarinense: análise dos planos de gestão da eleição 2017/2018                     | Juliana Gaspar Colombo Bonfante    | Dissertação  | 2018        | Universidade do Extremo Sul Catarinense     |
| O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos planos municipais de educação  | Tatiane Oliveira Santos Nascimento | Dissertação  | 2018        | Universidade do Oeste Paulista              |
| Implementação do projeto político-pedagógico no âmbito do sistema municipal de ensino de Viamão: desafios da gestão democrática           | Eliane Menegotti                   | Dissertação  | 2018        | Universidade Federal do Rio Grande do Sul   |
| O Plano de Ações Articuladas (PAR/2007-2011): a implementação dos conselhos escolares na rede municipal de ensino de Natal/RN             | Girliany Santiago Soares           | Dissertação  | 2018        | Universidade Federal do Rio Grande do Norte |
| Relações Intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no Sistema Municipal de Educação                                    | Daniela Cunha Terto                | Tese         | 2017        | Universidade Federal do Rio Grande do Norte |
| Indicação para diretores: é possível haver experiências de gestão democrática? Uma análise da rede municipal de ensino em Camaragibe (PE) | Alessandra Paulina de Mendonça     | Dissertação  | 2017        | Universidade Federal de Pernambuco          |
| A gestão democrática e os conselhos escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR: implantação, limites e possibilidades | Gislaine Buraki                    | Dissertação  | 2017        | Universidade Estadual do Oeste do Paraná    |
| Gestão Democrática na perspectiva do diretor de escola  | José dos Santos Silveira           | Dissertação  | 2016        | Universidade Federal de São Paulo           |
| Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública                                    | Líbia Maria Serpa Aquino           | Tese         | 2015        | Universidade Federal do Rio Grande do Sul   |
| A gestão da educação básica em Valparaíso de Goiás: os sentidos da descentralização   | Lêda Maria Gomes                   | Dissertação  | 2014        | Universidade de Brasília                    |

Fonte: elaboração da autora a partir de pesquisa no site da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (2021).

Quadro 2 – Artigos selecionados na RBPAE relacionadas à gestão democrática nos Planos Municipais de Educação

| <b>Título</b>   | <b>Autor(es)</b>  | <b>Data</b> |
|---|---|-------------|
| Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública                       | Luzenir Poli<br>Rosilene Lagares  | 2017        |
| A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos | Rosimar Serena<br>Siqueira Esquinsani<br>Jarbas Dametto<br>Munir José Lauer | 2020        |

Fonte: elaboração da autora a partir de pesquisa no site da RBPAE (2021).

A importância desta dissertação decorre do fato de que, inserida em uma arena de disputas, a questão da gestão democrática ainda não está resolvida, embora tenha avançado, uma vez que consta em leis nacionais como um dos alicerces da gestão das escolas públicas. Em outras palavras, é um projeto que está sendo constituído. Este estudo pretende contribuir com as pesquisas da área, bem como com estudantes, profissionais da educação e pesquisadores que se interessam pela temática.

Reitero que temos vivenciado momentos no país em que a democracia que conhecemos tem sido ameaçada, há vários movimentos que buscam silenciar os professores (como o da Escola Sem Partido), a implantação de escolas cívico-militares, as empresas entrando nas escolas. Diante desse cenário, esta dissertação se inscreve na busca de discutir, entender, alargar os conhecimentos acerca da gestão democrática; portanto, trata-se de um ato de resistência.

Esta pesquisa tem como aportes teóricos as contribuições dos seguintes autores para compreender as implicações da Reforma do Estado na gestão da educação: Ilma de Andrade Barleta (2015); Ilma de Andrade Barleta e Oto João Petry (2022); David Harvey (1992, 2008); Janete Palú e Oto João Petry (2021); Pierre Dardot e Christian Laval (2016), dentre outros. Para auxiliar no entendimento de conceitos como “democracia”, “gestão democrática” e “participação”: Ângelo Ricardo de Souza (2009, 2018); Carlos Roberto Jamil Cury (2007a, 2007b); Demerval Saviani (2008, 2017, 2021); Erasto Fortes Mendonça (2000); Juan E. Díaz Bordenave (1992); Luiz Fernando Dourado (2003); Vitor Henrique Paro (2005, 2015, 2016). Para compor sobre os procedimentos da pesquisa, contei com autores como Arilda Schimdt Godoy (1995); Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi (2003); Maria Cecília de Souza Minayo (1994); Robert C. Bogdan e Sari Knopp Biklen (1994). Para tratar de políticas

educacionais, utilizei as contribuições de Elton Luiz Nardi (2018); Ilma de Andrade Barleta (2015); Jefferson Mainardes (2018). Para a análise de conteúdo: Laurence Bardin (2016) e Roque Moraes (1999) foram referência neste estudo.

Esta pesquisa apresenta duas categorias centrais de análise a partir das quais desdobram-se subcategorias. A primeira categoria é *Gestão escolar*, que tem como subcategorias *A participação para o planejamento escolar* e *A participação para fiscalização ou responsabilização*. A segunda é *Gestão educacional*, que tem como subcategorias *A participação popular* e *A participação de representantes da comunidade educacional*. Ressalto que, no decorrer deste processo, outras três subcategorias emergiram na categoria Gestão Educacional: *A meta da gestão democrática da educação*, *A Escolha para diretor de escola*, *Relações público-privado nos PMEs*.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utiliza a análise de conteúdo como técnica de análise e que foi guiada no processo de análise científica pelo materialismo histórico. O *corpus* documental correspondeu aos 14 PMEs da AMAI. Para constituir a pesquisa, utilizei uma narrativa qualitativa que assume uma perspectiva de compreensão da realidade social e possibilita investigar os fenômenos em sua complexidade.

Esta dissertação está organizada em três capítulos, cada um possui seções que caracterizam o percurso realizado. Na *introdução*, apresentei o tema, a trajetória pessoal, acadêmica e profissional da pesquisadora, situando e justificando a proposta desta pesquisa sobre a gestão democrática no conjunto dos 14 PMEs decenais (2015-2025)<sup>3</sup> que integram a AMAI. Apresentei o problema e as questões de pesquisa, a revisão de literatura, o objetivo geral e os específicos, a justificativa da temática, os conceitos e categorias de análise, a descrição das fontes, os pressupostos metodológicos, a organização desta pesquisa.

No capítulo 1 – intitulado *Caminhos Metodológicos*, elenquei os passos que a pesquisa percorreu. Nas seções que compõem o capítulo, apresentei o método e explicitarei sua natureza e abordagem, os procedimentos da pesquisa, a técnica de análise para analisar e interpretar os documentos. Também apresentei: o *corpus* documental; o recorte geográfico e histórico acerca da respectiva área de abrangência da pesquisa; uma contextualização sobre o surgimento deste estudo a partir do GPEGIE, com apresentação das pesquisas desenvolvidas pelos integrantes, bem como a inserção de mais este trabalho no grupo.

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que, mesmo sendo os PMEs decenais, em onze municípios o PME corresponde ao período de 2015 a 2025 (PME 01, PME 02, PME 03, PME 06, PME 07, PME 08, PME 09, PME 10, PME 11, PME 12, PME 13) e em três municípios o período é de 2015 a 2024 (PME 04, PME 05, PME 14).

No capítulo 2, *Gestão democrática da educação: lutas e desafios* – tratei da gestão democrática da educação pública no Brasil, destacando avanços e limitações, lutas travadas e desafios impostos nesse processo. Para isso, apresentei as interferências da Reforma do Estado na gestão da educação; abordei as relações do objeto de estudo com a política educacional; tratei do surgimento dos PMEs, de como a gestão democrática é apresentada pelos autores que tratam do assunto; mostrei como a gestão democrática está inscrita na legislação nacional.

No capítulo 3 – *Planos Municipais de Educação de 2015 e a gestão democrática* –, apresentei as categorias centrais e as subcategorias; realizei a análise do respectivo material empírico; e, a partir das conclusões, busquei responder ao problema de pesquisa.

Nas *Considerações finais*, avaliei os resultados obtidos e, a partir da interpretação e análise deles, verifiquei se os objetivos previstos neste estudo foram alcançados. Nessa parte do trabalho dissertativo, também apresentei possíveis contribuições para a respectiva área, suscitei outros questionamentos, compartilhei novas curiosidades e instiguei à continuidade desta ou de novas pesquisas sobre o tema.



## 2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

*[...] a pesquisa nasce sempre de uma preocupação com alguma questão, ela provém, quase sempre, de uma insatisfação com respostas que já temos, com explicações das quais passamos a duvidar, com desconfortos mais ou menos profundos em relação a crenças que em algum momento, julgamos inabaláveis. Ela se constitui na inquietação.*  
(BUJES, 2007, p. 15-16).

A escolha dessa epígrafe tem como finalidade elucidar o referido sentimento de inquietude e busca, pois muitos foram os problemas já levantados, bem como muitas respostas foram elaboradas acerca da gestão democrática. Contudo, como se trata de uma temática que se insere num movimento dialético, gerando sempre novas contradições e ressignificações, transcritos em estudos *a posteriori*, dos quais suscitam sempre novos questionamentos, ressalto que a pesquisa não termina: ela se interrompe. Assim, a opção por buscar compreendê-la a partir de outros locais é um aspecto que norteia esta investigação.

Para a realização deste estudo, precisei delinear caminhos estabelecendo o método, a abordagem, os procedimentos e a técnica de análise – elementos tratados neste capítulo. Na sequência, apresento brevemente o Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) e os estudos desenvolvidos pelos seus integrantes, bem como realizo a inserção de mais esta produção no grupo. Também defino o lócus da pesquisa e apresento aspectos geográficos e históricos acerca da região, bem como mostro os elementos constitutivos e o modo como os 14 PMEs da AMAI foram organizados.

### 2.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Inicialmente, considero que é consenso no contexto acadêmico a necessidade de se fazer a opção por um método de pesquisa para realizá-la, pois, “[...] como não somos gênios, precisamos de parâmetros para caminhar no conhecimento.” (MINAYO, 1994, p. 17). De acordo com o dicionário Houaiss (2001), “método” é uma palavra que vem do grego e etimologicamente é formada pelos termos *metá* (“através de”, “por meio de”) e *hodós* (“via”, “caminho”); portanto, significa “o caminho através do qual busca-se chegar a um fim”.

Para guiar esta pesquisa e responder aos objetivos traçados, utilizei como orientação no processo de análise científica o materialismo histórico. No tocante a isso, cabe a análise de Utta,

Utta e González (2019, p. 5) ao descreverem tal método da seguinte forma: “[...] um método que vem explicar sobre a realidade social, a partir de posições filosóficas, visando entender todos os aspectos que venham caracterizar o desenvolvimento das forças que movimentam essa sociedade.” À luz do método, podemos trazer à realidade as contradições imersas no terreno social e que estão circunscritas no próprio objetivo de investigação. A tarefa exige um debruçar sobre a realidade e acompanhar o movimento dialético no qual se inserem as legislações presentes na realidade, que irão desvelar as lacunas existenciais no processo de construção e materialização dos PMEs da AMAI, locus desta pesquisa. Não se trata de usar o método pelo método, mas, sim, como uma referência que auxilia no momento da investigação científica, possibilitando abstrair alguns elementos que constituem a própria realidade investigativa.

Esta pesquisa de caráter qualitativo leva em consideração o ambiente da pesquisa, e os investigadores qualitativos se preocupam com os processos, não apenas com o resultado, tendo em vista que se analisam os dados e seus significados (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Segundo Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.”

Para compor o arcabouço teórico e que possibilita o embasamento teórico, utilizei a pesquisa bibliográfica, “[...] feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.” (FONSECA, 2002, p. 22).

Considerando que a pesquisa qualitativa adota multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, compreende-se que ela abarque também a pesquisa documental, com a utilização da análise de conteúdo (CHIZZOTTI, 2003, p. 221), a mais adequada para atender aos objetivos desta pesquisa.

É pertinente destacar que farei análise de documentos, considerando os PMEs da AMAI. A esse respeito, Godoy (1995, p. 21) contribui denominando “pesquisa documental” como o exame de materiais de natureza diversa, que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, com interpretações complementares. Para a autora, os documentos constituem uma rica fonte de dados. Neste caso, a análise do documento oficial público corresponde à fonte primária, portanto compete ao pesquisador os seguintes cuidados:

Documentos oficiais constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional. O cuidado do pesquisador diz respeito ao fato de que não exerce controle

sobre a forma como os documentos foram criados. Assim, deve não só selecionar o que lhe interessa, como também interpretar e comparar o material, para tomá-lo utilizável. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 178).

Para a análise dos documentos, operarei com a técnica de análise de conteúdo, pois é considerada “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2016, p. 37), a qual tem sido utilizada em diferentes tipos de pesquisa.

## 2.2 TÉCNICA DE ANÁLISE: ANÁLISE DE CONTEÚDO

Nesta seção, realizo a abordagem da análise de conteúdo, de Laurence Bardin<sup>4</sup>, pois, considerando que a análise será feita a partir de documentos públicos (os PMEs da AMAI), será essa a técnica que utilizarei para a interpretação e análise dos dados. Ao buscar uma definição para análise de conteúdo, Bardin (2016, p. 48) afirma que é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Para Moraes (1999, p. 2), a análise de conteúdo “[...] constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.” Há diferentes fases da análise de conteúdo, as quais “organizam-se em torno de três pontos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (BARDIN, 2016, p. 125), conforme descrevo a seguir.

De acordo com Bardin, a primeira fase no tratamento do material empírico é voltada para a organização do material, tornando-os operacionais, bem como à sistematização das ideias para o desenvolvimento da sequência de operações que se darão num plano de análise. “Esta primeira fase possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.” (BARDIN, 2016, p. 125).

A fase de organização e sistematização das ideias iniciais é também conhecida por leitura “flutuante”, a qual “consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2016, p. 126).

---

<sup>4</sup> Professora assistente de psicologia na Universidade de Paris V, aplicou as técnicas de análise de conteúdo na investigação psicossociológica e no estudo das comunicações de massa (BARDIN, 2016).

Nessa etapa, também será necessário realizar a escolha dos documentos de análise, ou seja, trata-se da constituição de um *corpus*.

Quando da oportunidade de ter contato com os PMEs e lê-los na íntegra, percebi que eles poderiam formar, no conjunto da AMAI, interessante material empírico, o qual poderia contribuir para o campo das políticas públicas na área da educação, especialmente na temática da gestão democrática. Segundo Bardin (2016, p. 126), “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras.”

Definir o *corpus* da pesquisa não foi tarefa fácil, foram necessárias escolhas a fim de elaborar um plano de análise. Inicialmente, realizei o *download* de cada um dos 14 PMEs que compõem a região da AMAI (os quais estão disponíveis nos sites das prefeituras, no campo referente à legislação) e criei uma pasta no *Drive* para colocá-los e consultá-los de acordo com a necessidade no decorrer da elaboração desta dissertação. Ao somar a quantidade de páginas dos PMEs, tinha-se um total de 1596. Esse grande volume começou a causar incômodo; então, juntamente com o orientador, analisei o prazo para realização desta pesquisa e, a partir disso, pensei quais eram as opções e implicações de tais escolhas para este trabalho.

Assim, retornei à questão de pesquisa, ao objetivo e passei à escolha dos documentos. As dúvidas ainda angustiavam, pois, permanecer com os 14 PMEs representava uma quantidade significativa de documentos; cogitei trabalhar com uma amostra de três PMEs, sempre considerando que os escolhidos teriam que ser suficientes para responder à questão da pesquisa, bem como atingir nosso objetivo. Diante dessas circunstâncias, optei por recorrer às regras de Bardin (2016, p. 126), pois, segundo a autora, a constituição de um *corpus* implica muitas vezes, escolhas, seleções e regras. Segundo ela, as principais regras são:

a) regra da exaustividade: “[...] uma vez definido o campo do *corpus* [...] é preciso ter-se em conta todos os elementos desse *corpus*. [...] não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos por esta ou aquela razão [...]” (BARDIN, 2016, p. 126-127). A partir do problema, considerei que esse conjunto de documentos seria consistente pela amplitude e pela totalidade das ocorrências;

b) regra da representatividade: “A análise pode efetuar-se numa amostra desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial [...]” (BARDIN, 2016, p. 127);

c) regra da homogeneidade: “os documentos retidos devem ser homogêneos, isto é, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora

desses critérios” (BARDIN, 2016, p. 128). Essa regra está em acordo, uma vez que os questionamentos foram os mesmos para todos os PMEs;

d) regra da pertinência: “os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2016, p. 128). Os documentos foram ajustados ao que solicita o problema e ao objetivo geral e específicos de pesquisa.

Em atendimento a essas regras, defini os documentos que seriam analisados a fim de conseguir dados importantes, que auxiliassem a responder à pergunta de pesquisa: em que medida os PMEs assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional em âmbito municipal da AMAI? Assim, o *corpus* correspondeu ao total dos 14 PMEs da AMAI, ou seja, não se trabalha com amostra deles, mas com todos. Na sequência, codifiquei os documentos centrais a serem submetidos à análise.

Para tanto, no Quadro 3, optei por utilizar o código “PME” com uma sequência numérica, indicando a especificidade de cada documento, relacionando-os aos seus municípios e apresentando a quantidade de páginas respectiva. Considerando que os respectivos planos são de domínio público, não há a necessidade de sigilo; logo, escolhi a abreviação com o intuito de diminuir o volume do registro e, por conseguinte, facilitar a localização das informações.

Quadro 3 – Planos Municipais de Educação que compõem o *corpus* de pesquisa

| <b>Planos Municipais de Educação</b> | <b>Município</b>   | <b>Quantidade de páginas</b> |
|--------------------------------------|--------------------|------------------------------|
| PME 01                               | Abelardo Luz       | 104                          |
| PME 02                               | Bom Jesus          | 130                          |
| PME 03                               | Entre Rios         | 105                          |
| PME 04                               | Faxinal dos Guedes | 115                          |
| PME 05                               | Ipuaçu             | 68                           |
| PME 06                               | Lajeado Grande     | 117                          |
| PME 07                               | Marema             | 98                           |
| PME 08                               | Ouro Verde         | 168                          |
| PME 09                               | Passos Maia        | 68                           |
| PME 10                               | Ponte Serrada      | 117                          |
| PME 11                               | São Domingos       | 104                          |
| PME 12                               | Vargeão            | 170                          |
| PME 13                               | Xanxerê            | 74                           |
| PME 14                               | Xaxim              | 158                          |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Destaco, por fim, que, embora tenha sido feito o esforço analítico, a natureza do trabalho impôs restrições, uma vez que se limitou à análise dos PMEs. Contudo, ressalto o fato de tais

documentos possuem os elementos para a realização do estudo, ênfase, sobretudo, que há outros aspectos presentes nos PMEs que esta pesquisa não abarca.

Na sequência, com o intuito de realizar uma mais profunda contextualização deste estudo, apresento sua inserção no GPEGIE, do qual o professor orientador desta pesquisa é um dos coordenadores. Assim, compartilho brevemente o objetivo do grupo e o histórico das pesquisas desenvolvidas, uma vez que, realizadas em diferentes espaços de abrangência, com temáticas semelhantes, trazem importantes contribuições para os cenários municipais, regionais e estadual.

### 2.3 A INSERÇÃO DA PESQUISA NOS ESTUDOS DO GRUPO DE PESQUISA EM GESTÃO E INOVAÇÃO EDUCACIONAL (GPEGIE)

De acordo com os registros na Plataforma Lattes, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o GPEGIE representa projeto matriz, de longa duração, que tem o objetivo de desenvolver estudos em âmbito local, regional, nacional e transnacional sobre Estado, políticas educacionais, gestão e inovação educacional, gestão democrática e financiamento da educação brasileira, levando em conta os processos e as dinâmicas que as constituem, os meios e os modos como se configuram, os resultados que alcançam na sua implementação. Tais estudos terão como objeto de análise documentos, leis, políticas e práticas da área da educação, em diferentes níveis e amplitudes (PETRY, 2021).

Ao considerar a trajetória de pesquisas dos integrantes do respectivo grupo, menciono, inicialmente, o estudo que foi intitulado como “Gestão democrática da educação: uma análise dos Planos Municipais de Educação da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) (2015-2022)”. Diante do exposto, para facilitar a organização e compreensão da legenda utilizada para demonstração no mapa dos municípios de Santa Catarina nesta investigação (Figura 1), utilizo a sigla “P” indicando a pesquisa e, na sequência, a ordem numérica, a fim de atribuir a especificidade de cada uma, bem como contabilizar o total delas já realizadas e/ou em andamento.

Portanto, a P01 corresponde à presente pesquisa e contempla os seguintes municípios: Abelardo Luz (01), Bom Jesus (02), Entre Rios (03), Faxinal dos Guedes (04), Ipuacu (05), Lajeado Grande (06), Marema (07), Ouro Verde (08), Ponte Serrada (09), Passos Maia (10), São Domingos (11), Vargeão (12), Xanxerê (13) e Xaxim (14).

No que concerne a estudos já realizados sobre a temática gestão democrática em desenvolvimento na região do grande Oeste, cito a pesquisa de Kunzler (2023), intitulada

“Gestão escolar democrática: um estudo dos Planos Municipais de Educação na região da AMERIOS – SC”, descrita como P02, a qual é composta por 17 municípios: Bom Jesus do Oeste (15), Campo Erê (16), Cunhataí (17), Iraceminha (18), Modelo (19), Riqueza (20), Saltinho (21), São Miguel da Boa Vista (22), Tigrinhos (23), Caibi (24), Cunha Porã (25), Flor do Sertão (26), Maravilha (27), Palmitos (28), Romelândia (29), Santa Terezinha do Progresso (30) e Saudades (31).

A pesquisa realizada anteriormente por Pedersetti (2020), intitulada “A constituição e configuração dos conselhos escolares de escolas públicas municipais na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina: democratização da gestão escolar?”, neste *corpus* documental foi descrita como P03. Essa pesquisa teve como recorte geográfico os seguintes municípios: Águas de Chapecó (32), Águas Frias (33), Arvoredo (34), Caxambu do Sul (35), Chapecó (36), Cordilheira Alta (37), Coronel Freitas (38), Formosa do Sul (39), Guatambu (40), Jardinópolis (41), Nova Erechim (42), Nova Itaberaba (44), Paial (45), Pinhalzinho (46), Planalto Alegre (47), Santiago do Sul (48), São Carlos (49), Serra Alta (50), Sul Brasil (51) e União do Oeste (52).

Já a P04, desenvolvida por Rauber (2019), possui como título “Currículo escolar nos planos de gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina: campos em disputa” e é composta pelos municípios de Bom Jesus do Oeste (53), Flor do Sertão (54), Iraceminha (55), Maravilha (56), Modelo (57), Pinhalzinho (58), Romelândia (59), Saltinho (60), Santa Terezinha do Progresso (61), São Miguel da Boa Vista (62), Saudades (63), Serra Alta (64), Sul Brasil (65) e Tigrinhos (66).

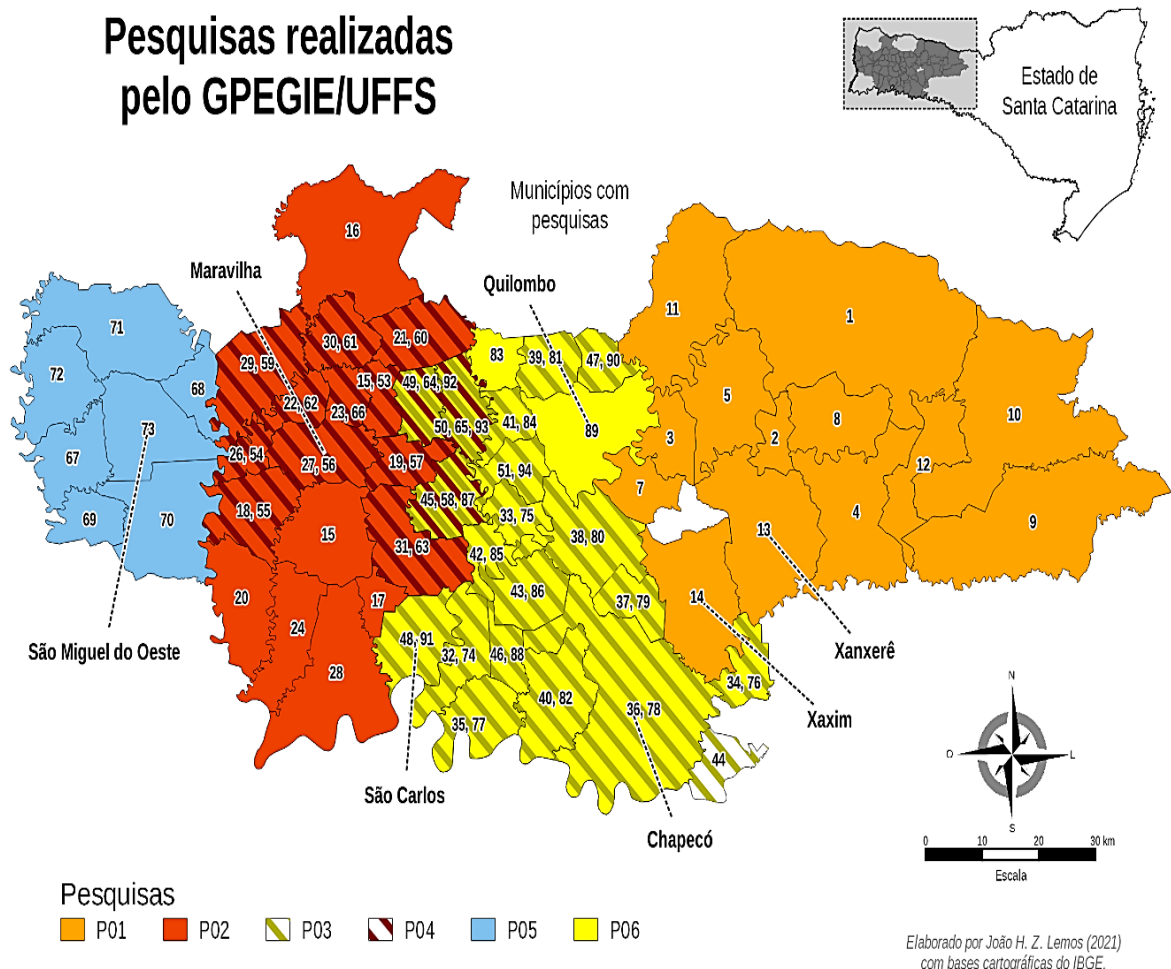
Realizada por Palú (2019), a P05 intitulada “Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão” ocorreu nos municípios de Bandeirante (67), Barra Bonita (68), Belmonte (69), Descanso (70), Guaraciaba (71), Paraíso (72) e São Miguel do Oeste (73).

Com o título “Planos de Gestão Escolar: nova estratégia de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina”, a P06 foi conduzida por Serpa (2018) e envolveu os municípios de Águas de Chapecó (74), Águas Frias (75), Arvoredo (76), Caxambu do Sul (77), Chapecó (78), Cordilheira Alta (79), Coronel Freitas (80), Formosa do Sul (81), Guatambu (82), Irati (83), Jardinópolis (84), Nova Erechim (85), Nova Itaberaba (86), Pinhalzinho (87), Planalto Alegre (88), Quilombo (89), Santiago do Sul (90), São Carlos (91), Serra Alta (92), Sul Brasil (93) e União do Oeste (94).

Conforme verificado, ao todo são seis pesquisas realizadas em 60 municípios, lembrando que sobre alguns deles incidiram mais de um estudo; portanto, cabe considerar a

expressiva contribuição do GPEGIE com as pesquisas realizadas, representando avanços para a temática abordada. No mapa a seguir, ficam representados os espaços de abrangência abarcados nessas investigações.

Figura 1 – Espaços abarcados nos estudos desenvolvidos pelo GPEGIE no contexto regional



Fonte: sede microrregional da AMAI, Xanxerê, redesenhada por João H. Z Lemos (2021).

Assim, com o intuito de pesquisar elementos que ainda não haviam sido abordados em pesquisas anteriores, bem como algumas lacunas que não foram passíveis de identificação devido aos próprios objetos de pesquisa, a análise apresentada também contribuiu para que o *corpus* documental deste estudo ficasse com o recorte geográfico nos municípios da AMAI, por se tratar de uma região que ainda não apresentava alguma pesquisa em relação à temática citada, apresentada pelo grupo GPEGIE.

Na sequência, contextualizo aspectos geográficos e históricos da região de abrangência deste estudo, os quais facilitam a compreensão da conjuntura atual, bem como possibilitam

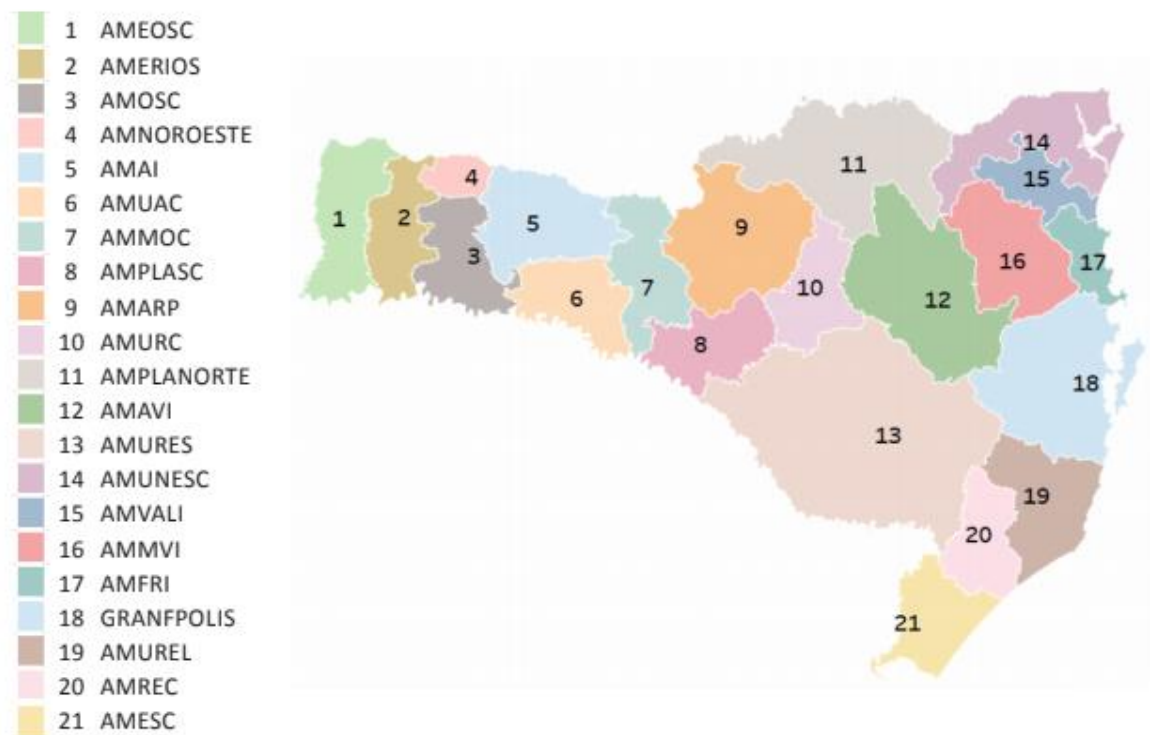


maior entendimento sobre os reflexos dessa trajetória histórica na gestão democrática da educação.

## 2.4 DO LÓCUS DO ESTUDO

Para demonstrar o campo de investigação desta pesquisa, apresento, inicialmente, o mapa que ilustra a divisão territorial das associações de municípios do estado de Santa Catarina. Assim, pode-se observar a localização da AMAI.

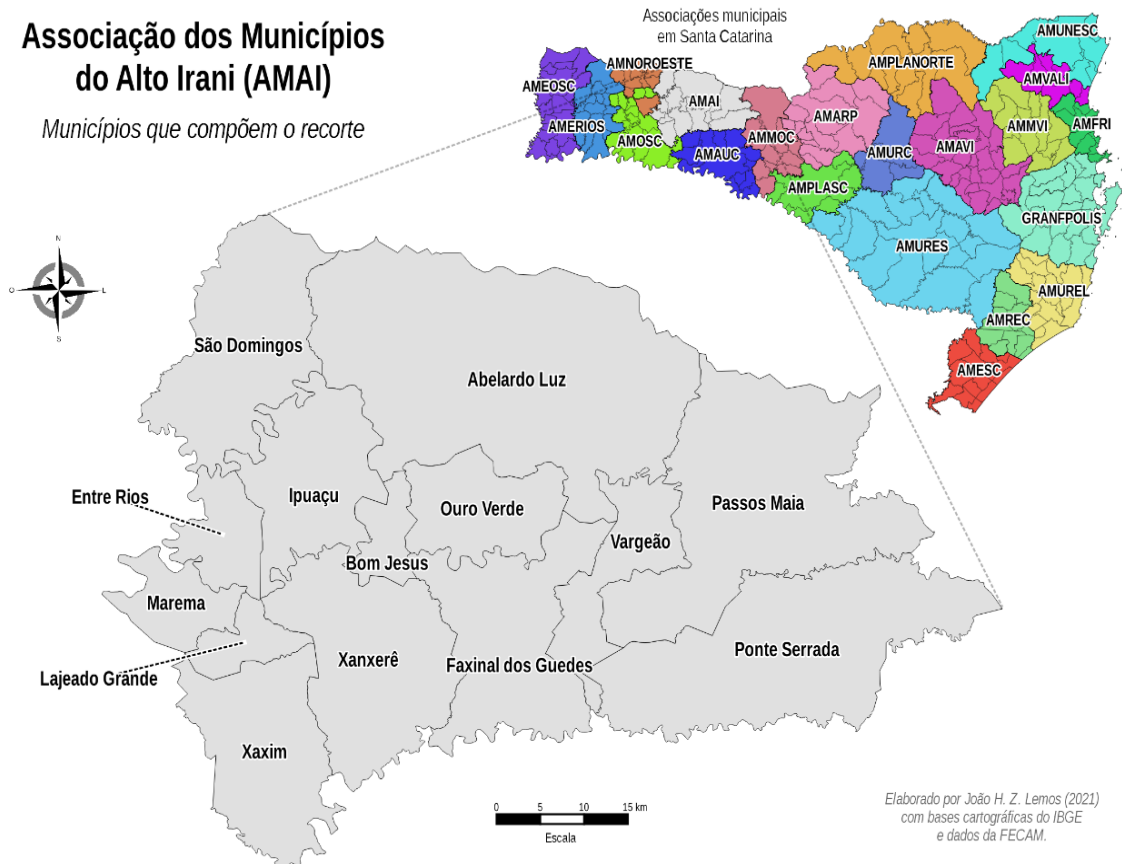
Figura 2 – Mapa da divisão territorial das associações de municípios catarinenses



Fonte: sede microrregional da AMAI indicada pelo número 05 na legenda, Xanxerê.

A Figura 3 apresenta o mapa da divisão territorial das associações dos municípios de Santa Catarina; o contorno em cinza, que se destaca do mapa de Santa Catarina, representa a região da AMAI, mostrando os respectivos municípios que a integram e que constituem o campo empírico deste estudo.

Figura 3 – Mapa (colorido) de Santa Catarina localizando a região da AMAI; e mapa (em cinza) mostrando os municípios integrantes



Fonte: sede microrregional da AMAI, Xanxerê, redesenhado por João H. Z Lemos (2021).

Para elucidar melhor o processo de caracterização desse território geográfico que compõe a região em estudo, organizei o Quadro 4 que registra as principais características da AMAI: município, área, número de habitantes, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, base econômica, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM).

Para a obtenção dos dados, utilizei como ferramenta investigativa as informações apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021<sup>5</sup>) e, a partir delas, organizei o quadro que segue.

<sup>5</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística se constitui no principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. (Disponível em: <https://ibge.gov.br/acao-informacao/institucional/o-ibge.html> Acesso em: 22 de outubro de 2021.)

Quadro 4 – Características da região AMAI

(continua)

| Município          | Área                    | Número de habitantes                                 | PIB           | Economia baseada em...   | IDHM  |
|--------------------|-------------------------|--|---------------|--|-------|
| Abelardo Luz       | 955,37 km <sup>2</sup>  | 18.015 habitantes<br>Rural: 44,04%<br>Urbana: 55,96% | R\$ 39.108,44 | Um dos “maiores produtores de grãos milho e soja de Santa Catarina”. (ABELARDO LUZ, 2015, p. 6).   | 0,696 |
| Bom Jesus          | 63,883 km <sup>2</sup>  | 3.104 habitantes<br>Rural: 28,31%<br>Urbana: 71,69%  | R\$ 34.011,23 | “[...] conta com 10 indústrias de produção sendo elas de redes de pesca, artesanato, usinas de energia, marmoraria, metalúrgica, vestuário, beneficiamento de materiais recicláveis e madeira” (BOM JESUS, 2015, p. 24). | 0,718 |
| Entre Rios         | 103.888 km <sup>2</sup> | 3.232 habitantes<br>Rural: 16,01%<br>Urbana: 30,75%  | R\$ 15.045,79 | “[...] agricultura, pecuária, garimpo de pedras preciosas, comércio e indústria” (ENTRE RIOS, 2015, p. 55).  | 0,657 |
| Faxinal dos Guedes | 339,93 km <sup>2</sup>  | 10.630 habitantes<br>Rural: 27,61%<br>Urbana: 72,39% | R\$ 41.236,16 | “[...] empresa de produção de papel, beneficiamento de madeiras nobres e produção de portas e setor agroindústria de criação de aves e suínos” (FAXINAL DOS GUEDES, 2015, p. 10).  | 0,758 |
| Ipuacu             | 261,081 km <sup>2</sup> | 7.643 habitantes<br>Rural: 79,74%<br>Urbana: 20,26%  | R\$ 29.965,83 | “[...] agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura e o comércio” (IPUAÇU, 2015, p. 11).  | 0,660 |
| Lajeado Grande     | 65.348 km <sup>2</sup>  | 1.408 habitantes<br>Rural: 99,63%<br>Urbana: 0,37%   | R\$ 28.778,37 | “[...] produções de milho, soja, trigo, feijão e fumo; criação de suínos, aves, bovinos de corte e leite”. (LAJEADO GRANDE, 2015, p. 18).  | 0,771 |

(continuação)

| <b>Município</b> | <b>Área</b>             | <b>Número de habitantes</b>                          | <b>PIB</b>    | <b>Economia baseada em...</b>  | <b>IDHM</b> |
|------------------|-------------------------|--|---------------|--|-------------|
| Marema           | 104 km <sup>2</sup>     | 1.703 habitantes<br>Rural: 64,31%<br>Urbana: 35,68%  | R\$ 31.240,29 | “[...] produção de suínos, frangos, gado de leite, cultivo de arroz, feijão, milho, soja, trigo e fumo”. (MAREMA, 2015, p. 23).  | 0,743       |
| Ouro Verde       | 189,27 km <sup>2</sup>  | 2.197 habitantes<br>Rural: 68,52%<br>Urbana: 31,48%  | R\$ 39.123,00 | “As madeiras foram o sustentáculo econômico e o distrito viveu o apogeu econômico, social e político” No entanto destaca-se que “[...] o ciclo do pinheiro chegou ao seu fim e a população passou a investir na agricultura”. (OURO VERDE, 2015, p. 17). | 0,695       |
| Passos Maia      | 619,196 km <sup>2</sup> | 4.072 habitantes<br>Rural: 75,12%<br>Urbana: 24,88%  | R\$ 33.066,57 | “[...] agricultura familiar, agropecuária, produção de leite, indústria madeira e fabricação de portas. [...] tem 11 hoje duas Cooperativas de Produção”. (PASSOS MAIA, 2015, p. 10-11).   | 0,659       |
| Ponte Serrada    | 560,731 km <sup>2</sup> | 11.674 habitantes<br>Rural: 69,11%<br>Urbana: 30,89% | R\$ 19.642,03 | “[...] a produção de grãos tem grande importância no município, especialmente quando se refere a milho e soja”. (PONTE SERRADA, 2015, p. 10).  | 0,693       |
| São Domingos     | 367,525 km <sup>2</sup> | 9.422 habitantes<br>Rural: 35,52%<br>Urbana: 66,48%  | R\$ 34.612,07 | “[...] baseada na agricultura. Na pecuária, destaca-se, principalmente, a bovinocultura de leite, a suinocultura e a avicultura”. (SÃO DOMINGOS, 2015, p. 15).   | 0,765       |
| Vargeão          | 166,685 km <sup>2</sup> | 3569 habitantes<br>Rural: 48,40%<br>Urbana: 51,60%   | R\$ 36.899,50 | “[...] agricultura, pecuária, comércio e indústria”. (VARGEÃO, 2015, p. 16).   | 0,686       |

(conclusão)

| Município | Área                    | Número de habitantes                                 | PIB           | Economia baseada em...  | IDHM  |
|-----------|-------------------------|--|---------------|---|-------|
| Xanxerê   | 377,553 km <sup>2</sup> | 52.290 habitantes<br>Rural: 11,29%<br>Urbana: 88,71% | R\$ 33.864,92 | “[...] muito mais do que a ‘Capital do milho’ [...] Xanxerê apresenta um crescimento em todos os segmentos industriais, comerciais e de prestação de serviços”. (XANXERÊ, 2015, p. 13). | 0,775 |
| Xaxim     | 294.715 km <sup>2</sup> | 29.254 habitantes<br>Rural: 18,46%<br>Urbana: 81,64  | R\$ 33.345,93 | “[...] a área rural e a agroindústria são os pontos fortes”. (XAXIM, 2015, p. 14).  | 0,752 |

Fonte: elaboração da autora, baseando-se em dados do IBGE (2022), dos PMEs 2015-2022 e dados do site <https://www.estadosecidades.com.br/sc/xanxere-sc.html>.

Outro elemento importante no processo de análise é o contexto histórico, pois contribuiu para uma melhor caracterização da região em que se insere esta pesquisa. Assim, a contextualização geográfica e histórica da pesquisa abrange a região da AMAI, composta por 14 municípios que a integram.

Lino (2015) destaca que a ocupação humana nesse local data de cerca de 10 mil anos, visto que os indígenas (caçadores coletores, da tradição Umbu) deixaram vestígios na região do Alto Rio Uruguai. Segundo Lino (2015), Kaingangs, Xoklengs (da matriz Jê) e Guaranis (da matriz Tupi) ocuparam majoritariamente a região estudada nos últimos 2.500 anos, até a chegada dos europeus imigrantes no início do século XX. De acordo com a historiadora e pesquisadora Chitolina (2019, p. 166),

Na pesquisa que tratou sobre a toponímia indígena do Oeste catarinense, como patrimônio etnolinguístico averiguou-se que, especialmente no planalto – que no passado era habitado por povos portadores das antigas tradições cerâmicas Taquara-Itararé, pertencentes ao tronco linguístico dos Jê (atualmente reconhecidos pelas etnias Kaingang e Xokleng) –, na topografia ocorreu o predomínio da língua Tupi-Guarani, também falada pelos indígenas da etnia Guarani que viviam próximos aos grandes rios da região.

Com o passar do tempo, formou-se na região oeste de Santa Catarina a categoria dos caboclos: “[...] população que sucedeu à indígena e miscigenou-se com esta foi a dos luso-

brasileiros, mais conhecidos como caboclos [...]” (CHITOLINA, 2013, p. 41). No entanto, os caboclos e os indígenas tiveram seu modo de viver, de ser e de ocupar os espaços desestruturados com a chegada de imigrantes europeus, das matrizes italiana, alemã e polonesa, assim como os migrantes das antigas colônias de colonização no Rio Grande do Sul (RS) que, com a falta de terras nesse estado, mais para o lado sul, vinham ao oeste catarinense em busca de melhores condições de vida ou, pelo menos, para garantirem a sua sobrevivência. Assim, em seu conjunto, os grupos citados formaram a diversidade étnica regional da AMAI e seu entorno; conforme Chitolina (2013, p. 13),

[...] nas primeiras décadas do século XX, o oeste catarinense, já habitado por indígenas e por caboclos, recebeu poloneses, alemães e, em maior número, descendentes de italianos, migrados principalmente, do Rio Grande do Sul, ou seja, foi efetivamente “colonizado”, utilizando um termo da literatura nacional.

Os caboclos que desbravaram as terras do oeste catarinense não foram valorizados e as terras que ocupavam eram consideradas devolutas<sup>6</sup>; como a maioria não tinha as terras legalizadas, elas foram consideradas pelo Estado passíveis de colonização. As terras eram passadas às colonizadoras por baixos preços, portanto expropriar a propriedade dos caboclos e vender as madeiras (como, por exemplo, a erva-mate) representava obtenção de grandes lucros. Assim os índios e os caboclos eram excluídos, encaminhados para terras pouco produtivas, em áreas mais acidentadas.

As companhias colonizadoras que faziam o comércio das terras aos colonos tratavam o povo que ali vivia (caboclos) como os “intrusos” e diziam fazer uma “limpeza”, até com uso de violência moral e física, pois, quando os caboclos não aceitavam as propostas impraticáveis de compra e venda, mandavam que saíssem, suas casas eram incendiadas, eram assassinados (MARQUETTI; SILVA, 2015, p. 116). Sem recursos econômicos, sem apoio político, sem conhecimento sobre legislação, o colono caboclo obrigou-se a trabalhar como peão de algum madeireiro ou de outros colonos.

A ideia de progresso desfoca as tramas, os interesses econômicos e as imbricações políticas, das quais, de um lado, estavam os privilegiados colonizadores, madeireiros, comerciantes e industriais; do outro, os excluídos, que eram a maioria da população, pequenos

---

<sup>6</sup> “[...] ou seja, pertencentes ao Estado. [...] Desde o ano 1850, o Governo Imperial brasileiro, por meio da Lei de Terras, determinou que as terras devolutas (o termo remete à ideia de terras devolvidas à Coroa, pela falta de ocupação efetiva ou de retorno econômico) fossem adquiridas exclusivamente por meio da compra, e então, legalizadas, ou seja, escrituradas.” (MARQUETTI; SILVA, 2015, p. 115).

proprietários, agricultores e caboclos (CHITOLINA, 2019). Assim, os caboclos eram considerados os preguiçosos, os atrasados, os ignorantes; já os colonizadores eram enaltecidos como os trabalhadores, os que trouxeram o progresso. Porém, desconsidera-se que são visões distintas de mundo: pelos caboclos, a terra era usada para que pudessem produzir e se manter; os colonizadores tinham o objetivo de produzir nas terras a fim de obterem lucros.

Num primeiro momento, a economia girava em torno da pequena agricultura, servindo para suprir as necessidades da família e, com o tempo, os produtos “a mais” eram trocados pelos industrializados. A criação de porcos e aves, que era para subsistência, passou a ser comercializada, surgindo os frigoríficos na região. Conforme Radin (2021, p. 4),

Dessa rede de pequenas atividades econômicas, entre as quais o comércio atrelado à pequena agricultura, o abate doméstico de animais e o extrativismo da madeira, ocorreu certa formação de capital, permitindo, por exemplo, o investimento no aprimoramento da indústria frigorífica e na de processamento de grãos.

Essas empresas se beneficiaram de várias formas, contaram com a ajuda do Estado, tinham na região a produção da matéria-prima de baixo custo e mão de obra barata, pois os agricultores que tinham pequenas propriedades e não conseguiram se adequar às exigências do processo de produção foram excluídos – muitos foram morar na área urbana e trabalhar como empregados nos frigoríficos, submetendo-se a baixos salários, carga horária extensa e sob condições inadequadas de trabalho.

Consequentemente, na organização do arranjo econômico-espacial dessa região, é perceptível que alguns municípios se industrializaram e outros municípios tornaram-se os fornecedores de matérias-primas e mão de obra para os mais estruturados. Nesse sentido, “[...] a articulação e a dependência são mútuas, uns dependem da matéria-prima e mão de obra, e outros, da venda da produção e da oferta de empregos para a população, reforçando a ideia de um desenvolvimento desigual no espaço em questão.” (PERTILE, 2008, p. 289).

Para além dessa desigualdade desencadeada pela organização produtiva da região, é oportuno também destacar que existiam desigualdades entre as regiões oeste e litoral do estado. Alguns dos motivos estão relacionados: ao distanciamento geográfico, pois a região oeste está distante da capital; aos processos de colonização diferentes, uma vez que o litoral se construiu sobre uma matriz sociocultural açoriana-portuguesa e a região oeste se construiu sobre uma matriz europeia-cabocla-indígena – a diferença é tão grande que é como se houvesse dois estados dentro de um só; à negação política sobre o Oeste, região que só foi ter importância no século XX.

Dessa forma, no início da década de 1960, percebendo que o governo catarinense priorizava os investimentos em Florianópolis e destinava poucas verbas para obras na região oeste, líderes políticos envolvendo as regiões do oeste de Santa Catarina, sudoeste e oeste do Paraná criaram o movimento emancipacionista do Iguazu. Em Santa Catarina, em resposta às reivindicações, o governador Celso Ramos criou a Secretaria de Estado dos Negócios do Oeste<sup>7</sup>, como forma de neutralizar as lideranças pró-Iguazu (CASSOL, 2007).

Nesse mesmo período, e considerando o contexto de abandono no interior do estado, grupos de municípios começaram a se ajudar entre si; assim surgiram as Associações Regionais de Municípios de Santa Catarina, com o intuito de reivindicar melhorias para suas respectivas regiões.

O elemento motivador desta nova estrutura que agruparia unidades político-administrativas foi a percepção de certo abandono do interior do estado por parte do governo central de Florianópolis. Partindo da consciência de problemas comuns que não encontravam solução dentro das fronteiras de um único município, os agentes políticos da época resolveram unir forças e criar associações de municípios, num contorno geográfico próximo aquele já estabelecido pelas relações de vizinhança e cooperação que já praticavam. (MARTINHO; FILIPPIM; 2012, p. 79).

Instituída em 1961, a primeira foi a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (Ammoc); após essa, várias outras foram criadas. A AMAI, região em que ocorre esta pesquisa, foi formada em 1978, com o desmembramento de municípios que faziam parte da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Amosc), Ammoc, Amauc, bem como com a adesão de outros municípios que ingressaram posteriormente (MARQUES; DIAS, 2003).

Cabe considerar que, na formação dos aspectos político-administrativos, os cargos foram ocupados por homens membros da elite econômica descendentes de europeus, que tiveram a aquisição de suas terras legitimadas pelo Estado após a guerra do Contestado (1912-1916) (CHITOLINA, 2013). Foram esses atores que, eleitos prefeitos, com ajuda de outras lideranças políticas e empresariais, lutaram pela construção das associações municipais.

No caso da AMAI, a justificativa apontada para a criação era o crescimento agroindustrial exponencial da região, especialmente de Xanxerê, tanto é que o primeiro

---

<sup>7</sup> “Com novo perfil político-administrativo, descentralizado, inédito no país, sendo, portanto, secretaria localizada fora e distante da capital do estado, objetiva o novo governo ‘integrar’, ‘aproximar’ a região oeste ao litoral do estado, dotando aquela de uma infraestrutura capaz de consolidar o crescimento econômico regional e principalmente o agroindustrial.” (CASSOL, 2007, p. 106).



presidente dessa associação foi o prefeito Rovilho Bortoluzzi, de Xanxerê; ele e os demais prefeitos dos respectivos municípios, com o auxílio do deputado Saturnino Dadan, conseguiram construir a respectiva associação. Na AMAI, Xanxerê é o município mais populoso, com 52.290 habitantes, e apresenta o maior IDHM: 0,775 (IBGE, 2022).

A região da AMAI possui um total de 4.464,04 km<sup>2</sup> e um total de 158.213 habitantes. A maior parte da população da AMAI reside na área urbana, e a economia é alicerçada nos setores alimentício e agroindustrial. Dos municípios que compõem essa região Abelardo Luz é o que possui a maior extensão territorial, 953.992 km<sup>2</sup>; o menor é Bom Jesus, com 63.883 km<sup>2</sup> de extensão (IBGE, 2022). O município da AMAI com menor IDHM é Entre Rios, com 0,657. A cidade de Faxinal dos Guedes apresenta o maior PIB, R\$ 44.140,00 *per capita*; o menor está em Entre Rios: R\$ 15.794,00 *per capita* (IBGE, 2022).

Quanto a Entre Rios possuir o menor PIB da AMAI, pode estar associado à existência da comunidade indígena no município, pois essa população advém de uma cultura identificada com a agricultura de subsistência, com a terra não possuindo sentido de bem imobiliário, tanto é que não tinham as propriedades legalizadas. De acordo com o respectivo PME<sup>8</sup> (PME 03, 2015, p. 56), “Entre Rios possui um relevo acidentado que desfavorece o desenvolvimento econômico. As melhores terras cultiváveis estão dentro da reserva indígena Xapecó e não são cultivadas, devido à cultura e exigências legais.” Além disso, a extração de pedras semipreciosas por muito tempo têm sido feita de forma clandestina, não contribuindo para o desenvolvimento local, assim “[...] a renda adquirida por esse extrativismo não aparece nos dados fornecidos pelo IBGE.”

No município de Entre Rios, 30% da população é de indígenas e parece que, embora o tempo tenha passado, algumas questões mantêm-se enraizadas. O mesmo povo que outrora teve suas terras expropriadas foi excluído e ignorado no processo de “colonização”, os que foram considerados “bandidos, incultos, preguiçosos e irracionais pelas autoridades governamentais, bem como por muitos daqueles que na área se estabeleceram, principalmente quanto aos aspectos econômicos” (CHITOLINA, 2019, p. 26), esses continuam não sendo entendidos na sua existência, na sua cultura e, por isso, seguem sendo os que “causam problemas”, os que não combinam com o que é adotado como ideal para a sociedade capitalista, ou seja, as incompreensões socioculturais permanecem, isso se evidencia no trecho seguinte:

---

<sup>8</sup> A partir daqui, passei a utilizar o código PME, seguido de ordem numérica, indicando, conforme mostrado no quadro 3, a especificidade de cada um dos documentos correspondentes aos Planos Municipais de Educação da AMAI.

Cabe ressaltar que o nosso município conta com uma população aproximada de **30% indígena o que dificulta alcançarmos algumas metas pois são bastante nômades**, assim como chegam, se deslocam do nosso município, **ainda tem uma cultura diferenciada dos não indígenas**, os quais cuidam de seus filhos mais tempo em casa e só vão para a escola por obrigação da lei aos 4 anos. (PME 03, 2015, p. 60, grifos nossos).

Esse é um dos excertos que faz pensar que, considerando o contexto histórico e geográfico da região, ainda que instituídas em lei, pela luta e pela materialização da democracia, da gestão democrática e da participação, tais experiências são frágeis porque houve e ainda há muitas implicações sobre elas. A primeira delas diz respeito à forma como a região se estruturou, ou seja, de modo centralizador e com enormes desigualdades, característica que impacta diretamente no sistema educacional, afinal, se a sociedade está organizada de forma centralizada, estabelece instituições com forte centralização do poder. Segundo Chauí (2004), conservam-se as marcas do período colonial escravista, permanecendo as relações sociais entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece.

É importante salientar que a concentração de renda estabeleceu, de um lado, os que eram privilegiados (europeus, latifundiários, brancos, nobres) e, de outro lado, os que nada tinham (pobres, índios, negros) (BUARQUE, 2017), pois essa condição se naturalizou e perpetuou. Nesta lógica, “Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia.” (PARO, 2016, p. 26). Esse é o contexto sobre o qual se concentram atenções no desenvolvimento do presente estudo.

Portanto, considerando os aspectos apresentados, depreendo que a gestão democrática não tem avançado devido, sobremaneira, ao contexto de autoritarismo, coronelismo, mandonismo, clientelismo, fatores que historicamente têm marcado as relações de desenvolvimento da região.

## 2.5 CONSTITUIÇÃO DOS PMEs DA AMAI

O objetivo desta seção é mostrar os elementos constitutivos e o modo como estão organizados os PMEs; contudo, a intenção não é adentrar em detalhes do conteúdo. A apresentação desses elementos é realizada na interlocução com os estudos analisados da revisão de literatura e com a legislação.

O Quadro 5 representa um retrato acerca da constituição dos PMEs da AMAI. Na primeira coluna, à esquerda, apresento os elementos constitutivos; na primeira linha, registro

os 14 PMEs. Utilizo a marcação “x” que corresponde aos elementos que são abordados em cada um dos planos, e deixo o espaço em branco para os casos em que tal elemento constitutivo não está presente no PME.

Quadro 5 – Elementos constitutivos dos PMEs da AMAI

(continua)

| <b>Elementos constitutivos</b>   | <b>PME 01</b>                 | <b>PME 02</b> | <b>PME 03</b> | <b>PME 04</b> | <b>PME 05</b> | <b>PME 06</b> | <b>PME 07</b> | <b>PME 08</b> | <b>PME 09</b> | <b>PME 10</b> | <b>PME 11</b> | <b>PME 12</b> | <b>PME 13</b> | <b>PME 14</b> |
|--|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Apresentação   | X                             |               |               |               |               |               |               | X             | X             |               |               |               | X             |               |
| Introdução   |                               | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |               | X             | X             | X             | X             | X             |
| Fundamentos legais   | X                             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
| Caracterização do município (aspectos históricos, geográficos e socioeconômicos) | X                             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
| Modalidades de ensino  | Educação infantil             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Ensino fundamental            | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Ensino médio                  | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Educação especial             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Educação em tempo integral    | X             |               | X             |               |               | X             |               | X             | X             | X             |               |               | X             |
|  | Educação escolar do campo     | X             |               | X             | X             |               |               |               |               | X             | X             |               | X             |               |
|  | Educação de jovens e adultos  | X             | X             | X             | X             |               | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Educação profissional técnica | X             | X             | X             | X             |               |               | X             | X             | X             | X             | X             |               | X             |
|  | Ensino superior               | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |
|  | Educação indígena             | X             |               | X             |               | X             |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Gestão democrática   | X                             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             | X             |               | X             | X             |

(conclusão)

| <b>Elementos constitutivos</b>                       | <b>P M E 0 1</b> | <b>P M E 0 2</b> | <b>P M E 0 3</b> | <b>P M E 0 4</b> | <b>P M E 0 5</b> | <b>P M E 0 6</b> | <b>P M E 0 7</b> | <b>P M E 0 8</b> | <b>P M E 0 9</b> | <b>P M E 1 0</b> | <b>P M E 1 1</b> | <b>P M E 1 2</b> | <b>P M E 1 3</b> | <b>P M E 1 4</b> |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Formação e valorização dos profissionais da educação | X                | X                | X                | X                |                  | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                |
| Financiamento  | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                |
| Acompanhamento avaliação e monitoramento             |                  |                  |                  |                  | X                |                  |                  |                  |                  |                  | X                | X                |                  | X                |
| Metas e estratégias                                  | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                |
| Meta sobre a gestão democrática                      | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                | X                |
| Referências  |                  | X                | X                | X                | X                | X                | X                |                  |                  | X                | X                | X                | X                | X                |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PME (2015) dos municípios da AMAI (2022).

O PME corresponde ao planejamento educacional do município. “Planejamento” é um conceito tratado por Alves (2020, p. 15) ao afirmar que “Planejar é a ação inerente ao ser humano”; e o autor acrescenta ainda: “dentre os primeiros objetivos do planejamento, está o de garantir coerência e coesão para a execução da área a que se propõe planejar”. De acordo com Figueredo (2020), o PME é constituído a partir de um diagnóstico e estabelece um conjunto de diretrizes, metas e estratégias (de acordo com o PNE e PEE) que, ao serem executadas, monitoradas, avaliadas e replanejadas coletivamente, terão o poder de contribuir para o desenvolvimento de uma educação pública, democrática e de mais qualidade para o município.

Considerando o conjunto de PMEs, verifiquei que todos apresentam os fundamentos legais em que se embasaram para a elaboração do plano; sete deles tratam disso na apresentação ou na introdução, e os outros sete ampliam a discussão e tratam da temática com um pequeno texto sobre as respectivas leis, decretos, portarias, declarações e outros documentos que possuem encaminhamentos realizados a partir de conferências, congressos, convenções. Todos os PMEs organizam um texto apresentando diagnóstico que caracteriza o município, com aspectos históricos e geográficos, a fim de contextualizar a respectiva área de abrangência do documento.

Ao observar as modalidades de ensino ofertadas pelos respectivos municípios, os PMEs informam que em todos há educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo que a última etapa da educação básica é ofertada pela rede estadual de educação. Ao tratarem da

educação infantil, alguns municípios declaram que atendem toda a demanda, outros sinalizam a necessidade de ampliar a oferta, outros ainda sinalizam a necessidade da construção de creches e declaram-se sem recursos financeiros para efetivarem as obras, havendo a necessidade de contar com a contrapartida da União – como é o caso de PME 06 (2015, p. 41), que atende crianças de quatro e cinco anos de idade, mas não possui creche e faz a seguinte proposição:

[...] para os próximos dez anos, Lajeado Grande não atingirá a meta de atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade na creche até o final da vigência deste Plano devido ao município não ter condição de construir uma creche nos padrões federais para atender as crianças de 0 a 3 anos. Por isso o município necessita de ajuda financeira do Governo Federal para construção de uma creche, já que existe demanda.

Ressalto que o município não oferece a educação infantil, logo, está em desacordo com o que preconiza o artigo 211 da CF de 1988: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino [...]”, buscando garantir a educação para todos. Na sequência, discuto as competências dos entes federados, destacando:

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

§3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996). (BRASIL, 1988, p. 124).

No PME 04, identifico a preocupação com a oferta de creche para as crianças na área rural, de modo a auxiliar assim as famílias que residem no interior e tanto carecem desse tipo de atendimento, uma vez que o deslocamento para a área urbana a fim de usufruir desse direito acaba se tornando inviável diante da organização de tempo e das despesas que isso representaria. Logo, esse plano faz a seguinte projeção:

Atualmente não há oferta de ensino de 0 a 3 anos na área rural, devido a falta de espaço adequado para atender essa faixa etária. Há um projeto em fase de execução a ser realizado no distrito da Barra Grande, em parceria com a União, através do Projeto Pró-infância para a construção de uma unidade escolar Tipo C que prevê o atendimento de 60 crianças em período integral ou até 120 crianças, se distribuídas em turnos matutino e vespertino. Ao ser finalizado essa Unidade de Ensino, no curto espaço de tempo, o Município passará a atender a demanda local e das comunidades próximas, aumentando consideravelmente as taxas de frequência e, assim, alcançando em tempo hábil as metas estabelecidas. (PME 04, 2015, p. 26).

Um PME não faz menção à educação de jovens e adultos, e os outros treze PMEs relatam que oferecem essa modalidade de ensino, ainda que, em alguns, devido à pouca procura,

tenha se optado pela organização de parceria com municípios vizinhos, auxiliando na despesa com transporte – como é o caso do PME 08 (2015, p. 86):

Neste sentido, Ouro Verde tem empregado esforços, por meio de parcerias com os municípios, vizinhos, para garantir o direito ao acesso e/ou a conclusão dos estudos àqueles que não puderam fazê-lo na idade escolar obrigatória. Essa política de inclusão social tem como meta oportunizar a todos os cidadãos com quinze anos ou mais de idade, o acesso à escolaridade, proporcionando além do conhecimento científico, o direito à cidadania.

Os documentos apontam que nos municípios respectivos aos PMEs 13 e 14 há instituições de ensino superior, e todas as mencionadas pertencem à rede privada, sendo elas presenciais ou a distância; entretanto, todos os PMEs tratam do ensino superior e vários deles assumem o compromisso de auxiliar os estudantes com o transporte.

Quanto à educação profissional e técnica, três municípios não a ofertam, e os outros onze realizam tal oferta através de parcerias, especialmente com o Sistema S. Os municípios respectivos aos PMEs 01 e 13 conseguiram viabilizar a implantação de um *campus* do Instituto Federal de Santa Catarina para a oferta de cursos de formação inicial e continuada, ensino técnico e profissional, graduações e especializações, não deixando de lado a articulação com a educação de jovens e adultos. Segundo o PME 01 (2015, p. 51), “Esta unidade da rede federal de ensino estará atendendo principalmente a demanda localizada em áreas de reforma agrária do município e região, povos indígenas do município e região, bem como ao público em geral.” O PME 13 (2015, p. 29) afirma: “Identificamos aqui um número significativo de alunos matriculados no ensino técnico, o que incentiva a profissionalização desde muito jovem. Em Xanxerê, temos a oferta de Ensino Técnico tanto na rede pública estadual e federal, como na rede privada.”

A educação indígena é ofertada nos municípios correspondentes aos PMEs 01, 03 e 05, uma vez há neles as reservas indígenas Xapecó (Entre Rios e Ipuacu), Toldo Imbu e Palmas (ambas em Abelardo Luz). Quanto à educação especial, é identificado que nove PMEs relatam possuir escola especial nos respectivos municípios, a qual é intitulada “Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)”; os outros planos afirmam que há nos seus municípios “atendimento educacional especializado”, com sala de recursos multifuncionais, segundos professores, intérprete de libras, professor bilíngue.

Em se tratando da educação do campo, o PME 14 afirma não ter essa modalidade de ensino e ressalta que há apenas uma escola no meio rural. Os PMEs 01, 04, 09, 10 e 12 afirmam que seus municípios ofertam a educação do campo, cada qual com suas especificidades; por

exemplo, no município do PME 01, há 22 assentamentos, aproximadamente 1.500 famílias que até então eram excluídas do acesso à terra e que somam-se às centenas de famílias de pequenos agricultores.

Destaco que nem todas as escolas que estão na área rural ofertam educação do campo, pois essa modalidade requer “que se atenda às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente quanto aos conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos estudantes da zona rural” (PME 04, 2015, p. 53). No entanto, embora o PME 04 (2015, p. 53) ressalte o entendimento supramencionado, a descrição acerca da oferta dessa modalidade não evidencia se é de fato educação do campo, pois menciona apenas acerca da sua localização, conforme o seguinte trecho: “No município de Faxinal dos Guedes há duas escolas de educação básica na área rural, sendo uma delas municipal e a outra estadual, que compartilham o mesmo espaço físico.”

Ao tratarem genericamente da educação em tempo integral, seis PMEs nada mencionam sobre sua presença ou não nos respectivos municípios; oito PMEs afirmam que a oferecem, ainda que a apresentem sob diferentes concepções: através de oficinas no contraturno, do Programa Mais Educação, do Projeto Educação Ambiental e Alimentar (Ambial), da educação infantil que realiza atendimento de carga horária integral, correspondente ao turno diurno.

Referente à gestão democrática, todos os PMEs a mencionam nas metas e estratégias, porém destaco que doze PMEs, para além disso, tratam da respectiva temática num capítulo específico. Entretanto, o PME 12 não trata da gestão democrática como um capítulo do respectivo documento; ao fazer a opção por não tratar da gestão democrática, pode abrir preceitos para o leitor questionar a importância dada ao tema. É oportuno questionar como não ocorreu a inserção da respectiva temática ao longo do texto se o plano foi elaborado com a participação conjunta entre o governo e a sociedade civil, conforme evidencia-se no seguinte trecho:

O Plano Municipal de Educação de Vargeão ganhou forma e legitimidade pública com a realização de Seminários e Consulta Pública, contando com a participação de professores, equipe técnica e comunidade em geral, objetivando articular diferentes ideias nos diversos segmentos organizados, com a participação coletiva de nossa sociedade, construindo e consolidando um projeto moderno e próprio, comprometido com a transformação social e educacional do município. (PME 12, 2015, p. 4).

Já o PME 11 trata do tema no título “Gestão e financiamento”, no entanto, de forma breve, fazendo menção sobre a formação dos educadores e que na formação continuada trabalham com o PPP, conforme consta na seguinte parte:

Na formação dos educadores, a Secretaria de Educação dispõe de programas de capacitação, que aprimoram o conhecimento dos professores e gestores de toda a rede de ensino, visando um melhor desempenho das funções de todos os profissionais da educação. Além disso, através da formação continuada, os educadores realizam o aprofundamento da teoria e prática pedagógica, a partir do Projeto Político Pedagógico (PPP), fundamentada na teoria e na concepção Freiriana, voltada aos princípios da humanidade e socialização do conhecimento. O objetivo é proporcionar momentos de estudos e planejamento, para que o educador esteja cada vez mais preparado para construir uma educação pública de qualidade. (PME 11, 2015, p. 62).

As informações são apresentadas de modo geral, sem tratar por exemplo do PPP como um documento fundamental para a autonomia da escola. Além disso, resumidamente, constam informações sobre três órgãos colegiados presentes no município (Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb), citando basicamente a lei de criação, o objetivo da entidade e por quem ela é composta, conforme verifica-se no trecho acerca do Conselho Municipal de Alimentação Escolar:

Criado pela Lei Municipal n.º 1.182/00, de agosto de 2000, com alteração através da Lei 1.406/05, de 12 de agosto de 2005, é um colegiado deliberativo de acompanhamento e assessoramento às entidades executoras do PNAE, na aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a fim de acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar da rede municipal de ensino. Fazem parte deste Conselho, representantes do Poder Executivo Municipal, docentes da educação, pais, alunos e sociedade civil. (PME 11, 2015, p. 71).

Saliento que, a exemplo da redação desse órgão, todos os outros seguem contendo a mesma estrutura de informações. Entretanto, ainda que os conselhos sejam entidades democráticas e, portanto, possam contribuir com a efetivação da gestão democrática, nem sempre isso ocorre; o estudo de Buraki (2017) que faz parte da revisão de literatura, na rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR), aponta que o Conselho de Educação, se for implantado apenas para cumprir a lei, não contribui para implementar a gestão democrática; no entanto, ele deve ser um dos meios para se buscar os interesses da comunidade. Segundo a autora, notou-se que “existe ausência de participação e dificuldades para mobilizar a comunidade escolar, uma vez que os membros dos conselhos, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram tomadas anteriormente pela direção ou pela Semed” (BURAKI, 2017).

Quanto à questão da formação e valorização dos profissionais da educação, o PME 05 não trata do assunto em capítulo específico; a temática aparece somente nas metas. Cabe questionar como tal assunto não consta no plano se a elaboração dele consiste na formulação da política educacional, ou seja, para os profissionais da educação, representa uma oportunidade



ímpar para discutir e definir melhorias em prol da formação e da valorização da respectiva categoria.

No que se refere ao financiamento, todos os PMEs apresentam um capítulo para tratarem da questão, evidenciando sua importância para a educação. Por exemplo, no PME 14 (2015, p. 143), na primeira parte do texto, essa ideia é destacada: “Para que diretrizes, metas, estratégias e ações de um plano sejam efetivamente implementadas, é imprescindível que haja disponibilidade de recursos financeiros de capital, custeio e investimento, em virtude de que um determinado órgão público possa realizar o planejado.” Atentos à importância e necessidade da fiscalização, todos os planos referem essa temática, já que se trata de dinheiro público e, portanto, sua aplicação requer transparência. Nesse sentido, do PME 12 (2015, p. 106), consta:

Quanto à fiscalização, o município conta também, com Sistema de Controle Interno, Conselhos Escolares, Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar. Também existe o controle externo a cargo da Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas (através do Sistema S-FINGE) e Ministério Público. As movimentações financeiras e orçamentárias são apresentadas aos órgãos federais de acompanhamento.

Referente a acompanhamento, avaliação e monitoramento, quatro PMEs mencionam o assunto; porém, gestão democrática, além de identificar problemas, discutir e planejar, requer também acompanhar, controlar e avaliar. Nesse sentido, o PME 01 (2015, p. 64) destaca: “[...] a participação democrática estará garantida quando os envolvidos se conscientizarem da corresponsabilidade na defesa dos interesses públicos”.

Referente ao modo como os Planos Municipais de Educação estão organizados, depreendo que os 14 PMEs, escolhidos intencionalmente, seguem uma lógica organizativa, até mesmo por estarem alinhados ao PNE, Lei n.º 13.005; estão estruturados de modo semelhante, embora em alguns se diferencie a ordem apresentada das temáticas abordadas. Dentre eles, o PME 14, ainda que de modo geral trate das mesmas temáticas que os outros, segue outra lógica de organização: após a introdução, caracterização geral do município e fundamentos legais, apresenta para cada uma das modalidades o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias, bem como ao tratar da formação dos profissionais da educação e valorização do magistério, da gestão democrática e do financiamento da educação. Essa organização de modo integrado gera clareza entre o contexto de inserção da respectiva temática (diagnóstico) e o estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e estratégias. Por conta disso, o PME 14 torna-se mais operacional, funcional; e é o que se esperaria dos outros 13 PMEs, uma vez que abordam as metas e estratégias separadamente dos problemas, ou seja, apresentam o diagnóstico das

diferentes modalidades e temáticas e somente no final do documento trazem as metas e estratégias. Somente o PME 03 inicia com as metas e estratégias e depois trata dos respectivos diagnósticos. Acabam por parecer, portanto, textos soltos, o que dificulta o entendimento.

Em síntese, os PMEs são constituídos de modo semelhante, sendo que todos possuem introdução ou apresentação; todos os planos apresentam os documentos em que se basearam para a respectiva elaboração; todos têm a caracterização do município; todos tratam das modalidades de ensino que possuem; todos os PMEs tratam do financiamento, um plano não trata da formação e valorização dos profissionais da educação. Contudo, é pertinente salientar que embora os PMEs estão estruturados de forma semelhante, há a exceção do PME 14, que se apresenta de modo diferente: integrado. Verifico que todos possuem a meta da gestão democrática; entretanto, embora doze planos tratam da gestão democrática num capítulo, há um plano que não trata da temática como um capítulo do documento e há um plano que trata brevemente do tema acoplando os assuntos gestão e financiamento. A opção de não tratar da temática ou tratá-la de modo breve podem ser indicativas que repercutam negativamente na democratização da gestão democrática. Além disso, oito PMEs não tratam sobre o acompanhamento, avaliação e monitoramento do plano, fatores estes que podem afetar diretamente a gestão democrática, pois embora possa ter sido apresentada formalmente no PME, pode não estar sendo efetivada.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: UMA HISTÓRIA DE LUTAS E DESAFIOS**

Estabeleço como objetivo para este capítulo analisar as interferências da Reforma do Estado na gestão da educação, investigando como os princípios da gestão gerencial, oriundos do setor produtivo, são inseridos na educação. Busco, também, entender como se realiza a ressignificação de conceitos que são fundamentais para a concretização da gestão democrática escolar e educacional, uma vez que, embora tais elementos sejam anunciados como princípios democráticos, são propagadores da gestão gerencial. Apresentados como propostas de modernização, esses elementos estão atrelados aos interesses econômicos e ao capital, pois configuram novos modelos de administrar o público inserindo “[...] uma grande proximidade com as formas de administrar o mundo dos negócios, propagadas como eficientes e eficazes, que, por influência dos atores hegemônicos globais e suas recomendações, têm sido incorporadas à gestão educacional e escolar.” (PALÚ, 2019, p. 267)

Na sequência, trato da constituição do campo da política educacional, evidenciando limitações que atravessam o campo da educação. Em continuidade, realizo reflexão sobre o contexto histórico do surgimento dos PMEs, procuro indicar os avanços e os desafios nesse percurso. Também busco compreender termos como “democracia”, “gestão democrática” e “participação”; e como a gestão democrática está figurada na legislação nacional, destacando as disputas ocorridas no campo da gestão da educação pública no país.

#### **3.1 REFORMA DO ESTADO E AS INTERFERÊNCIAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Nesta seção analiso as interferências da Reforma do Estado na gestão da educação. Para apreender esse movimento, é importante compreender o processo da crise do capitalismo na década de 1970 e como ele se fortaleceu a partir da Reforma do Estado e seus desdobramentos no contexto do Brasil na década de 1990, além da alteração da concepção de gestão do Estado pela inserção de princípios da gestão gerencial, advindos do setor produtivo e que se estenderam ao campo educacional. Por fim, apresento documentos de caráter global ratificados por organismos multilaterais que repercutiram na composição do PNE 2001-2010: Lei Federal n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001; do PNE 2014-2024: Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014; e, por extensão, nos PMEs 2015-2025 dos municípios da AMAI – que constituem o objeto desta análise.

As transformações decorrentes do mundo do trabalho modificaram significativamente a relação Estado-capital. A partir de 1970, o capitalismo enfrentou uma nova crise compreendendo três dimensões: econômica, social e administrativa. No que se refere à dimensão econômica, tinha-se uma interferência do papel e da centralidade do Estado na condução do desenvolvimento da sociedade. Esse modelo estava fundamentado na concepção keynesiana do Estado de bem-estar social e pautado no modelo de produção fordista (com um modelo de produção em massa e em série), que surgiu após a crise de 1929 como uma solução para responder a uma das principais crises do modo de produção capitalista.

Conforme assinala Harvey (1992), o esgotamento da própria matriz keynesiana inaugurou um novo advento do capital após a década de 1960, oriundo de uma crise fiscal marcada por forte inflação, que interferia na economia capitalista da época, assim como o modelo de produção taylorista-fordista, que assim pode ser sintetizado:

[...] através do **controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro** fordista e **produção em série taylorista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções**; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. (ANTUNES, 1995, p. 17, grifos nossos).

Esse modelo de produção foi-se esgotando e não respondia mais às expectativas do capitalismo; além disso, passou a ser criticado pela sua rigidez, conforme destaca Harvey (1992, p. 135):

[...] o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo [...]. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problema de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...]

Para responder à crise do modo de produção capitalista que inviabilizava a acumulação de capital, foi-se rompendo com o modelo de produção taylorista-fordista, implantando-se um novo sistema que Harvey (1992, p. 140) intitula como “acumulação flexível”, a qual “[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.”

O contexto do modo de produção flexível, também conhecido como pós-fordismo ou toyotismo, inaugurou um novo formato de organização da produção e sociabilidade, conforme elucida Antunes (1995, p. 16, grifos nossos):

Ensaíam-se modalidades de **desconcentração industrial**, buscam-se **novos padrões de gestão** da força de trabalho, dos quais os **Círculos de Controle de Qualidade (CCQs)**, a **"gestão participativa"**, a busca da "qualidade total", são expressões visíveis não só no mundo japonês, mas em vários países de capitalismo avançado e do Terceiro Mundo industrializado. O toyotismo penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo globalizado. Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são **desregulamentados, são flexibilizados**, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase. Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção. Diminui-se ou mescla-se, dependendo da intensidade, o despotismo taylorista, pela participação dentro da ordem e do universo da empresa, pelo envolvimento manipulatório, próprio da **sociabilidade** moldada contemporaneamente pelo sistema produtor de mercadorias bem como, a sociabilidade dos sujeitos.

Dessa forma, o neoliberalismo representou a retomada do poder de classes, pois o capitalismo modificou de forma aguda o processo organizacional dos modos de produção e a sociabilidade dos sujeitos, interferindo na própria função do Estado, provocando inúmeros desdobramentos na sociedade. Nesse novo contexto social, emergiu uma nova linguagem, de busca por qualidade, descentralização, flexibilidade, adaptabilidade, participação, desregulamentação, etc. Nas palavras de Harvey (2008, p. 26), iniciou-se assim “a abissal mudança para uma desigualdade social cada vez maior e a restauração do poder econômico da classe alta”.

A crise que abriu caminho para a queda do Estado de Bem-estar social e que provocou ascensão do neoliberalismo foi uma oportunidade inesperada para as classes dominantes, demonstrando a capacidade de autofortalecimento do capitalismo (DARDOT; LAVAL, 2016). Nesse viés, o neoliberalismo é mais que uma ideologia ou uma política econômica: é um sistema normativo que transformou a sociedade e introduziu “[...] a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7).

A dimensão social (caracterizada pelo Estado de bem-estar social, que assegurava políticas públicas na área social) foi sendo substituída pelo Estado mínimo: e delegada a terceiros a execução de políticas sociais. Isso quer dizer que o indivíduo torna-se responsável por resolver seus próprios problemas. Para isso,

[...] estimula-se constantemente a busca de soluções fora do setor público, por meio de agências autônomas ou “organizações sociais”, da cooperação voluntária da comunidade e da coparceria com a iniciativa privada na consecução dos objetivos públicos, **introduzindo-se, ao mesmo tempo, uma nova proposta de regulação social, sustentada na participação.** (CARVALHO, 2009, p. 1149, grifo nosso).

A dimensão administrativa (voltada à organização do Estado, considerado segundo o modelo burocrático weberiano) passou a ser muito criticada pela sua rigidez; assim, foi criado

o modelo gerencial, que flexibiliza a gestão e dá mais autonomia de decisão aos gerentes. Dessa forma, depreendo que uma das estratégias para que ocorresse a reestruturação produtiva foi a realização da Reforma do Estado, organizada em um movimento de revisão do papel do Estado, por exemplo, na intervenção econômica; terceirizam-se até mesmo certos processos administrativos, como também respectivos poderes e funções, provocando uma nova racionalidade para homogeneizar os discursos.

Entretanto, é importante mencionar que, nesse contexto, a nova linguagem utilizada, a exemplo da palavra “reforma”, foi ressignificada, pois “O neoliberalismo busca assim utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de reforma [...]” (COUTINHO, 2012, p. 122), conseqüentemente fortalecendo seu ideário e sua concepção de mundo e disseminando-se nos mais variados contextos: econômicos, sociais, políticos e culturais. Logo, essa linguagem ultrapassa fronteiras e torna-se presente no cotidiano dos sujeitos, formulando uma nova maneira de sociabilidade e transformando as sociedades. Portanto, diante dessa tentativa de modificação do teor desse termo, “[...] o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle.” (COUTINHO, 2012, p. 122).

Temos, nesse cenário, um descolamento do processo do papel do Estado: deixa de ser o promovedor de políticas, e passa a atuar como um elo que possibilita a abertura de mercados, desregulamentando as leis e abrindo caminhos para o processo da globalização e mercantilização. Conseqüentemente, “contrarreforma” é o que melhor expressa as mudanças que o neoliberalismo tem realizado, uma vez que, “[...] a partir das transformações no papel do Estado, sobretudo dos países latino-americanos, o processo de mudanças vem ocorrendo exatamente no sentido contrário, ou seja, tem representado uma ‘contrarreforma’, pois representa a destituição dos direitos sociais.” (BARLETA; PETRY, 2022, p. 291).

Diante disso, podemos presenciar a atuação de organismos internacionais no processo de reordenamento das novas políticas de caráter gerencial que estão embasados numa perspectiva de modernização do Estado. No entanto, esse movimento abrange as diferentes esferas dentro do próprio Estado, seja na política econômica, educacional, administrativa, social. O documento intitulado “Uma nova gestão pública para a América Latina”<sup>9</sup>, elaborado

---

<sup>9</sup> “Trata-se de documento elaborado pelo Conselho Científico do CLAD e que representa uma proposta de construção de um novo modelo de Estado para a América Latina no século XXI, situando-se como 3ª via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal. Discorre-se sobre a necessidade premente e as características principais constituidoras da reforma gerencial da administração pública,

e publicado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)<sup>10</sup>, define que, “Com essas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos.” (CLAD, 1998, p. 125). Dessa forma, em vez de se controlar normas e procedimentos, controlam-se os resultados, criando-se novos mecanismos de controle e gestão.

Além dessas características da reforma gerencial, o CLAD considera essencial à modernização do Estado no subcontinente: a profissionalização da alta burocracia, com a formação de uma elite burocrática tecnicamente preparada e motivada; a administração pública transparente, com seus administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade; descentralizar a execução de serviços públicos; nas atividades exclusivas de Estado, fazer a desconcentração organizacional, uma vez que os órgãos centrais devem delegar a execução das funções para as agências descentralizadas; a diferenciação entre duas formas de unidades administrativas autônomas: a que descentraliza com a finalidade de aumentar a flexibilidade administrativa do aparelho estatal e a que atua nos serviços sociais e científicos com o intuito de transferir serviços a um setor público não estatal; a prestação de serviços para o cidadão-usuário, possibilitando-os participar tanto da avaliação quanto da gestão das políticas públicas; aumentar o grau de responsabilização do servidor público (CLAD, 1998).

O CLAD defende a reforma gerencial do Estado, proclamando-a como democrática, já que “[...] pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público – e não o mercado autossuficiente – no conceito direcionador da reforma [...]” (CLAD, 1998, p. 141). No entanto, o intuito maior concentra-se na responsabilização dos cidadãos pelos resultados, do que de fato em democratizar a gestão. Dessa forma, evidencio que princípios da gestão democrática, como a participação nas tomadas de decisões e na execução, na transparência, na descentralização, na autonomia, encontram-se numa arena de disputas com os princípios da gestão gerencial.

---

entendida como tendo um papel estratégico no quadro global da reforma do Estado.” (CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1998, p. 144).

<sup>10</sup> O CLAD tem como missão “[...] colaborar para a difusão e o debate das ideias e práticas sobre a reforma do Estado, particularmente da administração pública, tem um papel estratégico: promover a reforma gerencial do Estado latino-americano.” Portanto, colabora com a promoção da reforma gerencial do Estado, considerando que tal reforma: “[...] oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina.” (CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1998, p. 125).

Um aspecto importante a observar é que documentos de organismos internacionais que orientam determinadas conduções nas políticas do Estado geralmente apontaram fragilidades decorrentes da condução da gestão, trazendo à arena de disputas o discurso de uma “crise”, objetivando fragilizar o modelo administrativo de um Estado provedor de políticas e fortalecer um modelo de Estado apenas como criador de mercados, ou seja, abrindo espaço para a inserção da iniciativa privada. Logo, propõe à sociedade uma linguagem afirmativa de que esse modelo estatal já está totalmente ultrapassado e que se faz necessária uma modernização dos serviços a serem prestados aos cidadãos, tornando-os mais eficientes e eficazes.

As concepções propostas pelo mencionado documento do CLAD também se estendem ao contexto do Brasil, tornando-se presentes nos reordenamentos das políticas econômicas. Por conseguinte, foi alterado o *modus operandi*<sup>11</sup> do Estado no país, estando evidente em diferentes documentos, a exemplo da criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado<sup>12</sup>, o qual justificava que o Estado estava em crise e propunha a Reforma do aparelho como “instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (BRASIL, 1995, p. 9).

Assim, no contexto brasileiro, em 1995, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi instituído o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo à frente da pasta Luiz Carlos Bresser Pereira. É importante mencionar que, de acordo com o Plano Diretor, a Reforma do Aparelho do Estado é uma das medidas que fazem parte da Reforma do Estado, conforme o respectivo documento:

A Reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (BRASIL, 1995, p. 17).

Com a redefinição proposta no documento, o Estado “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL, 1995, p. 17). Essa reforma se baseou no modelo gerencial, o qual preconiza princípios como eficiência,

---

<sup>11</sup> “Expressão em latim que significa ‘modo de operação’, na tradução literal para a língua portuguesa. [...] a maneira que determinada pessoa utiliza para trabalhar ou agir, ou seja, as suas rotinas e os seus processos de realização.” (Disponível em: <https://www.significados.com.br/modusoperandi/> Acesso em: 18 fev. 2023.)

<sup>12</sup> “O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é um documento que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O Plano Diretor procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.” (BRASIL, 1995, p. 9-10).



eficácia e produtividade, pautando-se na lógica da administração privada mercadológica. Isso decorre do fato de que, ao atender aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução, as quais resultaram em distorções e ineficiências, logo, “[...] deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.” (BRASIL, 1995, p. 17).

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), no setor privado, a tarefa da produção é realizada de forma mais eficiente. Esses encaminhamentos refletem na educação, tendo em vista que, “Para os defensores da aplicação de práticas gerenciais capitalistas na escola pública, a administração educacional é compreendida sob o prisma da empresa mercantil.” (BARLETA, 2015, p. 50). Assim, os princípios da gestão empresarial são levados para dentro dos sistemas de ensino e das escolas, estabelecendo-se metas e avaliações, valorizando-se os resultados, a concorrência entre as unidades escolares e seus profissionais, estimulando-se a meritocracia – tudo anunciado como processo de modernização da gestão pública, para tornar o processo educacional “de qualidade”.

No tocante à qualidade, fica perceptível que isso está traduzido nos próprios Planos Nacionais de Educação, à medida que condicionam qualidade a metas balizadas por indicadores que estão correlacionados ao mundo produtivo, ou seja, trata-se de um movimento de mercantilização das políticas públicas de gestão do processo escolar.

Tais princípios são proclamados como democráticos, entretanto “[...] os caminhos e processos estimulados para isso são alinhados à visão empresarial da educação, com destaque para mensuração e quantificação da qualidade do ensino; flexibilidade administrativa e; desregulamentação dos serviços.” (BARLETA, 2015, p. 53). Nessa perspectiva, as avaliações de larga escala objetivam, para além do controle de resultados, um mecanismo para induzir à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados alcançados, ou seja, a avaliação representaria simultaneamente um instrumento de controle, regulação e fiscalização (CARVALHO, 2009).

Dessa forma, a educação torna-se um campo estratégico para atender as demandas do setor produtivo; para isso, surge a necessidade da formação de um trabalhador com capacidade de adaptar-se às mudanças da produção e do mercado, evidenciado a sociabilidade dos sujeitos (BARLETA, 2015). Nesse sentido, de acordo com Nardi (2010, p. 205), considerando as orientações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal),

Ao valorizar a educação básica, a Cepal enfatiza a necessidade de uma formação geral da população e a geração de um conjunto de habilidades específicas, como versatilidade, capacidade de inovação e flexibilidade. Para a comissão, essas habilidades favorecem a adaptação às tarefas e às demandas do novo cenário produtivo [...]

Nesse contexto, as reformas educacionais instauradas no contexto global, no Estado brasileiro, detonaram alguns elementos importantes, a levar em consideração, a exemplo do que clarifica o excerto seguinte:

[...] **uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado.** A educação como política social era um dos alvos principais da reforma, seja porque a ela era destinado um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país. (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 235-236, grifo nosso).

Assim, a reforma educacional ocorrida na educação brasileira acompanhava ações advindas de um movimento mundial que buscava a elaboração de uma concepção de gestão para atender as mudanças ocorridas com a Reforma do Estado. Para isso,

[...] os documentos e diretrizes dos organismos multilaterais do capital têm, ao longo dos anos, construído, consolidado e disseminado as análises e propostas para os países em desenvolvimento com base ideológica e conceitual comprometida com as mudanças exigidas pelo modo de produção capitalista. **Os governos nacionais têm seguido o receituário internacional e impregnado em suas políticas públicas a lógica instituída pelos organismos multilaterais,** uma vez que seus interesses coincidem com as propostas apresentadas. (BARLETA, 2015, p. 64, grifo nosso).

Os documentos de orientação ou recomendação educacional são de instituições como a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>13</sup>, a Unesco<sup>14</sup> e o

---

<sup>13</sup> “A OCDE constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental. O MEC mantém parceria com a OCDE para a promoção de políticas públicas voltadas à melhoria da educação.” (BRASIL, 2018b).

<sup>14</sup> “A Unesco é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) com sede em Paris, fundada em 4 de novembro de 1946 com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades. No setor de Educação, a principal diretriz da Unesco é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países.” (BRASIL, 2018b).

Banco Mundial<sup>15</sup> (THIESEN, 2019), que expressam de certa maneira os pensamentos dos atores hegemônicos globais e exercem influência nos âmbitos da formulação de políticas educacionais. Alguns desses documentos são utilizados diretamente em textos-base de planos de educação, como é o caso do PME 06, desta pesquisa, (correspondente ao município com menor número de habitantes da AMAI).

A comissão de elaboração do respectivo PME se fundamentou no documento “Proposição de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina” – estudo encomendado pelo Governo do Estado de Santa Catarina e organizado pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2010 e no “Relatório de Avaliações de Políticas Nacionais de Educação – Estado de Santa Catarina, Brasil”. A referida comissão aponta esses documentos como importantes; logo, é possível inferir balizadores do processo de reestruturação dos PMEs que serviram como referência à sua construção.

Foi solicitado à OCDE que realizasse uma análise sobre a educação e formulasse opções para elaboração de políticas, a fim de desenvolver o seu capital humano. Podemos evidenciar isso na parte introdutória do referido relatório:

A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. **A Organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.** (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 2, grifo nosso).

Outro documento, destacado como um dos fundamentos legais para a elaboração do referido PME, foi desenvolvido por uma Comissão Especial, criada pelo Conselho Estadual de Educação (CEE), que estudou o relatório da OCDE e, fundamentado nele, constituiu a proposição, segundo a qual “[...] **pretende-se subsidiar gestores** da educação básica e profissional, bem como da educação superior, **no que tange à criação, à implementação e ao desenvolvimento das Políticas de Educação [...]**” (SANTA CATARINA, 2012, p. 6, grifos nossos).

---

<sup>15</sup> “O Grupo Banco Mundial, uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento e atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo. O objetivo principal é a redução da pobreza e das desigualdades.” (BRASIL, 2018b).

Palú e Petry (2021, p. 1213) apresentam a seguinte análise do que concerne ao documento supracitado: “A publicação da OCDE [...] não deixa dúvidas em relação aos propósitos de tal estudo [...] era preciso reformar a educação e suas formas de gestão, para atender aos interesses econômicos do capital e seus representantes.” Com isso, reafirma-se que há um discurso elaborado internacionalmente que busca estabelecer consensos e disseminar nos países periféricos os objetivos prescritos na contrarreforma do Estado e da educação (BARLETA, 2015), os quais, aos poucos, são incorporados em alguma medida na formulação de políticas públicas educacionais, como ocorre na elaboração do PME 06.

Segundo Barleta (2015) dentre os documentos e eventos que buscaram conduzir os objetivos da contrarreforma da educação na América Latina, consta a Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>16</sup>. De acordo com esse fragmento, cabe ressaltar que no PME 13 consta que, para sua elaboração, foi considerada como um dos fundamentos legais a *Declaração Mundial da Educação para Todos*<sup>17</sup>. No Brasil, tal documento resultou no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, organizado no Governo de Itamar Franco e que esteve presente nos dois mandatos do Governo de FHC e nos dois mandatos do Governo Lula. Para Libâneo (2012, p. 15), “[...] estes vinte anos de políticas educacionais no Brasil, elaboradas a partir da Declaração de Jomtien, selaram o destino da escola pública brasileira e seu declínio.” Assim, é inserida a concepção voltada à integração social, pautada em aprendizagens mínimas, restrita à necessidade natural, desprovida de seu caráter cultural e cognitivo (LIBÂNEO, 2012).

Vejo contrariado, assim, o papel principal da escola, que é a formação cultural e científica destinada a todos. Novamente, evidencio a influência de agências multilaterais na formulação de políticas públicas, inclusive na elaboração dos PMEs, visto que tal Conferência teve como um dos principais patrocinadores o Banco Mundial, que, por sua vez, buscou a implantação de sua visão economicista à educação.

Diante desse cenário, destaco os apontamentos de Poli e Lagares (2017, p. 842) ao ressaltarem que a gestão democrática encontra-se num campo de disputas:

O que podemos ver é que a Nova Gestão Pública ganha espaço no Brasil em 1990, mas tem-se potencializado, gerando enormes contradições. Nesse contexto, a busca pela efetivação da gestão democrática é recheada de dilemas, onde encontramos

---

<sup>16</sup> “A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco)”. (LIBÂNEO, 2012, p. 13).

<sup>17</sup> A Conferência produziu um documento histórico denominado “Declaração Mundial da Educação para Todos”, também conhecido por “Declaração de Jomtien”. (LIBÂNEO, 2012).

oposições e vislumbramos possibilidades. São forças conflitantes que coexistem e tencionam o processo democrático [...]

Em suma, muitas mudanças têm ocorrido na educação brasileira, as quais buscam atender as demandas da reestruturação do setor produtivo, bem como as perspectivas da globalização da economia e as influências de atores internacionais. Assim, em paralelo ao processo de Reforma do Estado ocorrem reformas educacionais anunciadas como propostas de modernização da gestão pública, pela via da gestão gerencial. Conseqüentemente, evidencio campos de disputas, uma vez que, com a gestão gerencial, ganham destaque metas, avaliações e resultados, como instrumentos associados ao mercado, enquanto o processo de ensino e aprendizagem, o direito de acesso ao conhecimento histórico cultural fica comprometido.

### 3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E OS DESDOBRAMENTOS NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

*[...] na sociedade de classes, portanto, na nossa sociedade, a educação é sempre um ato político, dada a subordinação real da educação à política.*  
(SAVIANI, 2021, p. xxv).

Parto dessa epígrafe para destacar o papel fundamental da educação como um ato político e capaz de mobilizar a participação para que esta ocorra por dentro do aparelho do Estado se ampliando nas instâncias institucionalizadas que são coordenadas por ele.

Nesta seção tenho por objetivo tratar da política educacional, relacionando-a com o objeto de estudo da presente pesquisa, destacando a constituição do campo da política educacional e algumas das limitações do campo da educação.

Para Mainardes (2018), é importante considerarmos que o objeto de estudo da política educacional é a análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas. No bojo desta discussão, é importante destacar o que Stremel e Mainardes (2016) assinalam: no Brasil, os primeiros escritos especializados sobre política surgiram em 1930, embora só em 1960 a política educacional como campo acadêmico tenha ganhado espaço. Portanto, a constituição do campo da política educacional está em construção, de modo que a pesquisa neste campo ainda também é inicial.

Como o conceito do pesquisador sobre políticas educacionais interfere no processo de pesquisa, trago as contribuições de Mainardes (2018) para corroborar nossa análise. Para esse autor, políticas e políticas educacionais são respostas do Estado para buscar atender problemas

existentes e demandas da população. Porém, a política, que supostamente deveria ser a solução, pode ser precária, com foco mais ou menos inadequado, pode gerar hierarquias, aumentar desigualdades, beneficiar uns em detrimento de outros (MAINARDES, 2018). É esse conceito proposto pelo referido autor que levo em consideração para esta pesquisa, pois a educação é uma arena de disputa, e esta se instala nas diferentes etapas da política educacional (nas demandas, na formulação, na implementação e na avaliação).

É relevante considerar que na sociedade brasileira há limitações que atravessam o campo da educação, tais como: a histórica resistência das elites dirigentes que se opõem à manutenção da educação pública, materializando-se na escassez de recursos financeiros destinados à educação; a descontinuidade das medidas educacionais acionadas pelo Estado, com reformas constantes que prometem a solução definitiva dos problemas e que recomeçam do zero (SAVIANI, 2008, p. 7). Não por acaso é propagado o discurso (de modo a camuflar a realidade) de que o problema quantitativo está resolvido com a universalização do acesso ao ensino fundamental, quando na verdade não se consideram a permanência e a conclusão dos estudos nessa etapa; se fossem utilizados tais fatores, a lógica do “resolvido” não seria a mesma.

Assinalo que desde o início da sua história, a educação brasileira foi tratada como um privilégio e não como um direito. Assim, os impactos da desigualdade estruturante na formação da sociedade brasileira repercutem diretamente na organização da educação. De acordo com Buarque (2017, p. 90), “Dividido desde o início entre brancos e negros, nobres e plebeus, portugueses e indígenas, o pouco de educação ficou concentrado nos filhos da elite privilegiada e protegida [...]”.

No primeiro documento de política educacional que vigorou no Brasil, os Regimentos de Dom João III, usados para o início da obra educativa que ocorria pela catequese, em 1759, com a expulsão dos jesuítas do Brasil, apenas 0,1% da população brasileira frequentava algum tipo de escola, pois as mulheres, os escravos, os negros livres, os pardos, os filhos ilegítimos e as crianças abandonadas estavam excluídos do acesso à educação (MARCÍLIO, 2005).

Embora tenha ocorrido a saída dos jesuítas e o Estado tenha assumido a educação, quem deu continuidade ao processo de ensino foi o clero, que tinha se formado nos seminários: eram os sacerdotes dirigidos pelos jesuítas – portanto, continuavam os mesmos objetivos religiosos e literários. No entanto, no século XIX, surgiu uma camada intermediária com o mercado criado e reforçado da mineração; essa classe ascendeu e via na educação o meio de conquistar prestígio social e poder político (ROMANELLI, 1996).

De acordo com Romanelli (1996, p. 54-55), “[...] é sempre a composição de demanda que pressiona o processo de industrialização nos países dependentes.” A autora explica ainda

que, nesse caso, como a demanda é a impulsora, o progresso tecnológico é sempre absorvido depois. Portanto, evidencio que o desenvolvimento econômico é atrelado à educação, uma vez que, com a modernização da economia, se criaram novas exigências educativas. Com a Revolução de 1930 e a ampliação do capitalismo industrial, surgiram novas exigências com relação à educação. Foi assim que emergiu a pressão da população exigindo a expansão do ensino. No entanto, tal desenvolvimento ocorreu mais onde haviam se instalado indústrias.

Tal fator repercutiu na organização da escola pública, uma vez que a oferta educacional foi desigual geograficamente, e há que se considerar também que a expansão escolar ocorreu pela luta de classes, já que havia pressão social exigindo a democratização do ensino e a elite tentando controlar esse poder. Tal cenário contribuiu para que a expansão do ensino escolar ocorresse de forma “[...] improvisada, agindo o Estado mais com vistas ao atendimento das pressões do momento do que propriamente com vistas a uma política nacional de educação. [...] esse crescimento não se fez de forma satisfatória, nem em relação à quantidade, nem em relação à qualidade.” (ROMANELLI, 1996, p. 61).

De modo geral, com o aumento da urbanização (ocorrido pela industrialização), o crescimento demográfico e econômico tende a fazer crescer também os índices de escolaridade. Embora fosse atendida a demanda do acesso à educação, esse processo ocorreu de forma precária, fazendo expandir mais do mesmo, ou seja, “o sistema educacional brasileiro oscilou entre as novas exigências educacionais emergentes e a velha estrutura da escola, fazendo expandir aceleradamente o ensino, mas o ensino vigente até 1930” (ROMANELLI, 1996, p. 69). Nessa expansão, o Estado teve uma participação passiva, permitindo a degradação da escola pública.

Conforme Romanelli (1996, p. 168), “[...] as camadas médias e superiores procuravam sobretudo o ensino secundário e superior como meio de acrescentar prestígio a um *status* adquirido ou, ainda, como meio de adquirir *status*.” Por outro lado, “[...] as camadas populares passaram a procurar mais as escolas primárias e as escolas profissionais” (ROMANELLI, 1996, p. 168). Na sequência, a CF de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases, n.º 4.024, de 1961 contribuíram para organizar a educação brasileira e tiveram como características principais a centralização e a rigidez excessiva e a falta de flexibilidade. A partir de 1964, a educação passou a ser atrelada ao fator de desenvolvimento, momento em que foi constatado o aumento do crescimento da demanda social de educação, o que provocou a crise do sistema educacional e serviu como justificativa para que o MEC firmasse convênios internacionais, como com a *Agency for International Development* (ROMANELLI, 1996). Para a autora, a intenção foi integrar melhor o Brasil na expansão do capitalismo ocidental e mantendo-o na sua posição

periférica. Em 1971, a LDB, n.º 5.692, fixou o objetivo geral da educação de 1º e 2º graus, em 1988 a CF previu o PNE por lei.

Dessa forma, ocorreu a mobilização em prol de uma oferta de ensino de qualidade, incluindo também no processo de democratização do ensino a luta pela implantação de meios para democratizar a gestão escolar. Diante dessas circunstâncias é que foi criado o Plano Nacional de Educação (PNE), para que, definindo diretrizes, metas e estratégias, o Brasil alcançasse uma educação de qualidade. Reiterando que o PNE é o planejamento do setor educacional, portanto, um processo político, pois envolve decisões e negociações acerca de escolhas de objetivos e caminhos para concretizá-los, logo, torna-se referência para a ação pública; é um processo contínuo, por isso a necessidade de estar sujeito a revisões (BRASIL, 2014b).

A partir do PNE 2001-2010, Lei Federal n.º 10.172/2001 e considerando as diretrizes e metas do PNE 2014-2024, Lei Federal n.º 13.005/2014, é que os Planos Estaduais de Educação (PEEs) e os PMEs foram elaborados e que, como prevê o artigo 7º da respectiva lei, haveria a atuação de todos os entes federados: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.” (BRASIL, 2014b, p. 7). Tendo em conta que, com os PMEs, a política municipal de educação pode ser instituída e implementada, a proposta desta investigação se insere estabelecendo o foco na questão da gestão democrática.

Em suma, a constituição do campo da política educacional é recente, está em construção e é atravessado de desafios, como ocorre com o campo da educação: a escassez de recursos financeiros, constantes reformas, a educação é tratada como privilégio e não como direito, atrela-se a ela o desenvolvimento econômico, a sua oferta é desigual geograficamente, sua expansão ocorreu pela luta de classes sendo atendido somente o acesso. Assim, em geral, o debate sobre a democratização da escola permeia três aspectos centrais: acesso, qualidade e gestão; logo, este trabalho estabelece seu foco na questão da gestão democrática nos PMEs, uma vez que estes dizem respeito à política educacional municipal.

### 3.3 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ENTRE AVANÇOS E LIMITAÇÕES

Tenho por objetivo nesta seção contextualizar como ocorreu o surgimento dos PMEs, destacando nesse percurso os avanços e as limitações. Cabe frisar que, na história da educação brasileira, tivemos apenas dois planos nacionais de educação consolidados; isso reflete diretamente os compromissos do Estado brasileiro com a educação pública, revelando os



avanços e retrocessos no que concerne ao processo da condução da política educacional. Demarcar esse contexto é imprescindível para fazer uma análise no que diz respeito aos PMEs, objetivando não incorrer em análises precipitadas e rasas, pois reflete algo extremamente recente na educação brasileira. Diante disso, é necessário uma revisita aos antecedentes históricos, além dos embates presentes na arena política que denotam como ocorreram as construções dos planos nacionais de educação no Brasil.

Foi em 1931 que iniciou-se um debate acerca da redação de um PNE, pelo recém-instituído Conselho Nacional de Educação (CNE). Essa ideia ganhou corpo, em 1932, com o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, quando 26 intelectuais elaboraram um documento dirigido ao governo e à nação brasileira. O documento reconhecia a educação como um problema nacional e se pautava na defesa da escola pública obrigatória, laica e gratuita. Dentre as proposições, indicava-se que a União fixasse um PNE. A Constituição de 1934 previu o PNE, que seria renovado em prazos determinados. Em 1937, foi elaborado um projeto pelo CNE de que o plano poderia ser revisto após dez anos de vigência. No entanto, com o golpe de Estado, essa ideia foi abortada (BRASIL, 2014b).

As constituições seguintes, a de 1937 e a de 1946, não o previram. A Lei n.º 4.024/1961, antiga LDB, estabeleceu que caberia ao Conselho Federal de Educação a elaboração do PNE. Assim, em 1962, surgiu o primeiro PNE, não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC), aprovada pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 2014b).

A Constituição de 1967 retomou a obrigatoriedade do PNE, com o planejamento da educação sendo inserido nos planos nacionais de desenvolvimento. Na Constituição de 1988, foi previsto o PNE por lei. A LDB, Lei n.º 9.394/1996, dispôs que a União deveria elaborá-lo, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e, no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 2014b).

Passado esse período, foi aprovada, em 11 de novembro de 2009, a Emenda Constitucional (EC) n.º 59, que determinou nova redação para o artigo 214 da CF 1988, indicando a obrigatoriedade da elaboração e aprovação do PNE, com duração decenal, estabelecendo como objetivo central do PNE a articulação do Sistema Nacional de Educação. Nessa esteira, também deu ênfase ao regime de colaboração entre os entes federados, bem como ao estabelecimento de metas a fim de aplicar recursos públicos na educação:

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: Art. 214. 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: [...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (NR) (BRASIL, 2009).

Assim, o Fórum Nacional da Educação (FNE) tornou-se responsável por organizar conferências municipais ou intermunicipais, regionais, estaduais, distrital (realizadas em 2009) e a conferência nacional, objetivando discutir programas e ações governamentais a fim de consolidar a educação como direito social, ensejando uma política de Estado na área da educação para o Brasil (BRASIL, 2010b, p. 11-12). Por conseguinte, resultado da mobilização social, ocorreu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, a I CONAE, que teve como tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”; assim, foram organizadas conferências.

Desse modo, foi promovida a participação popular, criando-se disputas pela aprovação ou não das propostas. Considerando o Documento Final da I CONAE, ao todo, foram credenciados 3.889 participantes: 2.416 delegados e 1.473 entre observadores, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura (BRASIL, 2010a). De todo o processo da Conferência, foi realizada pelo Poder Executivo a elaboração do PL 8035/2010. Embora muitos retrocessos sejam identificados comparando-se ao que o Documento Final propôs e o que foi de fato aprovado na Lei n.º 10.172, ainda assim há que se considerar que a CONAE, como processo, promoveu a participação da sociedade civil, oferecendo assim uma experiência de gestão democrática.

Dessa forma, somente em 2001 é que o PNE tornou-se lei, ou seja, foi o primeiro PNE instituído por lei – n.º 10.172/2001 – com vigência de dez anos. Foi aprovado com nove vetos presidenciais incidentes, basicamente, sobre dispositivos que tratavam da parte financeira. Tais vetos inviabilizaram o plano como um todo, seja na ausência de perspectiva de solução dos problemas educacionais, seja nos itens programáticos, que não se cumpriram por falta de recursos (SALERNO, 2007).

Reforço que o planejamento educacional brasileiro é um campo de disputas marcado por avanços e limitações; logo, é importante que o PNE esteja sob forma de lei, pois “Uma lei, ainda que falha, está mais próxima de atingir a eficácia que uma mera carta de intenções, porque, ao contrário desta, já rompeu a barreira da validade, já está em vigor. Seu cumprimento pode ser reivindicado judicialmente.” (BRASIL, 2014b, p. 14). Nascimento (2018, p. 29)

corroborar esta perspectiva, quando afirma: “Diante da histórica desigualdade social que o Brasil enfrenta, elaborar um Plano de Educação implica assumir um grande compromisso, no sentido da garantia de uma educação escolar com qualidade para todos.”

Portanto, ter o PNE instituído em lei, e a partir dele a exigência da elaboração ou reelaboração dos PMEs, significa avanço, pois, conforme Campos (2020, p. 88), “[...] planos voltados à educação sempre estiveram atrelados a planos de governo [...] isso dava às políticas educacionais prazo de validade, visto que ao encerrar os governos as ações eram encerradas [...]”. Nessa direção, segundo Cury (2007b, p. 10),

O impacto de políticas liberalizantes em relação a direitos sociais torna-se diferenciado quando esses são protegidos por um ordenamento jurídico [...]. São dimensões obrigatórias a serem respeitadas, sob pena de insegurança jurídica, mesmo que programas de governos possam querer quebra-las ou atenuar seu âmbito de aplicabilidade.

Entretanto, mesmo constando em leis, pode não ser o suficiente para que tais planos sejam tratados com a seriedade merecida, para que de fato suas diretrizes, metas e estratégias sejam cumpridas de acordo com os prazos estabelecidos.

Passado o período decenal, ocorreu a CONAE 2014, estruturada como a primeira conferência, com a realização de conferências preparatórias no final de 2012, com as municipais, intermunicipais regionais no primeiro semestre de 2013 e com as estaduais e distrital no segundo semestre do mesmo ano, contando com a participação popular para a realização das discussões de modo democrático. No entanto, seu objetivo central, que era avaliar a execução do PNE (BRASIL, 2010b), foi inviabilizado, já que ele só foi aprovado em junho de 2014 e a CONAE ocorreu de 17 a 21 de fevereiro. Dessa forma, o FNE definiu como objetivo geral “[...] propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.” (BRASIL, 2010c, p. 11).

As conferências, em todas as etapas, podem contar com a participação de diferentes sujeitos; elas podem, assim, ser espaços democráticos transformadores no campo do planejamento educacional. Inclusive, em relação direta à temática desta pesquisa, é oportuno destacar a importância desses momentos para aproveitar as conferências municipais de educação e realizar o monitoramento e a avaliação dos PMEs de forma coletiva.

Depois das conferências, quando se pensou que a tramitação do PNE seguinte, parecia ser mais consensual, pontual e ágil, o quinto eixo, que tratava sobre a questão do financiamento, foi alvo de difíceis embates ao longo de, aproximadamente, três anos e meio (NASCIMENTO,

2018). O país ficou sem PNE de 2010 até 2014 e demora ocorreu por várias razões, a destacar: a Presidente da República encaminhou o projeto de lei em 2010, acompanhado da Exposição de Motivos n.º 33/2010 e de uma mensagem, na qual enfatizava a importância de as metas serem acompanhadas das estratégias e pedindo a redução a 20 metas; na Câmara dos Deputados, essa opção foi considerada incompleta, devido à falta do diagnóstico, tendo sido solicitado ao Ministério da Educação o diagnóstico da realidade educacional brasileira, a fim de tornar o debate mais concreto e proveitoso (BRASIL, 2014b). A proposição tramitou como foi no PNE de Lei n.º 10.172, entretanto, atendendo ao requerimento formulado em 22 de março de 2011, por lideranças, solicitando formação de comissão especial para dar parecer sobre o projeto de Lei n.º 8.035 de 2010, a proposição tomou rumo diferente do anterior, pois em 6 de abril de 2011 um Ato da Presidência da Câmara dos Deputados atendeu o pedido, constituindo a comissão de 25 membros titulares e 25 suplentes, ficando como presidente o Deputado Gastão Vieira (PMDB) e como relator o Deputado Ângelo Vanhoni (PT). Em 16 de outubro de 2012, foi aprovada a redação final e remetida ao Senado, onde a matéria tramitou pelas comissões; foi elaborado um substitutivo e o Projeto de Lei voltou para a Câmara, foi concluído e aprovado em 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

O PNE, Lei n.º 13.005, foi aprovado sem vetos, em 25 de junho de 2014. Ele representou uma vitória para a sociedade brasileira, uma vez que na meta 20 foi legitimada a ampliação do investimento de recursos financeiros em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no 5º ano da lei e alcançar 10% do PIB ao final de 2024. Ou seja, a meta 20 existe para garantir todas as outras metas que trazem as perspectivas de avanço para a educação brasileira.

No entanto, em 13 de dezembro de 2016, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 241 na Câmara dos Deputados e a PEC n.º 55 no Senado Federal (Emenda Constitucional n.º 95 – EC n.º 95), que limita por 20 anos os gastos públicos, repercutindo na educação. Segundo Amaral (2017, p. 22), “Os orçamentos associados à área social (educação, saúde, combate à fome etc.) se reduzem e ampliam-se, de forma substancial, os recursos que se dirigem ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida.” Para o autor, a efetivação das metas do PNE, no contexto da EC n.º 95, é uma tarefa praticamente impossível; ele afirma que a EC n.º 95 determinou a “morte” do PNE 2014-2024.

Nessa lógica, a tese elaborada por Edson Ferreira Alves (2020, p. 240-241) aponta para a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, uma vez que a “[...] arrecadação se concentra na União e está constitucionalmente impedida de ampliar o financiamento por meio de seu orçamento, a não ser que estrangule outras áreas, coloca-se em risco de desmonte toda a

perspectiva de consonância entre PNE/PEEs/PMEs.” O estudo desse autor identifica o desafio posto aos municípios para materializarem seus PMEs em virtude de restrições orçamentárias e da respectiva EC.

Conforme os estudos de monitoramento do PNE (que ocorrem a cada dois anos para aferir a evolução no cumprimento das metas e a meta progressiva do investimento público, avaliada no quarto ano de vigência do plano) e de suas avaliações, as metas que são estruturantes no PNE 2014-2024 tendem a não serem efetivadas nos prazos estabelecidos. Essas características são ressaltadas no texto de Ramos e Alfano (2021), publicado no jornal *O Globo*, o qual indica que menos de 15% dos objetivos do PNE serão cumpridos no prazo, conforme balanço feito pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Por extensão, há reflexos sobre os planos dos municípios e dos estados.

Além disso, desde meados de 2020, o país enfrenta a pandemia de Covid-19 (causada pelo coronavírus), a qual deixou rastros em todas as áreas, inclusive na educação. Somado a isso, tínhamos um Governo Federal alinhado à política neoliberal, que tomou medidas incabíveis, que representaram retrocessos, parte deles materializados nos cortes de verbas destinadas à educação pública. De acordo com Alves (2020), no governo Bolsonaro, houve um total abandono do PNE 2014-2024, completamente ignorado na definição da agenda pública.

Ainda que a execução das Leis n.º 10.172/2010 e n.º 13.005/2014 não tenha sido promissora, mesmo assim o PNE 2014-2024 avançou no sentido de ter estabelecido que os municípios elaborassem ou reelaborassem seus PMEs (no prazo de um ano, a partir da data de publicação do PNE), conforme o artigo 8º: “Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE [...]” (BRASIL, 2014b). Tal elaboração ou adequação precisava ser feita articulando os PMEs com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, as quais correspondem a um período de dez anos.

Contudo, o prazo de um ano para a elaboração dos PMEs pode ter sido curto demais, conforme o estudo “O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação”: “Embora o processo tenha sido guiado pela participação social, a celeridade no desenvolvimento dos PMEs e a pretensa autonomia delegada aos municípios fragilizaram o princípio democrático da educação.” (NASCIMENTO, 2018, p. 7). Conforme Poli e Lagares (2017), um processo democrático requer tempo para proposição, debate e construção coletiva. Ainda assim, vale ressaltar a importância desse processo em que surgiram os PMEs, pois pela primeira vez no país ocorreu efetivamente tal elaboração.

O surgimento dos PMEs ocorreu a partir da exigência do PNE 2014-2024. Embora a discussão de um PNE tenha sido iniciada em 1931, somente em 2001 é que foi instituído em lei, ou seja, 70 anos depois. O PNE, os PEEs e os PMEs enfrentam desafios para materializarem suas metas: a Emenda Constitucional n.º 95, o enfrentamento à pandemia de Covid-19 e o fato de estar à frente do governo, na gestão 2019-2022, um mandatário neodireitista, alinhado à política neoliberal que abandonou o PNE.

### 3.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA DISCUSSÃO EM CONSTRUÇÃO

*É que a democracia, como qualquer sonho,  
não se faz com palavras desencarnadas,  
mas com reflexão e prática.  
(FREIRE, 2003, p. 91).*

Nesta seção abordo o tema “democracia”, com o intuito de refletir sobre a construção de processos democráticos em âmbito nacional e estabelecer relações com a gestão democrática da escola pública. A democracia é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, sendo prevista e facilitada a ampla participação dos interessados (BOBBIO, 1986). Contudo, considerando a epígrafe que abre esta seção, a democracia requer reflexão e prática. Nessa direção, Bobbio pondera que, para definir democracia, não basta um grande número de cidadãos terem direito de participar da tomada de decisões, nem mesmo estabelecer a regra da maioria; é preciso que sejam colocados mediante alternativas reais e que sejam possibilitadas as condições do poder de escolha. Para isso, é preciso garantir aos que decidem o direito de liberdade, de opinião – características do Estado liberal que exerce o poder considerando os direitos dos indivíduos.

Nessa direção, Souza (2009, p. 125) aprofunda o entendimento sobre o que constitui o processo de gestão democrática e como ela pode ser consolidada no contexto educacional:

Basear as decisões em respeito à regra da maioria é um princípio da democracia formal [...]. Mas isso pode representar atitude pouco democrática de fato, particularmente como realizada no mundo da democracia representativa formal [...]. As decisões tomadas pela regra da maioria são recorrentes, contudo, [...] não representam a essência da democracia.

Assim, considero que, talvez, a minoria é que tenha a melhor decisão e esta seja desconsiderada. Disso decorre a importância do diálogo para buscar consenso nessas ações, uma vez que um dos problemas de decidir pela regra da maioria é que se decide e não se discute.

Cury (2007a, p. 493) nos apresenta outras características concernentes ao processo da gestão democrática e enfatiza que “[...] a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira [...]”. Para ele, gestão significa “levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar”; e acrescenta quanto à raiz etimológica: “‘ger’ significa: fazer, brotar, germinar, fazer nascer” (CURY, 2007a, p. 493), características estas que remetem à ideia de gestação; o autor faz, inclusive, uma analogia: “[...] a mulher se faz mãe ao dar à luz a nova pessoa humana” (CURY, 2007a, p. 493). Ou seja, tem-se a ideia de um diálogo direto, como uma estratégia para, a partir do consenso, realizar a tomada de decisão. Para o autor, a gestão democrática “implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos” (CURY, 2007a, p. 493).

Souza (2009, p. 125) coaduna com a ideia de atrelamento ao diálogo e à alteridade baseada na participação efetiva de todos os representantes da comunidade escolar: para o autor, a gestão democrática é “[...] um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas.” Entretanto, é necessário que sejam garantidos meios para que a participação seja efetiva, pois, conforme Souza (2009), não há democracia sem a participação das pessoas na gestão pública. O autor considera que espaços formais têm sido criados para garantir a participação, porém essa forma de participação pode ocorrer apenas por questões formais. Em outras palavras, não adianta ter Planos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Educação, Fóruns Permanente da Educação, eleições para diretor de escola, conselhos escolares, grêmios estudantis, se eles se tornarem aparelhos burocratizantes, servindo apenas para referendar aquilo que já foi decidido pelo secretário municipal de educação, pela direção da escola e/ou outros agentes.

Enfatizo a importância da existência do PME, bem como de outros espaços democráticos; mas é necessário que existam e que, de fato, cumpram suas atribuições, ou seja, é preciso resolver o modo como operam para que a participação ocorra, como já dizia Bordenave (1992), visando liberação e igualdade em vez de controle para que uma situação seja mantida.

O segundo elemento referente à participação destacado por Souza (2009) refere-se à não participação, porém entendida como ação política estratégica, que são movimentos de rejeição à participação nas decisões. Nessa perspectiva, conforme Poli e Lagares (2017, p. 844), “[...] podemos observar que outro dilema presente na dimensão do sistema de educação é o

enfrentamento das dificuldades de participação, uma vez que é forte o movimento contrário à efetivação de condições para exercê-la.”

O último aspecto sobre participação considerado por Souza (2009) se relaciona menos à participação e mais à associação entre democracia e participação nos processos de tomada de decisões. A participação democrática deve ir além do que apenas a tomada de decisões, pois requer ações contínuas, para decidir, planejar, organizar, executar, fiscalizar, avaliar, replanejar. Nesse sentido, segundo Souza (2009, p. 135) “[...] a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade.”

Segundo Bobbio (1986, p. 34), “A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo.” Por isso a importância de oferecer acesso à escola pública, bem como garantir a permanência, a qualidade e a gestão democrática a todos os estudantes, pois não construir essa escola é negar a democracia.

Conforme Figueredo (2020), a educação pública é um direito subjetivo e fundamental para a sociedade e é um dos grandes desafios que precisa ser enfrentado, uma vez que nem todos conseguem ter acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Nessa direção, é possível afirmar que, se a oferta é irregular e não possui a qualidade prevista de acordo com a legislação da educação, fica impossibilitada a existência da democracia, pois coloca-se em risco um direito que é fundamental para o desenvolvimento social.

Nesse viés, conforme Paro (2016, p. 23),

A escola estatal só será verdadeiramente pública no momento em que a população escolarizável tiver acesso geral e indiferenciado a uma boa educação escolar. E isso só se garante pelo controle democrático da escola, já que, por todas as evidências, conclui-se que o Estado não se tem interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade. Há, pois, a necessidade permanente de se exercer pressão sobre o Estado, para que ele se disponha a cumprir esse dever.

É nesse contexto que a gestão democrática ganha importância, pois é um dos instrumentos que pode auxiliar para melhorar a qualidade da educação, uma vez que a participação pode potencializar o envolvimento da comunidade escolar, levando em consideração suas reais necessidades.

Como uma das estratégias para protelar soluções, raramente o conceito de “qualidade” é tratado de forma rigorosa; conseqüentemente, como a qualidade depende dos objetivos que se pretende buscar com a educação, quando estes não estão suficientemente explicitados e justificados, pode acontecer de se estabelecer medidas e obter resultados que não estejam



inteiramente de acordo com o que se pretendia (PARO, 2007). Assim, o neoliberalismo “associa o papel da escola ao atendimento das leis de mercado” (PARO, 2007, p. 20) e, não havendo um parâmetro estabelecido, a qualidade é atrelada à quantidade de informações de que os estudantes se apropriam, verificada a partir das provas de larga escala. Nesse sentido, quanto maior forem os resultados dessas avaliações, mais produtiva será considerada a escola.

Contudo, a educação não se restringe somente a informações. A educação é a atualização histórico-cultural (pela qual se prepara para o usufruto e para a realização de novas produções) à qual todos têm direito, que objetiva propiciar uma vida de maior satisfação individual e melhor convivência social (PARO, 2007). Nesse viés, há que se considerar que nem tudo será passível de medição através de testes, pois “O produto da educação – o ser humano educado – não se deixa captar por mecanismos convencionais de aferição de qualidade.” (PARO, 2007, p. 22).

Porém, conforme destaca o autor, embora não se possa verificar se o ser humano foi ou não bem educado, para saber quão produtiva foi a escola, é possível planejar processos pelos quais se produz essa educação de modo a conseguir os resultados almejados. Para isso, faz-se necessário ampliar o entendimento do conceito de “qualidade” de modo a não reduzi-lo a indicadores quantitativos, limitando a “qualidade educacional” ao atingimento ou não de um determinado número. Segundo Paro (2007), é preciso discutir o caráter ético-político dessa qualidade, enfatizando a dimensão social dos objetivos da escola pública. “Trata-se [...] da necessidade de ter a educação para a democracia como componente fundamental da qualidade do ensino.” (PARO, 2007, p. 24). Considerando serem necessários cidadãos que participem ativamente da vida pública, cabe à escola cuidar da formação do democrata.

Nessa direção, segundo Cury (2007a, p. 494), a gestão democrática expressa “[...] um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática.” Já para Souza (2009, p. 126), a gestão da escola pública pode ser considerada “[...] um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio, posto que se tem em conta que essa escola é financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos [...]”. A democracia precisa de cidadãos ativos e a escola pública pode contribuir para essa formação de cidadania, preparando os indivíduos para as decisões, propiciando e fortalecendo entre eles práticas democráticas, pois, conforme Bobbio (1986), a educação para a democracia surge no próprio exercício da prática democrática.

Nessa perspectiva, Paro (2016, p. 108) defende como objetivo para a educação escolar o preparo para a cidadania, pois, pela “apropriação do saber, especialmente pelo conhecimento

da realidade social contraditória em que vivem, [...] essas camadas podem se afirmar como sujeitos históricos em sua luta política pela superação da atual organização econômica e social”.

Assim, pensando num contexto de inserção de uma sociedade democrática, o papel da escola “sintetiza-se na formação do cidadão em sua dupla dimensão: individual e social” (PARO, 2007, p. 34). A dimensão individual diz respeito à formação do estudante pela apropriação da cultura, a qual é criada historicamente, portanto possibilita-o usufruir dos bens sociais e culturais que a história produziu; já a dimensão social decorre de que o indivíduo pode contribuir para o bem viver de modo coletivo (PARO, 2007). Em outras palavras, a função da escola é trabalhar a cidadania, para que esses sujeitos, com conhecimento, conscientes do espaço em que estão e das contradições que lhes cercam, possam lutar em prol de uma sociedade justa, igualitária e fraterna. Cabe à escola, então, educar para a democracia.

Conforme Paro (2007, p. 17),

Se entendermos a democracia nesse sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade social, englobando todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento pacífico e livre entre grupos e pessoas, com base em valores construídos historicamente, podemos dizer que essa dimensão social dos objetivos da escola se sintetiza na educação para a democracia.

Um padrão de qualidade na educação “deve referir-se, portanto, à formação da personalidade do educando em sua integralidade, não apenas à aquisição de conhecimento em seu sentido tradicional” (PARO, 2007, p. 34), ou seja, há que trabalhar os conteúdos e agregar também outros aspectos que colaborem para uma formação integral, conforme consta no artigo 205 da CF de 1988: “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Para isso, faz-se necessária a reformulação do padrão da escola, de modo que

[...] esteja de acordo com uma concepção de mundo e de educação comprometida com a democracia e a formação integral do ser humano-histórico, e que se fundamente nos avanços da Pedagogia e das ciências e disciplinas que lhe são subsídios. Assim sendo, qualquer que seja o caminho que venham a tomar as políticas públicas dirigidas à superação da atual escola básica, há que se ter como horizonte uma administração e uma direção escolar que levem em conta a educação em sua radicalidade, contemplando sua singularidade como processo e sua dimensão democrática como práxis social e política. (PARO, 2015, p. 120).

Portanto, é preciso compreender que a qualidade da educação pública vai além de resultados: “[...] o que parece essencial na defesa da escola pública de qualidade é que esta se

refira à educação por inteiro, não apenas a aspectos parciais passíveis de aferição mediante provas e exames convencionais.” (PARO, 2007, p. 31).

Em síntese, conforme verifiquei, “democracia” e “gestão democrática” são conceitos que se entrelaçam. Assim como na democracia, na gestão democrática não basta os cidadãos terem direito de participar, nem mesmo estabelecer a regra da maioria; é preciso que lhes sejam proporcionadas condições do poder de escolha e, para isso, é proposto o diálogo e que todos tenham acesso a uma boa educação escolar: que eduque para a democracia.

### 3.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA ARENA DE DISPUTAS

*Nenhuma lei é capaz, por si só,  
de operar transformações profundas, por mais  
avançada que seja, nem tampouco de retardar,  
também por si só, o ritmo de progresso de uma dada  
sociedade, por mais retrógrada que seja.*  
(ROMANELLI, 1996, p. 179).

Objetivo, nesta parte da pesquisa, compreender o desenvolvimento e a materialização do conceito de “gestão democrática” ao longo da história da educação brasileira através das legislações nacionais, revelando seus desencadeamentos, apontando as contribuições e lacunas para sua efetivação e seu fortalecimento. Não obstante, revelam-se os embates ocorridos no decorrer do respectivo processo. Para isso, inicialmente, apresento como foi instaurada a ditadura militar no Brasil; para, na sequência, facilitar a contextualização acerca da inserção dos movimentos que buscavam a redemocratização e, por extensão, a ampliação da participação e da gestão democrática.

O Brasil passou por 21 anos de ditadura militar, de 1964 até 1985. De acordo com Araújo, Silva e Santos (2013), em 1961, o então presidente Jânio Quadros e seu vice, João Goulart, eram de partidos políticos divergentes e tinham projetos antagônicos para o país. O presidente era um representante trabalhista que tinha como referência o legado de Getúlio Vargas e a sua principal proposta era a reforma agrária, a qual era polêmica e combatida pelo grande latifúndio da época, além de por parte do parlamento que compunha o Congresso Nacional. Assim, os setores mais conservadores e partes da classe média apoiavam a derrubada do governo. Tanto é que, ainda em 1961, o presidente renunciou ao cargo, assumindo o seu vice. Essa breve contextualização denota as circunstâncias que as legislações nacionais percorreram na política educacional no Brasil, marcada, sobretudo, por um modelo de

capitalismo dependente<sup>18</sup>, o qual associa o crescimento econômico dependente a pobreza e exclusão.

No contexto mundial, após a II Guerra Mundial, o mundo convivia com os resquícios desse acontecimento, culminando com a Guerra Fria; segundo Araújo, Silva e Santos (2013), de 12 de março de 1947 até 3 de dezembro de 1989. Nela, os Estados Unidos da América (EUA) defendiam o capitalismo, e a União Soviética, o socialismo; ambos disputavam hegemonia econômica, política e militar no mundo. Os EUA passaram a intervir nos países da América Latina, inclusive no Brasil, apoiando as ditaduras militares como meio de impedir a expansão do socialismo.

Nesse cenário, em 31 de março de 1964, foram enviados ao Rio de Janeiro tanques do exército, local onde estava o ex-presidente Jânio; três dias depois, João Goulart foi para o exílio no Uruguai. Assim, uma junta militar assumiu o poder no Brasil e, no dia 15 de abril daquele ano, o general Humberto de Alencar Castello Branco assumiu, sendo o primeiro de cinco militares a governar o país durante a ditadura militar (ARAÚJO; SILVA; SANTOS, 2013). Na sequência, tomaram posse Artur Costa e Silva (1967-1969), Emílio Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

Foram anos marcados por muita repressão, tortura, violência, censura, mortes, violação dos direitos humanos, restrição à liberdade, aumento da desigualdade de renda. No governo de Geisel, iniciou-se uma lenta abertura política, pois havia o desgaste das Forças Armadas, a crise econômica se agravava e a população começou a pressionar, a se mobilizar e denunciar as atrocidades cometidas pelo governo. No governo de Figueiredo, a população reivindicava a democracia (para aquele momento, ainda que de modo reduzido, as eleições diretas significavam a democracia, o que era considerado um avanço); um Estado de direitos, principalmente o direito à saúde e à educação; criou-se o movimento civil “Diretas Já” – mas isso não foi atendido e, em 1985, Tancredo Neves foi eleito por voto indireto, no entanto faleceu antes de tomar posse, assumindo seu vice, José Sarney.

Foi nessa passagem do regime militar para o civil que se intensificaram as lutas sindicais pela ampliação da participação e da implantação da gestão democrática, inclusive a gestão

---

<sup>18</sup> De acordo com Ferreira (2019, p. 65), “[...] o caráter estrutural da dependência latino-americana se expressa na sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho, que reverbera na estruturação da sociedade de classes também dependente. Esse processo traz consequências para as classes pauperizadas no que tange à relação capital x trabalho, por meio da negação de direitos sociais e participação política, que torna ainda mais complexa a situação de subdesenvolvimento dos Estados latino-americanos. Historicamente, visualizamos como na etapa do capitalismo monopolista ocorre um aprofundamento da dependência com a complexificação dos mecanismos de dominação externa, típicos do imperialismo.”

democrática da educação, representando uma importante arena de luta contra o autoritarismo. No período militar, não havia escolha de dirigentes escolares, pois esse cargo era indicação político-partidária; para tudo, alegava-se a necessidade de manutenção da ordem, assim o diretor podia controlar e fiscalizar os professores e a escola como um todo. O sonho de uma educação democrática foi paralisado diante do contexto de militarismo.

Em meio a embates entre as forças políticas presentes na Assembleia Constituinte e sob a pressão de movimentos de educadores, a CF de 1988 foi elaborada (MENDONÇA, 2000). Para a organização da CF, foram distribuídos parlamentares em comissões temáticas, que eram divididas em subcomissões, nas quais ocorriam audiências com entidades representativas. Nesse contexto, em 1987, foi criado o Fórum Nacional da Educação com o intuito de defender o ensino público e gratuito. No entanto, mesmo com a pressão do FNE, líderes políticos que acharam a proposta muito socialista fizeram substitutivos e emendas desobrigando as escolas privadas de se submeterem à gestão democrática. Assim, esse princípio ficou registrado em lei apenas para o ensino público.

Aquino (2015) pesquisou, na formulação do PNE 2014-2024, a gestão democrática da escola como política pública e as conclusões da autora consideram que o texto final aprovado não atendeu às expectativas de todos, pois boa parte das reivindicações não foram contempladas; ela considera que uma das grandes perdas é a de que a gestão democrática ficou estabelecida apenas para o ensino público e acrescenta: “A ideia é que todos precisamos construir uma sociedade democrática, então por que apenas os alunos da escola pública deveriam ‘aprender’ a ser democráticos?” Conforme a autora, “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 [...]” (AQUINO, 2015, p. 134).

Dessa forma, considerando os marcos legais, ressalto que o artigo 208, parágrafo 1º da CF de 1988 determina que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). Pela primeira vez, uma CF assumiu compromissos claros com a educação básica. Portanto, mesmo diante dos embates, recuos e retrocessos, ainda assim, a CF representa um importante avanço no país. No capítulo III, Seção I, Da Educação, no artigo 206, fica garantida em lei a gestão democrática como um dos princípios para a organização da educação brasileira:

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V -

valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; **VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;** VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Conforme os estudos de Mendonça (2000), identifiquei que, em dezembro de 1988, o deputado Octávio Elísio (PSDB) encaminhou um projeto de lei (PL n. 1.158) à Câmara Federal propondo as diretrizes e bases da educação nacional. O projeto se baseava nos estudos de Demerval Saviani, publicados na *Revista da Associação Nacional de Educação* (ANDE). Outras propostas foram anexadas e, na Câmara Federal, iniciaram-se os trabalhos sob coordenação de Florestan Fernandes, tendo como relator Jorge Hage (PSDB). Após vários embates, em 28 de junho de 1990, o substitutivo do relator foi aprovado, em sua terceira versão.

Ao passar na Câmara Federal, o projeto foi alvo de muitas polêmicas pelos conservadores, defensores dos interesses privatistas. De acordo com Mendonça (2000, p. 110), “Esses entraves variavam desde a possibilidade de arquivamento por decurso do prazo para apresentação de relatórios em comissões, até a apresentação surpresa de substitutivo que acomodava os interesses dos empresários do ensino.” Na sequência, no Senado, o senador Darcy Ribeiro apresentou um projeto alternativo para a Comissão da Educação, o qual foi aprovado. Dessa forma, o Senado teve de analisar os dois projetos. Com a eleição de 1994, foi eleito presidente Fernando Henrique Cardoso (coligação PSDB-PFL); assim, técnicos que já haviam prestado assessoria ao projeto de Darcy Ribeiro haviam retornado à equipe ministerial fazendo com que, através de manobras regimentais, o substitutivo de Darcy Ribeiro fosse aprovado pela comissão. Voltando à Câmara Federal, o projeto foi aprovado em 17 de dezembro de 1996 e sancionado sem vetos pelo presidente.

Devido à pressão exercida pelo FNE, o princípio da gestão democrática do ensino público foi apresentado na LDB n.º 9.394/96, no Título II, quando trata-se dos princípios e fins da educação nacional, no artigo 3º, inciso oitavo, conforme se verifica no texto:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; **VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;** IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extraescolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) XIII - garantia do

direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Lei nº 13.632 de 2018). (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Na referida lei, o seu artigo 14 também trata da participação para a realização da gestão escolar democrática: “I – A participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (BRASIL, 1996).

Da mesma forma que na CF de 1988, na LDB de 1996, a gestão democrática não foi incorporada a todas as instituições que recebem recursos públicos para sua manutenção, assim como não foi tratado sobre a escolha de diretores pela comunidade escolar.

No texto da Lei n.º 10.172, não houve nenhum encaminhamento de obrigatoriedade sobre a gestão democrática, embora o termo e seus correlatos sejam tratados em quatro situações:

[...] dentre os princípios de formação dos professores e valorização do magistério, a vivência de formas de gestão democrática. No eixo de Financiamento e Gestão é definido que cada sistema deve implantá-la na forma de Conselhos de Educação [...]. A escolha de diretores é enunciada mediante garantia de compromisso com a proposta definida pelos conselhos escolares. É também insistente a necessidade de controle social dos recursos por meio dos Conselhos de Educação. (POLI; LAGARES; 2017, p. 838).

Já a Lei n.º 13.005 de 2014 trata da gestão democrática nos artigos 2º, 6º e 9º:

Art. 2º são diretrizes do PNE: [...] VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

[...]

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

[...]

Art. 9º Os estados, o DF e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a GD da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta Lei [...] (BRASIL, 2014a).

No artigo 2º, a gestão democrática é lembrada como princípio, assim como já constava na CF de 1988 e na LDB de 1996. No artigo 6º, embora não seja mencionada diretamente a gestão democrática, trata-se da necessidade de organizar mecanismos democráticos. No artigo 9º, ocorre o estabelecimento do prazo de dois anos, a contar da publicação da lei, para que os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovem leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública em seu âmbito de atuação – ou

seja, abre-se um tempo específico para que os legislativos estaduais e municipais, baseando-se na autonomia dos sistemas de ensino, tratem da gestão democrática elaborando legislações próprias, regulamentando e/ou lidando com seus aspectos, até 2016.

O PNE apresenta duas estratégias na meta 7 que tratam da qualidade da educação:

7.4) induzir processo contínuo de auto avaliação 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 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, 2014b).

A ideia consiste em articular democracia a esse critério, afinal, mais que garantir o acesso e a permanência, é preciso, também a oferta de ensino de qualidade, contudo, a qualidade advogada pela meta 7 está associada à produção de resultados passíveis de mensuração. Já a qualidade para além dos resultados tem sido deixada de lado, fazendo com que a democratização do ensino não ocorra devido à falta de equidade na qualidade. Segundo Mendonça (2000, p. 81), “Para alguns, essa degradação da escola seria, inclusive, uma política deliberada do Estado, uma resposta coerente das classes dominantes à demanda por escola pública para todos.” Em 1986, a IV Conferência Brasileira da Educação (CBE) já sinalizava que a democratização da educação deveria passar por acesso, qualidade e gestão.

No PNE, a meta 19 é a que trata especificamente da gestão democrática:

Assegurar condições, no prazo de 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, 2014b).

A redação dessa meta é contraditória, uma vez que aborda a ideia de gestão democrática mediante associação de critérios técnicos de mérito e desempenho (que são características mais voltadas à gestão gerencial) e de consulta pública à comunidade escolar (que está mais ligada à gestão democrática). De acordo com o estudo de Silva (2019), a meta 19 se apresenta engessada ao mesclar o conceito de “democracia” com o de “meritocracia”. O autor considera que, através do PME, os gestores municipais conseguiriam minimizar ou superar tais problemas a fim da manutenção de uma qualidade social da educação (SILVA, 2019). Cabe ressaltar que, no texto



encaminhado pelo PL n.º 8.035/2010, constava “participação da comunidade escolar”, trecho alterado na Lei n.º 13.005/2014 por “consulta pública à comunidade escolar”.

A meta 19 apresenta oito estratégias, sendo que a 19.1 e a 19.8 abordam o provimento dos cargos de dirigentes escolares com a seguinte redação:

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

[...]

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, grifo nosso).

No entanto, não mencionam nada de mais específico acerca da escolha de dirigentes escolares; assim, abre-se espaço para que os estados, os municípios e o DF tratem do assunto de diferentes modos. As estratégias 19.4, 19.6 e 19.7 dão ênfase para aspectos concernentes à gestão escolar democrática, enfatizando o espaço da escola, conforme se verifica na respectiva redação:

19.4 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;

[...]

19.6 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;

19.7 favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; [...] (BRASIL, 2014b).

As estratégias 19.2, 19.3 e 19.5 propõem um alargamento sobre a matéria da gestão democrática; sugerem formas de realizar a gestão democrática educacional, estabelecendo meios que vão além da gestão democrática escolar:

19.2 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;

19.3 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;

[...]

19.5 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; [...] (BRASIL, 2014b).

Embora a escola seja o centro do sistema educacional, isso não é suficiente; conforme Souza e Pires (2018, p. 72), “[...] se queremos relações mais horizontais no cotidiano escolar, um bom incentivo a isto é justamente horizontalizar as relações no âmbito do próprio sistema educacional. Assim, buscar formas de se democratizar a gestão do sistema educacional como um todo se mostra urgente.”

Outro documento em que a gestão democrática é apresentada é o PEE de SC, Lei n.º 16.794/2015. Nele, esse princípio é contemplado na meta 18:

Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste Plano. (SANTA CATARINA, 2015).

É notório destacar que, embora o PEE siga a premissa do PNE, a meta sobre gestão democrática nada menciona a respeito da associação aos critérios de mérito e desempenho, afinal cada uma das Unidades da Federação tinha essa autonomia para elaborar seus planos de educação incorporando avanços.

É importante mencionar que, em 2021, em Santa Catarina, o Ministério Público (MPSC) emitiu uma nota técnica para prestar esclarecimentos. O estado adotava em seu sistema de ensino que a escolha para diretor escolar aconteceria através de voto direto e secreto, porém, no julgamento do Sistema Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 123, a eleição foi considerada inconstitucional. De acordo com essa nota técnica do MP,

A recomendável consulta à comunidade escolar para informar a autoridade nomeante acerca da pessoa mais qualificada para ser investida no cargo/função de Diretor Escolar, ainda que possa comeder a livre nomeação (mas nunca a livre exoneração), não tem aptidão para malferir a Constituição, desde que não caracterize a promoção de eleição direta: pelo contrário: a consulta filia-se à determinação principiológica do art. 206, VI, da Constituição Federal. (SANTA CATARINA, 2021, p. 8).

Dessa forma, os municípios precisam aprovar normas que prevejam a consulta à comunidade escolar, e que privilegiem e incentivem a necessidade de qualificação técnica para

exercer o cargo de diretor escolar, bem como “[...] atrelar o exercício da função a um plano de gestão escolar ou instrumento semelhante, alinhado, na medida do possível, às metas e estratégias pertinentes do Plano Municipal de Educação.” (SANTA CATARINA, 2021, p. 16).

Conseqüentemente, o município que não aprovou lei que regulamente a gestão democrática está em mora, ou seja, em atraso com o cumprimento dessa obrigação prevista na Lei n.º 13.005/2014. Além disso, foi aprovada a Lei n.º 14.113/2020, que restabeleceu o Fundeb e atrelou incentivo financeiro para as redes que realizam a escolha do diretor respeitando a gestão democrática, ou seja, realizando-a por meio da consulta à comunidade.

Assim, tais iniciativas que propõem ajustes (seja quanto à forma de escolha, seja quanto aos critérios exigidos), apesar de representarem incentivo para que os municípios recebam recursos e apoio técnico da União, não representam a ideia de gestão democrática na sua vertente, uma vez que ocorre a descentralização de poder, quando, para além disso, precisaria desconcentrar o poder. Além disso, os contornos de desconcentração ocorrem apenas com envolvimento na implementação e execução (POLI; LAGARES, 2017).

Esse modelo de descentralização que “[...] não redistribui o poder, pois os núcleos de tomadas de decisões são mantidos, desfavorece a construção de gestão democrática da educação” (BARLETA, 2015, p. 75). Segundo a autora, a desconcentração de tarefas tem sido sinônimo de descentralização. Portanto, descentralizar atividades e tarefas representa responsabilizar o diretor. Nessa direção, segundo Paro (2016, p. 15), “O que nós temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor.” Por isso, ele se torna o responsável pelo cumprimento da lei e da ordem na escola, porém (2016, p. 15) não possui autonomia em relação aos escalões superiores. Paro (2016, p. 16) propõe que se aprofundem as reflexões para que se perceba que, “[...] ao se distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não estará perdendo poder – já que não se pode perder o que não se tem –, mas dividindo responsabilidade. E, ao acontecer isso, quem estará ganhando poder é a própria escola.”

Diante do percurso realizado, quanto à regulamentação da gestão democrática no ensino público, é importante retomar que ela, enquanto norma, foi elaborada, sancionada, promulgada num determinado contexto histórico, social, político, econômico e que todo esse processo transcorreu numa arena de disputas, com atores individuais e coletivos, cada qual lutando em prol de seus interesses. E, como já dizia Carlos Drummond de Andrade (2012), “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei [...]”, portanto, não basta a gestão democrática estar nas leis para que seja garantida: é preciso encontrar formas que a assegurem, mecanismos para que ocorra a sua materialização. Conforme Poli e Lagares (2017, p. 837), “[...] estar normatizado

não é o suficiente; é preciso que a normatização seja uma construção social e que seja efetivada.”

Esta é uma tarefa desafiadora, visto que há situações em que a teoria nem sempre acompanha a prática, conforme apontado no estudo de Silva (2018, p. 9). Ao analisar a repercussão do PME nas escolas públicas de Recife e Olinda, o autor aponta que há distâncias entre a regulamentação estabelecida nos PMEs e as práticas vivenciadas e, embora elas sinalizem “uma concepção de planejamento educacional democrático comprometido com a educação cidadã, essa visão ainda não se faz presente junto à comunidade escolar”.

Circunstâncias semelhantes também são apontadas no trabalho de Bonfante (2018). Ao analisar leis municipais e planos de gestão escolar de Criciúma (SC), a autora conclui que, embora a gestão democrática seja a concepção indicada pelas candidatas eleitas em seus planos para basear seu trabalho, a perspectiva que se acentua é a representativa.

Assim, ao se considerar a CF de 1988, são 34 anos de gestão democrática do ensino público constando em lei; mas, mesmo tendo se passado mais de três décadas, muitos são os desafios para que, de fato, ela se efetive como uma política pública e não somente por atos isolados. Conforme Poli e Lagares (2017, p. 838), “Das leis à efetividade, um enorme hiato, pois, se foi por meio de lutas históricas que a gestão democrática chegou às normas, as disputas provenientes desse processo perpassam a continuidade progressiva dessa trajetória.”

De maneira resumida, afirmo que, para registrar a gestão democrática nas legislações nacionais, foram travadas muitas lutas. Embora se considere que ter a gestão democrática do ensino público estabelecida nas legislações nacionais signifique avanços, isso não denota que estão dadas as garantias para que ela se materialize, sendo necessária uma construção permanente. Afinal, assim como existem desafios, existem possibilidades.

## 4 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE 2015 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Objetivo neste capítulo apresentar categorias e subcategorias que emergiram na pesquisa e, a partir das descrições extraídas dos documentos, realizar as análises estabelecendo relações com os estudos da revisão de literatura, sem perder de vista os pressupostos teóricos que embasam a pesquisa. Ressalto a importância de um olhar apurado para que o pesquisador consiga captar o sentido exposto e, para além dele, o significado que pode estar em um meio obscurecido, ou seja, elucidar aquilo que está nas entrelinhas, isto é, no movimento da realidade. Conforme Godoy (1995, p. 23), o esforço do analista é duplo: terá de entender o sentido da comunicação e desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem, passível de ser enxergada por meio ou ao lado da primeira.

Considerando esse contexto, busco compreender, na subcategoria *A meta da gestão democrática da educação nos PMEs*, o que consta sobre a meta da gestão democrática nos PMEs, comparando ao que é contemplado na meta da gestão democrática do PNE e do PEE de Santa Catarina e na subcategoria *A escolha para diretor de escola* nos PMEs analiso as estratégias da meta que tratam sobre a escolha para diretor. Nas outras subcategorias, busco analisar como ocorre a participação, condição preliminar para a efetivação da gestão democrática – que, entretanto, encontra-se numa arena de disputas.

### 4.1 EXPLORAÇÃO E ANÁLISE DO MATERIAL

A segunda fase da análise de conteúdo é voltada à exploração do material, em que, segundo Bardin (2016, p. 131), “Se as diferentes operações da pré-análise forem convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a aplicação sistemática das decisões tomadas.” Nessa etapa, o objetivo é estabelecer as unidades de registro e as unidades de contexto. Ao reler os 14 PMEs, extraí dos textos trechos que poderiam ter relação com os aspectos de interesse deste trabalho, de modo especial os que tinham relação com a gestão democrática, defini assim a unidade de análise, que, segundo Moraes (1999, p. 5), “é o elemento unitário de conteúdo a ser submetido posteriormente à classificação”.

De acordo com o processo de unitarização, as unidades de análise devem ser codificadas, associando-se cada uma ao sistema de codificação já existente e após serem isoladas. Essa transformação de dados brutos em unidades de análise é importante, uma vez que, em fases posteriores, elas serão tratadas fora do contexto da mensagem original, tendo de

ser compreendidas e interpretadas mantendo-se o significado original (MORAES, 1999). Dessa forma, selecionei as unidades de interesse do estudo e desprezei as que tratavam de outras circunstâncias, como, por exemplo, informações históricas e geográficas presentes na caracterização dos municípios.

Com as leituras, fui identificando possíveis categorias buscando atender aos objetivos propostos por esta dissertação; portanto, sempre com o radar focado nos aspectos que tratavam da gestão democrática. Segundo Moraes (1999, p. 6), “A categorização é um procedimento de agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles. Classifica-se por semelhança ou analogia, segundo critérios previamente estabelecidos ou definidos no processo.” Segundo Bardin (2016), para criar boas categorias, é preciso levar em consideração as seguintes qualidades:

a) exclusão mútua: “esta condição estipula que cada elemento não pode existir em mais de uma divisão” (BARDIN, 2016, p. 149); assim, uma determinada unidade de análise não pode ser classificada em duas ou mais categorias;

b) homogeneidade: “Num mesmo conjunto categorial só se pode funcionar com um registro e com uma dimensão da análise [...]” (BARDIN, 2016, p. 150);

c) pertinência: “uma categoria é considerada pertinente quando está adaptada ao material de análise escolhido, e quando pertence ao quadro teórico definido” (BARDIN, 2016, p. 150);

d) objetividade e fidelidade: “As diferentes partes de um mesmo material, ao qual se aplica a mesma grade categorial, devem ser codificadas da mesma maneira, mesmo quando submetidas a várias análises [...]” (BARDIN, 2016, p. 150) – isso exige uma definição clara das variáveis;

e) produtividade: “Um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis: em índices de inferências, em hipóteses novas e em dados exatos [...]” (BARDIN, 2016, p. 150); e a produção de resultados é o que toda pesquisa requer.

A partir das leituras e de forma atrelada à opção da técnica de análise que compõe esta pesquisa, desenvolvi inicialmente duas grandes categorias de análise para o estudo: gestão escolar e gestão educacional. Diante disso, realizei uma breve descrição acerca do que constitui cada uma das categorias centrais, conforme consta no Quadro 6.

Quadro 6 – Categorias de análise

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Categoria 1</b> | <b>Gestão escolar (a partir do que os PMEs apontam)</b>   |
| <b>Definição</b>   | Nesta categoria, são apresentadas informações sobre a esfera micro, ou seja, o que ocorre dentro da escola, envolvendo as atividades desenvolvidas pelos profissionais dos estabelecimentos de ensino, como a questão da avaliação dos estudantes, da elaboração do projeto político-pedagógico, da organização do calendário escolar, do acompanhamento das atividades de aprendizagem, do envolvimento com a comunidade escolar, da aplicação financeira dos recursos pela escola, implantação/aplicação da avaliação institucional. Sempre pensando na vinculação com a gestão democrática, especialmente as questões que abarcam a questão da participação. |
| <b>Categoria 2</b> | <b>Gestão educacional (a partir do que os PMEs apontam)</b>   |
| <b>Definição</b>   | Esta categoria reúne informações sobre a esfera macro, ou seja, o que ocorre em nível de sistema de ensino, o que diz respeito às orientações e formulações gerais que dão substância à política educacional, incluindo as questões gerais da educação, da organização da rede, do planejamento educacional, especialmente as questões que abarcam a participação. Sempre vinculando-as à gestão democrática – especialmente as questões que abarcam a dimensão da participação.  |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Posteriormente, realizei o processo da análise de conteúdo, de acordo com as etapas previstas. Nesse sentido, concebendo o PME como uma política educacional abrangente no âmbito dos municípios, analisei em que medida os PMEs assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração da educação municipal.

Analisando os 14 PMEs da AMAI, considerando as duas grandes categorias centrais que compõem este campo – a Gestão educacional e a Gestão escolar –, extraí trechos que se relacionavam à gestão democrática e classifiquei de acordo com as respectivas categorias. Assim, verifiquei que o termo “participação” incidia inúmeras vezes, nas duas categorias, como um dos princípios da gestão democrática; logo, para apreender e operar melhor nas unidades de análise que constituiu a pesquisa em questão, realizei o desdobramento de novas subcategorias, consequentemente, envolvendo a participação, as quais evidenciam o modo como ela está presente na gestão escolar e na gestão educacional.

Para representar a participação na gestão escolar, optei pelas seguintes subcategorias: i) a participação para o planejamento escolar nos PMEs e ii) a participação para fiscalização ou responsabilização nos PMEs. Referente à participação na gestão educacional, fiz a opção pelas subcategorias: iii) a participação popular nos PMEs e iv) a participação de representantes da comunidade educacional nos PMEs. No processo de análise, emergiram na categoria Gestão educacional outras três subcategorias: v) a meta da gestão democrática da educação nos PMEs, vi) a escolha para diretor de escola nos PMEs e vii) Relações público-privado nos PMEs.

A seguir, apresento as descrições encontradas nos documentos e as respectivas análises realizadas.

#### 4.2 A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NOS PMEs

Viso nesta seção apresentar e analisar o que consta nos PMEs sobre a meta da gestão democrática, comparativamente ao que é contemplado na meta da gestão democrática do PNE e na meta da gestão democrática do PEE de Santa Catarina. Num primeiro momento, destaco que, considerando a busca prévia realizada por meio da revisão de literatura, foi possível identificar que um dos estudos possibilitou um direcionamento para que fosse possível apreender sobre a análise desta subcategoria: a meta da gestão democrática da educação nos PMEs.

O material pesquisado é o artigo intitulado “A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos”, de Esquinsani, Dametto e Lauer (2020). No estudo, os autores, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, apresentam o resultado de uma investigação em relação ao termo “gestão democrática” nos PMEs dos 497 municípios do Rio Grande do Sul. O *corpus* documental corresponde aos textos dos PMEs sul-rio-grandenses, os quais foram examinados a partir da técnica da análise de conteúdo.

Para dar conta da discussão sobre gestão democrática, os autores apresentam os elementos do PNE e do PEE, buscando identificar semelhanças e diferenças; a seguir, os autores compartilham as noções de gestão democrática em parte dos 497 PMEs; na terceira parte, realizam a análise sobre os achados da pesquisa, principalmente acerca dos principais critérios que são apresentados como indicadores de gestão democrática.

A análise dos autores apontou que os PMEs sul-rio-grandenses alinham-se de modo geral ao que consta no PNE, provavelmente porque o PEE do Rio Grande do Sul ainda não havia sido elaborado; logo, os municípios se basearam no plano nacional. Os autores afirmam, também, que a gestão democrática do ensino público tem-se materializado por meio de três dimensões: “[...] a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios [...]; o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos [...]; o controle social [...]” (ESQUINSANI; DAMETTO; LAUER, 2020, p. 126).

O estudo apresentado contribuiu para os encaminhamentos possíveis acerca de como operacionalizar as discussões teóricas em torno do objetivo desta seção. Para isso, foi organizado um quadro que apresenta a meta da gestão democrática presente no PNE, no PEE



de Santa Catarina e nos PMEs da AMAI. Observando a grande quantidade de repetições das metas dos PMEs comparativamente ao PNE, optei, para facilitar a organização, por apresentar as metas com base nos conteúdos referentes a prazo, critérios, local, recursos; por fim, apresento o que apareceu repetido nas metas dos PMEs em comparação ao PEE.

Ao analisar o conjunto de PMEs da AMAI, verifiquei que todos tratam da gestão democrática em suas metas, sendo que dez planos a apresentam na meta dezenove e três a abordam na meta dezoito. Supostamente, tal alteração referente ao número da meta justifica-se em função de a relação da gestão democrática ser estabelecida na meta dezenove no PNE e constar na meta dezoito no PEE. Somente o PME 14, que se constitui de modo integrado, aborda a gestão democrática na meta 14, e faz menção ao fato de que ela se refere à meta 19 do PNE.

Partindo da ideia de que os PMEs são documentos importantes, que, respeitando a legislação vigente, têm por intuito concretizar o que preconiza o PNE, pude compreender a quantidade de similitudes das metas dos PMEs comparativamente às do PNE.

A fim de visualizar a meta da gestão democrática presente no PNE, no PEE e nos PMEs da AMAI, e de contribuir com a operacionalização das discussões teóricas, organizei quadros com base nas diferentes temáticas tratadas no texto da meta, dividi as informações em prazo, critérios, local e recursos. A partir de tais dados, busquei realizar de modo integrado algumas reflexões acerca da respectiva temática. O Quadro 7, a seguir, apresenta a estipulação de prazos que constam na meta da gestão democrática no âmbito dos entes.

Quadro 7 – Estipulação de prazo na meta da gestão democrática no âmbito dos entes federados – União, estado e municípios

(continua)

|   |   |
|---|---|
| Texto da meta da gestão democrática no PNE, Lei n. 13.005, referente ao prazo | PNE Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (BRASIL, 2014b).   |
| Texto da meta da gestão democrática no PEE, Lei n. 16.794, referente ao prazo | PEE de SC Meta 18: Garantir em legislação específica aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, [...] no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste Plano. (SANTA CATARINA, 2015). |

(conclusão)

|  |  |
|--|--|
| <p>Texto da meta da gestão democrática nos PMEs da AMAI referente ao prazo</p> | <p>PME 01 Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 100).<br/> PME 02 Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 124).<br/> PME 03 Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 45).<br/> PME 04 Meta 18: Garantir, no prazo de 2 (dois) anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação básica. (2015, p. 105).<br/> PME 05 Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação [...] (2015, p. 61).<br/> PME 06 Meta 18: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 110).<br/> PME 07 Meta 19: Garantir em legislação específica, aprovadas no âmbito do Município, condições para a efetivação da gestão democrática. (2015, p. 89).<br/> PME 08 Meta 18: Garantir em legislação específica, aprovadas no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática [...] no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste Plano. (2015, p. 148).<br/> PME 09 Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 67).<br/> PME 10 Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação [...] no prazo de 2(dois) anos após a aprovação deste Plano. (2015, p. 96).<br/> PME 11 Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação [...] (2015, p. 95-96).<br/> PME 12 Meta 18: Garantir, no prazo de 2 (dois) anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação básica [...] (2015, p. 161).<br/> PME 13 Meta 19: Assegurar condições para que a gestão democrática das redes públicas de ensino seja mantida e ampliada [...] (2015, p. 62).<br/> PME 14 Meta 19: Garantir em legislação específica aprovada em âmbito municipal a efetivação da gestão democrática [...] a partir do 1º ano de vigência deste plano. (2015, p. 141).</p> |
|--|--|

Fonte: elaboração da autora a partir do PNE (BRASIL, 2014b), do PEE (SANTA CATARINA, 2015) e dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

A meta 19 do PNE estipula o prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação pública, e o PEE estabelece o prazo de um ano para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e no ensino superior públicos, haja vista sua aprovação no ano seguinte. No que tange à realidade dos PMEs da AMAI, constatei que dois nada mencionam sobre estipulação de prazo; já o PME 08 (2015, p. 148) afirma que seria no prazo de um ano após a aprovação do plano, e no PME 14 (2015, p. 141) consta “a partir do 1º ano de vigência deste plano”, em acordo com o estabelecido no PEE; os outros dez PMEs propõem o período de dois anos, portanto, em acordo com a proposta do PNE. O Quadro 8 apresenta os critérios estabelecidos na meta da gestão democrática.

Quadro 8 – Critérios estabelecidos na meta da gestão democrática

|  |   |
|--|---|
| Texto da meta da gestão democrática no PNE, Lei n. 13.005, referente aos critérios       | PNE Meta 19: [...] associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (BRASIL, 2014b).   |
| Texto da meta da gestão democrática no PEE de SC, Lei n. 16.794, referente aos critérios | *   |
| Textos das metas da gestão democrática nos PMEs da AMAI referente aos critérios          | <p>PME 01 Meta 19: [...] associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 100).</p> <p>PME 02 Meta 19: associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 124).</p> <p>PME 03 Meta 19: associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 45).</p> <p>PME 04 Meta 18: associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 105).</p> <p>PME 05 Meta 19: associada a critérios técnicos, desempenho e consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 61).</p> <p>PME 06 Meta 18: associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 110).</p> <p>PME 07 Meta 19: **</p> <p>PME 08 Meta 18: **</p> <p>PME 09 Meta 19: [...] associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 67).</p> <p>PME 10 Meta 19: **</p> <p>PME 11 Meta 19: [...] associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 95-96).</p> <p>PME 12 Meta 18: [...] associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 161).</p> <p>PME 13 Meta 19: [...] associada a critérios técnicos de desempenho e consulta pública à comunidade escolar [...] (2015, p. 62).</p> <p>PME 14 Meta 19: **</p> |

Fonte: elaboração da autora a partir do PNE (BRASIL, 2014b), do PEE (SANTA CATARINA, 2015) e dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Legenda: \* nada consta acerca dos critérios na meta da gestão democrática no PEE de Santa Catarina. \*\* nada consta acerca dos critérios na meta da gestão democrática neste PME.

Do ponto de vista apresentado sobre os critérios estabelecidos na meta, depreendo a relação da gestão democrática com a escolha de diretores, como está sugerido no conteúdo da estratégia 19.1. Levando em consideração as informações do quadro anterior, verifiquei que dez PMEs, com redação igual ou semelhante, propõem na meta 18 ou 19, para a escolha de diretor escolar, a associação a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar; quatro PMEs nada mencionam acerca da respectiva temática. Logo, evidenciei que a meta tende a resumir a pauta de gestão democrática à definição de critérios que associem mérito, desempenho e consulta pública na gestão escolar pública, concretizando o ideário do que compõe a nova gestão do Estado, isto é, de modo atrelado ao mecanismo que se advoga acerca da reestruturação produtiva do trabalho. Em outras palavras, parece se referir à gestão democrática como a escolha de diretores.

Corroborando esse aspecto e seguindo essa perspectiva, Silva (2019) faz uma análise no PME 2015-2025 de Dourados (MS) em relação aos desafios e às perspectivas de implementação da gestão democrática da educação; evidencia que, após a aprovação do respectivo PME, o município aprovou legislação que somente regulamenta a eleição para diretor e, de acordo com os resultados, “[...] a grande maioria dos participantes da pesquisa aponta que não visualiza mudanças que tenham o intuito de promover a gestão democrática.” (SILVA, 2019, p. 7).

Nessa mesma direção, o artigo de Palú e Petry (2021) intitulado “Planos de Gestão Escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina”, que trata da nova forma de escolha do gestor, instituída a partir de 2013, aponta que, embora ocorra a adoção dos PGEs, e estes sejam anunciados como instrumentos de gestão democrática, eles apresentam-se alinhados às reformas neoliberais e direcionam as ações escolares com base na Nova Gestão Pública (NGP) e na Nova Governança Pública, modificando o modo de administrar o Estado e, por extensão, as suas instituições, que passam a seguir os pressupostos do mercado. Tais circunstâncias reverberam na gestão da educação e das escolas. Portanto, depreendo que a escolha para diretor é apenas um dos aspectos que podem envolver a gestão democrática.

O Quadro 9, a seguir, apresenta as especificações do local na meta da gestão democrática.

Quadro 9 – Especificação de local na meta da gestão democrática

|   |   |
|---|---|
| Texto da meta da gestão democrática no PNE, Lei n. 13.005, referente ao local | PNE Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (BRASIL, 2014b).  |
| Texto da meta da gestão democrática no PEE, Lei n. 16.794, referente ao local | PEE de SC Meta 18: [...] na educação básica e superior públicas. (SANTA CATARINA, 2015).  |
| Textos das metas da gestão democrática nos PMEs da AMAI referente ao local    | <p>PME 01 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 100).</p> <p>PME 02 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 124).</p> <p>PME 03 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 45).</p> <p>PME 04 Meta 18: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 105).</p> <p>PME 05 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 61).</p> <p>PME 06 Meta 18: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 110).</p> <p>PME 07 Meta 19: [...] na educação básica pública [...] (2015, p. 89).</p> <p>PME 08 Meta 18: [...] na educação básica e superior públicas [...] (2015, p. 148).</p> <p>PME 09 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 67).</p> <p>PME 10 Meta 19: *</p> <p>PME 11 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 95-96).</p> <p>PME 12 Meta 18: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 161).</p> <p>PME 13 Meta 19: [...] no âmbito das escolas públicas [...] (2015, p. 62).</p> <p>PME 14 Meta 19: [...] na educação básica [...] (2015, p. 141).</p> |

Fonte: elaboração da autora a partir do PNE (BRASIL, 2014b), do PEE (SANTA CATARINA, 2015) e dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Legenda: \* nada consta acerca do local na meta da gestão democrática neste PME.

Quanto ao local a que se visa atribuir materialidade à gestão democrática, verifiquei que, do conjunto de 14 PMEs da AMAI, 10 se referem ao âmbito das escolas públicas, assim como está redigido no PNE; o PME 08 faz menção ao fato de que ocorre “na educação básica e superior públicas” (2015, p. 148), conforme é apresentado no PEE de SC. O PME 07, “na educação básica pública” (2015, p. 89); o PME 14, “na educação básica” (2015, p. 141); o PME 10 nada menciona acerca do assunto. Tal diagnóstico suscita dúvidas, haja vista a gestão

democrática deve ser exercitada em todos os âmbitos, inclusive no privado, não apenas no público. Fica evidente que existe um entendimento superficial em relação ao modo como a gestão democrática deve acontecer; ou seja, se está restrita à educação pública (conforme sinalizado por dez PMEs da AMAI), isso pode influenciar quanto a em que medida de fato ocorre, ou até mesmo se está sendo contemplada em todas as suas instâncias, uma vez que é dado foco apenas na gestão democrática no âmbito escolar.

Para compreender os mecanismos possíveis para o alcance da meta da gestão democrática, o Quadro 10 apresenta excertos que constam nos PMEs sobre a previsão de recursos e apoio na respectiva meta.

Quadro 10 – Previsão de recursos e apoio na meta da gestão democrática

|   |   |
|---|---|
| Texto da meta da gestão democrática no PNE, Lei n. 13.005, referente aos recursos       | PNE Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014b).  |
| Texto da meta da gestão democrática no PEE de SC, Lei n. 16.794, referente aos recursos | *   |
| Textos das metas da gestão democrática nos PMEs da AMAI referente aos recursos          | <p>PME 01 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (2015, p. 100).</p> <p>PME 02 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (2015, p. 124).</p> <p>PME 03 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico do município para tanto. (2015, p. 45).</p> <p>PME 04 Meta 18: **</p> <p>PME 05 Meta 19: **</p> <p>PME 06 Meta 18: [...] contando com recursos e apoio técnico da União para tanto. (2015, p. 110).</p> <p>PME 07 Meta 19: **</p> <p>PME 08 Meta 18: **</p> <p>PME 09 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (2015, p. 67).</p> <p>PME 10 Meta 19: **</p> <p>PME 11 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico da União, Estado e Município. (2015, p. 95-96).</p> <p>PME 12 Meta 18: **</p> <p>PME 13 Meta 19: [...] prevendo recursos e apoio técnico. (2015, p. 62).</p> <p>PME 14 Meta 19: **</p> |

Fonte: elaboração da autora a partir do PNE (BRASIL, 2014b), do PEE (SANTA CATARINA, 2015) e dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Legenda: \* nada consta acerca da previsão de recursos na meta da gestão democrática no PEE de Santa Catarina.  
 \*\* nada consta acerca da previsão de recursos na meta da gestão democrática neste PME.

Referente a recursos e apoio técnico para efetivação da gestão democrática, sete PMEs nada mencionam, seguindo o PEE; os outros sete afirmam contar com a União, o estado e o município, conforme consta no PNE. Portanto, caberia aos municípios prever e pleitear esse apoio da União, afinal, considerando Cury (2007b, p. 3), “[...] políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas.”

Em relação ao compromisso com o acesso e a permanência dos estudantes na educação formal, aspectos que incidem diretamente na gestão democrática e na garantia ao direito à educação, identifiquei alguns apontamentos, conforme consta no Quadro 11.

Quadro 11 – O compromisso com o acesso, a permanência e o êxito escolar na meta da gestão democrática

|   |  |
|---|--|
| Texto da meta da gestão democrática no PNE, Lei n. 13.005, referente ao compromisso com acesso, permanência e êxito escolar       | *  |
| Texto da meta da gestão democrática no PEE de SC, Lei n. 16.794, referente ao compromisso com acesso, permanência e êxito escolar | PEE de SC Meta 18: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino. (SANTA CATARINA, 2015).   |
| Textos das metas da gestão democrática nos PMEs da AMAI referente ao compromisso com acesso, permanência e êxito escolar          | PME 04 Meta 18: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante. (2015, p. 105).<br>PME 07 Meta 19: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema municipal de Ensino. (2015, p. 89).<br>PME 08 Meta 18: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema de Ensino. (2015, p. 148).<br>PME 10 Meta 19: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Municipal de Ensino. (2015, p. 96).<br>PME 12 Meta 18: [...] que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante. (2015, p. 161). |

Fonte: elaboração da autora a partir do PNE (BRASIL, 2014b), do PEE (SANTA CATARINA, 2015) e dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Legenda: \* nada consta acerca do compromisso com acesso, a permanência e o êxito escolar na meta da gestão democrática no PNE.

Cinco PMEs apontam outros aspectos, para além da escolha de diretor, associando a gestão democrática ao compromisso com acesso, permanência e êxito escolar. O modo como foi redigido esse trecho da meta supracitada evidencia que ela está diretamente relacionada ao

que propõe o PEE de Santa Catarina. Considerando essa redação, percebi que a gestão democrática implica uma educação democrática, e que esta busca, para além da democratização do acesso e da permanência, a qualidade dessa permanência aos estudantes, resultando em aprendizagens significativas, que possibilitem o acesso, a transformação e a inovação do conhecimento histórico e culturalmente produzido. Esse elemento é essencial para que de fato se cumpra a construção da cidadania, garantindo-se e ampliando-se seus direitos sociais como sujeitos partícipes dessa sociedade. Logo, garantir que os estudantes tenham assegurados o acesso e a permanência torna-se fundamental na construção de uma gestão democrática sólida, capaz de garantir o direito à educação.

Contudo, nessa esteira, insiro a importância da gestão escolar democrática e da gestão educacional democrática, uma vez que

Pela gestão democrática do ensino público, portanto, compreende-se que escola está inserida na comunidade que a envolve, por isso, há uma exigência principiológica de que as decisões pedagógicas e administrativas precisam ser tomadas, a tempo e modo, privilegiando a participação de estudantes, mães, pais, responsáveis, professores, equipe pedagógica, órgãos colegiados e demais trabalhadores da educação e representantes da sociedade civil organizada, para que a integração comunitária seja efetiva e atenda aos interesses de todos os envolvidos, sobretudo a garantia da aprendizagem e a efetivação do direito à educação pública de qualidade das crianças e adolescentes residentes no território abrangido pelo estabelecimento escolar.” (SANTA CATARINA, 2021, p. 5).

Conforme consta no PME 07 (2015, p. 82), “A ação responsável e integrada dos segmentos educacionais favorece a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem, na organização escolar, contribuindo para o respeito às diversidades, formando novas lideranças e democratizando as instituições.” Ou seja, evidencio que a gestão democrática é um instrumento que contribui para melhorar a aprendizagem e diminuir as desigualdades. Conforme Saviani (2021, p. 62),

[...] se eu não admito que a desigualdade é uma igualdade possível, ou seja, se não acredito que a desigualdade pode ser convertida em igualdade pela mediação da educação (obviamente não em termos isolados, mas articulada com demais modalidades que configuram a prática social global), então, não vale a pena desencadear a ação pedagógica.

Em outras palavras, a educação é uma das formas de diminuir as desigualdades presentes no tecido social brasileiro, que está atrelado a um mundo econômico de capitalismo dependente e, em muitos momentos, a serviço da nova reestruturação produtiva.



Infiro que, seguindo o que consta no PNE, a maioria dos PMEs se refere à gestão democrática atrelando-a à escolha de diretor; contudo, conforme tratado anteriormente, esse é apenas um dos aspectos que a envolvem, pois, uma das grandes contribuições da gestão democrática é melhorar a aprendizagem, conforme proposto no PEE de SC – ressalto que essa perspectiva deve estar associada ao objetivo maior de colaborar com a emancipação do sujeito.

#### 4.3 A ESCOLHA PARA DIRETOR DE ESCOLA NOS PMEs

Nesta seção analiso o que os PMEs apresentam sobre as estratégias quanto à meta de gestão democrática que tratam da escolha de diretor escolar, conforme consta no Quadro 12.

Quadro 12 – A escolha para diretor nos PMEs

(continua)

|   |
|---|
| <p>PME 01 – 19.1 Assegurar, em regime de colaboração com o Estado e a União, através do repasse de transferências voluntárias do Estado, na área da educação, por meio de legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando a legislação nacional, considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 100).</p>  |
| <p>PME 02 – 19.1 Priorizar o repasse de transferência voluntárias do Estado, na área da educação para os Municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamentem a matéria na área de sua abrangência, respeitando a Legislação Nacional, considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; [...] (2015, p. 122).</p> <p>19.11 Garantir que o cargo de direção da Instituição da Educação Infantil seja exercido por profissional formado em curso de graduação em pedagogia, ou curso de licenciatura na área de educação. (2015, p. 123).</p> |
| <p>PME 03 – 19.9 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. (2015, p. 46).</p>   |
| <p>PME 04 – 18.1 Regulamentar o Art. 15 da Lei 84/2011 especificando critérios técnicos, tempo mínimos de experiência profissional na área do magistério na educação básica e titulação mínima. (2015, p. 105).</p> <p>18.11 Estimular a gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das instituições de educação básica, prevendo recursos e apoio técnico. (2015, p. 106).</p>  |
| <p>PME 07 – 19.1 Priorizar o repasse de transferência voluntárias do Estado, na área da educação para os Municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamentem a matéria na área de sua abrangência, respeitando a Legislação Nacional, considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; [...] (2015, p. 85).</p>  |

(conclusão)

|   |
|---|
| PME 08 – 18.1 Priorizar o repasse de transferência voluntárias do Estado, na área da educação para os Municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamentem a matéria na área de sua abrangência, respeitando a Legislação Nacional, considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; [...] (2015, p. 148).  |
| PME 10 – 19.5 Estabelecer diretrizes para a gestão democrática da educação na escolha de diretor de acordo com o Estatuto do Servidor Público. (2015, p. 97).   |
| PME 11 – Garantir a nomeação de diretores para as escolas do quadro efetivo do magistério, respeitando-se a legislação e considerando critérios técnicos de mérito e desempenho. (2015, p. 96).   |
| PME 12 – 18. Garantir, no prazo de 2 (dois) anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação básica, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante. (2015, p. 161).  |
| PME 13 – 19.1 Assegurar o repasse de transferências voluntárias da União na área da Educação para o Município, uma vez aprovada legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar no processo de eleição, para o ato de nomeação dos/as diretores/as de escola. (2015, p. 65).<br>19.8 Assegurar a continuidade e aprimoramento dos Programas de formação de diretores/as e/ou gestores/as escolares e utilizar a prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores/as e/ou gestores/as escolares, sem prejuízo ao processo da gestão democrática. (2015, p. 66). |
| PME 14 – Para atender a Meta 19 a escolha destes profissionais deverá ser de forma democrática, sendo então a partir da eleição direta, envolvendo a comunidade escolar e com elaboração de lei específica que estabelecerá os critérios da eleição, a partir da aprovação deste plano. (2015, p. 125).<br>13. Estimular a participação de professores, servidores e estudantes no processo de escolha de gestores das Instituições escolares da rede municipal de ensino. (2015, p. 129).  |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

A escolha para diretor de escola cada vez mais tem ganhado espaço em pesquisas e debates educacionais, uma vez que processos de escolhas e práticas de gestão podem refletir na democratização da gestão, de acordo com Mendonça (2000, p. 171),

A forma de escolha de dirigentes escolares talvez seja o tema que mais tem motivado pesquisadores na produção de reflexões teórico-conceituais e de investigações empíricas sobre a gestão democrática da educação, especialmente a análise do processo de eleições e das experiências vivenciadas em alguns sistemas de ensino. No debate sobre administração democrática das escolas, a forma como se escolhe o diretor tem ocupado lugar de destaque, sendo, frequentemente, colocada como primeira questão.

Com o intuito de examinar o que os PMEs da AMAI estabelecem para a forma de escolha da direção escolar nos seus sistemas de ensino e quais são os critérios exigidos, a partir da leitura atenta dos PMEs (que apresentam formas de escolha e critérios específicos e diferenciados exigidos para a nomeação) e da literatura que trata dessa temática, opto pelo agrupamento de informações e pela organização de novos quadros com as seguintes temáticas: escolha para diretor que trata de indicação, prova, eleição; e critérios para a escolha de diretor escolar que tratam da qualificação técnica e da consulta à comunidade escolar. No Quadro 13, portanto, apresento o que consta nos PMEs sobre “escolha para diretor escolar”.

Quadro 13 – Escolha para diretor escolar conforme previsto nos PMEs

|           |  |
|-----------|--|
| Indicação | PME 03: A escolha do gestor acontece por indicação. (2015, p. 94).   |
| Prova     | PME 03: 19.9 [...] aplicar prova nacional específica [...] (2015, p. 46).<br>PME 13: 19.8 [...] utilizar prova nacional específica [...] (2015, p. 66).  |
| Eleição   | PME 13: 19.1 [...] bem como, a participação da comunidade escolar no processo de eleição, para o ato de nomeação dos/as diretores/as de escola. (2015, p. 65).<br>PME 14: 8 Estabelecer diretrizes para a gestão democrática da educação, no prazo de um ano, contado da aprovação deste Plano e assegurar condições para sua implementação, garantindo eleição direta para diretores; [...] (2015, p. 142). |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Acerca da indicação, prova e eleição esses são os PMEs que tratam do assunto. O PME 03 anuncia que a escolha para diretor escolar é realizada através de indicação. Conforme Mendonça (2000, p. 174), o provimento por indicação é “[...] aquele em que é livre a nomeação por autoridade do Estado, inclusive quando o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias.” De acordo com Paro (2011, p. 37), nessa forma de provimento, “[...] o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou grupo no governo do estado ou do município.”

Esse procedimento permite o aumento do clientelismo político na escola, no qual ocorrem trocas de favores entre o político e o diretor, o que, por sua vez, caracteriza o patrimonialismo na ocupação do emprego público. De acordo com Mendonça (2000, p. 408),

O grau de interferência política no ambiente escolar que esse procedimento enseja permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende parte significativa da população. Para o diretor, gozar de confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público.

Já o estudo na rede municipal de ensino em Camaragibe (PE), realizado por Mendonça (2017), sinaliza que a indicação para diretores escolares não inviabiliza a efetivação de práticas democráticas e não impede que o diretor atue numa perspectiva colegiada, na qual as decisões e os encaminhamentos sejam assumidos por todos os segmentos da escola. Para a autora, não é a eleição em si que democratiza, mas o que ela pode representar como parte de um processo que envolve a participação; segundo ela, a eleição “[...] constitui-se, indiscutivelmente, como a maneira mais adequada para romper com o clientelismo da relação política com os diretores de escola e com o autoritarismo, [...] presente na relação entre a Secretaria de Educação, diretores e professores.” (MENDONÇA, 2017, p. 09). Portanto, entendo que a forma de escolha do diretor escolar baseada na indicação, não é participativa, uma vez que se exclui a comunidade escolar do processo de decisão.

Os PMEs 03 e 13 propõem aplicação de prova nacional específica como uma das estratégias para realizar a escolha do diretor, embora os dois planos, na sequência, estabeleçam que juntamente ocorre a consulta pública à comunidade. Sobre esse procedimento adotado por esses dois municípios, Mendonça (2000, p. 174) assim define: “Os processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas são designados *seleção e eleição*.”

Quanto aos procedimentos adotados para a realização da escolha de diretor, há também o provimento por meio do concurso público, que, conforme Mendonça (2000, p. 174), “engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados”. Ainda que, na análise dos PMEs da área de abrangência deste estudo, não tenha sido tratado da escolha do diretor por concurso, optei por tratar dessa temática já que é também uma das formas de escolha.

Conforme Paro (2011), a justificativa para que a escolha seja por meio de concurso ocorre devido à imparcialidade presente no critério técnico, que não favorece ninguém pessoalmente, uma vez que visa selecionar os que apresentarem os conhecimentos exigidos. O autor acrescenta ainda que é alegado um caráter democrático, pois é oferecida igualdade de oportunidades para todos os que realizam o concurso; mas destaca também as limitações desse processo, como, por exemplo, os usuários e trabalhadores das escolas não poderem escolher seu diretor.

Mendonça (2000, p. 409) faz a seguinte crítica: “[...] o concurso não consegue medir a capacidade prática dos candidatos ou a sua liderança para conduzir os processos político-pedagógicos que se passam na dinâmica escolar.”

Silveira (2016), em sua dissertação, fez um estudo na cidade de São Paulo para conhecer a perspectiva que o diretor de escola pública tem sobre a gestão democrática da escola pública; os dados estatísticos revelaram que os diretores daquela rede municipal não reconhecem a gestão democrática como meio da construção coletiva dos rumos da escola. Segundo o autor, o diretor tende a restringir o conceito de “gestão democrática” apenas ao plano formal, valorizando os encaminhamentos da administração municipal e desvalorizando a participação ativa e direta nas decisões da comunidade escolar (SILVEIRA, 2016). Acrescenta a essa análise o fato de o diretor não criar raízes junto à comunidade escolar porque ele faz rodízio entre as unidades escolares; por extensão, estabelece apenas o diálogo legalmente necessário com a comunidade escolar, principalmente no caso de pais ou responsáveis, e, claramente, com os alunos.

Dessa forma, compreendo que, assim como a indicação, também o concurso público é uma forma que, por não envolver a participação dos que compõem a comunidade escolar, se torna um processo de escolha pouco democrático. Nas duas situações, o diretor pode ser alguém de fora da comunidade escolar, portanto, alheio aos interesses dela.

Na sequência, a partir do processo de análise, constatei que os PMEs 13 e 14 sinalizam o processo de eleição para a escolha de diretor escolar. Mendonça (2000, p. 174) considera que o provimento por eleição é “aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar é manifestada pelo voto”. Para esse autor,

A eleição para diretores, por isso, é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e autoritarismo na administração da educação, tendo sido, durante anos, a principal bandeira de luta a favor da gestão democrática do ensino público. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático, além de permitir aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase. A eleição de diretores foi o principal mecanismo adotado por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. (MENDONÇA, 2000, p. 410).

Contudo, ela apresenta limitações. Com base na leitura de Paro (1996), optei por criar um quadro destacando alguns pontos que retratam expectativas/avanços e limites dessa forma de escolha.

Quadro 14 – Expectativas/avanços e limites sobre a eleição para diretor nas escolas públicas

| <b>Expectativas/avanços</b>  | <b>Limites</b>   |
|--|--|
| - Neutralizar práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal. A esse respeito, as eleições diminuíram ou eliminaram a influência de agentes políticos na nomeação do diretor. | - Em alguns sistemas, agentes políticos continuaram a influenciar na nomeação do diretor.<br>- Práticas clientelistas passaram a fazer parte também no interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato.<br>- Agentes políticos utilizam-se de sua experiência política para influenciar no próprio processo de eleição que se dá na unidade escolar. |
| - Com o processo de eleição, era esperado que a escola se encaminhasse rapidamente para uma convivência democrática e para maior participação de todos na gestão.  | - Mas as experiências mostraram que havia mais otimismo do que realismo nessas previsões.  |
| - Pensava-se que, com as eleições, o diretor mudaria seu comportamento, de forma radical e imediata.   | - Houve frustração ao se perceber que muitas das características do chefe, monocrático, que detém a autoridade máxima na escola, persistiram mesmo com a eleição.  |
| - Direito de as pessoas votarem.   | - Omissão em coparticipar das responsabilidades do eleito.   |
| - Com a eleição, o diretor é (ao menos em parte) desarticulado do poder autoritário do Estado e, assim, pode se articular mais com os interesses da escola.  | - Apesar da eleição, o diretor continua numa situação de dubiedade, entre o poder do Estado e as reivindicações da escola. Sente que tem obrigação para com o Estado, mas, ao mesmo tempo, não pode deixar de ouvir aqueles que o elegeram.  |

Fonte: adaptado pela autora com base em Paro (1996).

Conforme tratado anteriormente, que a nossa sociedade tem organização e tradição autoritária, portanto somente criticar os problemas desencadeados pela eleição não resolve: é preciso pensar em estratégias que minimizem os impactos negativos e fortaleçam o processo, fazendo com que ocorra “[...] a distribuição da autoridade e do poder na escola.” (PARO, 1996, p. 381). Uma das possibilidades sinalizadas por Mendonça (2000) é a apresentação de planos de gestão para serem debatidos em assembleias de eleitores.

Ainda que a eleição tenha sido bandeira de luta e tenha mostrado que é um dos meios através dos quais se pode avançar na democratização da gestão, o poder judiciário tem sido acionado para dirimir dúvidas com relação à sua constitucionalidade ou não. Assim, foi realizado um processo de judicialização para tratar da questão da compatibilidade do princípio da gestão democrática do ensino público com a prerrogativa do chefe do Poder Executivo de nomear e exonerar livremente cargos em comissão; conforme tratado anteriormente, o MPSC emitiu nota técnica para tratar do assunto.

Levando em consideração a citada nota técnica, os PMEs 03, 13 e 14 estão em desacordo com as exigências, uma vez que, conforme já explicado, o município associado ao PME 03 realiza a indicação e aqueles associados aos PMEs 13 e 14 realizam eleições para a escolha de diretor escolar. Porém, me chama a atenção que, na redação das estratégias da meta da gestão democrática, a escolha para diretor é definida com pouca clareza, conforme é possível observar no quadro que segue, tratando dos critérios para a escolha de diretor escolar.

Quadro 15 – Critérios estabelecidos nos PMEs para a escolha de diretor escolar de acordo com as estratégias estabelecidas na meta da gestão democrática

|   |
|---|
| <p><b>Qualificação técnica</b></p> <p>PME 01: 19.1 [...] considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 100).</p> <p>PME 02: 19.1 [...] considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 122).</p> <p>PME 02: 19.11 Garantir que o cargo de direção da Instituição da Educação Infantil seja exercido por profissional formado em curso de graduação em pedagogia, ou curso de licenciatura na área de educação. (2015, p. 123).</p> <p>PME 03: 19.1 [...] e que, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 45).</p> <p>PME 03: 19.1 [...] em relação à escolha de diretor, que esta pessoa seja do quadro de professores do município e possua curso de gestão escolar ou equivalente. (2015, p. 45).</p> <p>PME 04: 18.1 Regulamentar o Art. 15 da Lei 84/2011 especificando critérios técnicos, tempo mínimos de experiência profissional na área do magistério na educação básica e titulação mínima. (2015, p. 105).</p> <p>PME 07: 19.1 [...] considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 85).</p> <p>PME 08: 18.1 [...] considerando, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 148).</p> <p>PME 10: 19.5 Estabelecer diretrizes para a gestão democrática da educação na escolha de diretor de acordo com o Estatuto do Servidor Público. (2015, p. 97).</p> <p>PME 11: 19.1 Garantir a nomeação de diretores para as escolas do quadro efetivo do magistério, respeitando-se a legislação e considerando critérios técnicos de mérito e desempenho. (2015, p. 96).</p> <p>PME 12: 18.1 Regulamentar o Art. 15 da Lei 84/2011 especificando critérios técnicos, tempo mínimos de experiência profissional na área do magistério na educação básica e titulação mínima. (2015, p. 161).</p> <p>PME 13: 19.1 [...] e que considere critérios técnicos de mérito e desempenho [...] (2015, p. 65).</p> |
| <p><b>Consulta à comunidade escolar</b></p> <p>PME 01: 19.1 [...] bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 100).</p> <p>PME 02: 19.1 [...] bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 122).</p> <p>PME 03: 19.1 [...] bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 45).</p> <p>PME 07: 19.1 [...] bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 85).</p> <p>PME 08: 18.1 [...] bem como a participação da comunidade escolar. (2015, p. 148).</p> <p>PME 14: 13. Estimular a participação de professores, servidores e estudantes no processo de escolha de gestores das Instituições escolares da rede municipal de ensino; [...] (2015, p. 142).</p>   |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Ao analisar as estratégias estabelecidas na meta sobre gestão democrática, ao tratarmos da qualificação técnica exigida para o cargo, verifiquei que, dos 14 PMEs, quatro deles nada anunciam e seis PMEs desenvolvem a redação das estratégias de modo geral, considerando a exigência de critérios técnicos de mérito e desempenho, mas sem especificar quais seriam esses critérios. Contudo, essa associação aos critérios técnicos de mérito e desempenho permite entendimento ambíguo, uma vez que pode ou não relacionar-se ao gerencialismo, ficando à mercê da compreensão e do posicionamento que cada município adota, baseando-se na autonomia que possui. Por outro lado, pode ser que os critérios técnicos de mérito para o processo de escolha do diretor escolar estejam relacionados à formação, à conduta ilibada e à experiência como docente, que são alguns critérios de mérito, contudo não necessariamente ligados ao gerencialismo e à meritocracia.

O PME 02 (2015, p. 123) anuncia: “19.11 Garantir que o cargo de direção da Instituição da Educação Infantil seja exercido por profissional formado em curso de graduação em pedagogia, ou curso de licenciatura na área de educação.” Portanto, firmando-se na mesma perspectiva apontada por Paro (2009) ao defender que, numa gestão escolar democrática, independentemente das diferenças nas suas formações, todos os educadores são potenciais candidatos à direção escolar. Contudo, esse plano possui outras modalidades de ensino e não dá indicativos de como procede nelas acerca da escolha para diretor.

O PME 03 (2015, p. 45) registra: “19.1 [...] em relação à escolha de diretor, que esta pessoa seja do quadro de professores do município e ainda possua curso de gestão escolar ou equivalente.” Portanto, percebo que avança definindo dois critérios importantes exigidos para a escolha de diretor. Quanto à formação para diretor escolar, Paro (2011) afirma que há, de modo geral, pelo menos duas posições: uma que prima por uma formação técnica específica considerando que o diretor tem funções diferentes das funções do professor; e outra que defende uma formação do diretor essencialmente educativa, considerando que o que é exigido em termos técnicos pode ser aprendido nas atividades cotidianas no próprio exercício da respectiva função.

Com a mesma redação, os PMEs 04 e 12 (2015), na estratégia 18.1, propõem “Regulamentar o Art. 15 da Lei n.º 84/2011 especificando critérios técnicos, tempo mínimos de experiência profissional na área do magistério na educação básica e titulação mínima.” O que me chama a atenção é o mesmo número da lei, embora esta incida em municípios diferentes.

No PME 10, na estratégia 19.5, é sinalizado o estabelecimento de diretrizes considerando o Estatuto do Servidor Público para a gestão democrática da educação na escolha de diretor. Oito PMEs, em suas estratégias, tratam da definição para o provimento dos cargos



comissionados, abrindo possibilidades para a nomeação através da indicação e exigindo como critério que esses postos sejam ocupados por profissionais habilitados na área da educação, portanto dando a entender que pretendem continuar com a indicação.

Quanto à questão da consulta à comunidade escolar, identifiquei que em seis PMEs essa exigência é estabelecida nas estratégias; mas, se levado em consideração o que está anunciado na meta da gestão democrática, esse número se amplia para treze, pois somente o PME 10 não menciona nada: nem na meta da gestão democrática, nem nas estratégias estabelecidas na respectiva meta. Contudo, ressalto que, ainda que estabelecido esse critério, não há maiores esclarecimentos e/ou definições sobre como aconteceria esse processo de consulta à comunidade escolar para a escolha de diretor.

Resumidamente, considerando as estratégias no que se refere à meta da gestão democrática sobre a escolha de diretor, verifiquei que: 11 PMEs não definem com clareza como ocorre o processo de escolha para diretor; um deles anuncia que é via indicação e cita prova nacional; um, por eleição e também menciona prova nacional; um, por eleição. Quanto à questão da qualificação exigida: quatro PMEs nada anunciam; seis PMEs apresentam a redação das estratégias de modo geral, apenas citando que são considerados critérios de mérito e desempenho, sem especificá-los; o PME 02 especifica os critérios de qualificação exigida somente na modalidade de educação infantil; o PME 03 é o que mais avança, especificando dois critérios (ser do quadro de professores e ter curso de gestão escolar); três PMEs afirmam que tais critérios serão especificados em outras leis. Quanto à consulta à comunidade escolar, apenas o PME 10 não trata do assunto, embora nenhum plano esclareça como de fato esse processo aconteceria.

Portanto, diante das análises realizadas, assinalo que a indicação é o provimento menos adequado para a escolha de diretor (ainda que não inviabilize a efetivação de práticas democráticas), enquanto a eleição seria o processo mais indicado (ainda que apresente suas limitações). Contudo, com a orientação da nota técnica do MPSC que trata da inconstitucionalidade da eleição, é exigida aprovação de lei regulamentando a gestão democrática, fazendo-se necessário que sejam adotados critérios de consulta à comunidade escolar e exigindo-se qualificação técnica para o cargo de diretor escolar.

Assim, tais construção e definição ficam a cargo de cada município, a partir de discussões, adequando-se à realidade específica de cada local e considerando a legislação vigente. Portanto, nos limites deste estudo, depreendo que tais questões terão de ser consideradas para que os municípios não fiquem com mora legislativa.

#### 4.4 A PARTICIPAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO ESCOLAR NOS PMEs

Nesta etapa apresento passagens dos textos do conjunto dos 14 PMEs da AMAI sobre a participação para o planejamento escolar. O resultado do levantamento consta no Quadro 16.

Quadro 16 – Participação para o planejamento da escola

(continua)

|   |
|---|
| <p>PME 01: Cada escola manter atualizado o Projeto Político Pedagógico, pois norteará e tratará a vida escolar [...] (2015, p. 29).</p> <p>PME 01: [...] que os programas oferecidos sejam desenvolvidos de acordo com o Projeto Político Pedagógico de cada escola com a participação de toda a comunidade escolar. (2015, p. 29).</p> <p>PME 01: Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, educandos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares [...] (2015, p. 100).</p> <p>PME 01: A forma de gestão das escolas do município é democrática e participativa, sempre havendo a participação dos pais, educandos e também da comunidade escolar na tomada de decisões que sejam de ordem educacional. (2015, p. 67).</p> <p>PME 01: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 78).</p> <p>PME 02: Outro mecanismo no nível escolar, especificamente, é o Projeto Político Pedagógico o qual é feito com todos os segmentos da escola. (2015, p. 78).</p> <p>PME 02: Construir projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares participativos; [...] (2015, p. 123).</p> <p>PME 03: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 24).</p> <p>PME 03: 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 [...] (2015, p. 46).</p> <p>PME 04: Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas [...] cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar [...] (2015, p. 61).</p> <p>PME 04: Há, também, espaço destinado à discussão e aperfeiçoamento do Projeto Político Pedagógico de cada unidade escolar entre Direção de escola e docentes. Sendo necessário ampliar esse espaço para agregar na discussão demais atores, principalmente as famílias. (2015, p. 62).</p> <p>PME 04: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 82).</p> |
|---|

(continuação)

PME 04: Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares [...] (2015, p. 105).

PME 06: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 94).

PME 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 [...] (2015, p. 111).

PME 07: Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas [...] cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar, buscando a autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania de seus componentes. (2015, p. 47).

PME 07: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 63).

PME 07: Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares [...] (2015, p. 85).

PME 08: Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas [...] cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar, buscando a autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania de seus componentes. (2015, p. 100-101).

PME 08: Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares [...] (2015, p. 149).

PME 09: Garantir formação antes do início do ano letivo para revisão e adequação do PPP, que deverá nortear o andamento curricular durante todo o ano letivo. (2015, p. 44).

PME 09: Estimular a participação de toda a comunidade escolar na formulação dos Projetos Pedagógicos das unidades escolares. (2015, p. 67).

PME 10: Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas [...] cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar, buscando a autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania de seus componentes. (2015, p. 54).

PME 10: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 78).

PME 10: Assegurar a participação e a consulta de profissionais da Educação, estudantes e seus familiares na formulação dos PPPs, currículos escolares, respeitando o currículo básico da rede, planos de gestão escolar e regimentos escolares, plano de gestão administrativa e financeira [...] (2015, p. 97).

PME 11: Garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, na revisão permanente do PPP e do regimento escolar [...] (2015, p. 38).

(conclusão)

PME 11: Manter a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na revisão e atualização do PPP das escolas, garantindo a participação popular, no exercício democrático; [...] (2015, p. 76).

PME 11: Garantir a participação efetiva da comunidade escolar no acompanhamento dos projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, regimentos escolares e reuniões [...] (2015, p. 95).

PME 11: Estimular, através de reuniões e consultas públicas, a participação de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos PPPs, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares; [...] (2015, p. 96).

PME 12: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva. (2015, p. 134.)

PME 12: Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares [...] (2015, p. 161).

PME 12: Na elaboração do Projeto Político-pedagógico, é necessário mobilizar os Conselhos Escolares ou APPs, e a comunidade escolar para participar efetivamente dos princípios que regem a organização escolar. (p. 67-68).

PME 13: Assegurar a participação e a consulta de profissionais da Educação, estudantes e seus familiares na formulação dos PPPs, currículos escolares, respeitando o currículo básico da rede, planos de gestão escolar e regimentos escolares, plano de gestão administrativa e financeira. (2015, p. 48).

PME 14: Motivar o envolvimento de todos/as os/as profissionais da educação, em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, a que participem com consciência e dedicação na discussão, elaboração e aplicação do projeto político-pedagógico de sua unidade escolar, respeitadas as especificidades de cada escola; [...] (2015, p. 24).

PME 14: Atualizar constantemente o projeto político pedagógico nas Instituições de educação infantil com ampla participação da família, da comunidade. (2015, p. 35).

PME 14: O Projeto Político Pedagógico da escola deva orientar-se pelo princípio democrático da participação, sendo a própria expressão da organização educativa da unidade escolar. (2015, p. 43).

PME 14: Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva; [...] (2015, p. 73).

PME 14: 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 [...] (2015, p. 141).

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Considerando o trabalho de Távora (2013), que analisou a produção acadêmico-científica brasileira sobre o projeto político-pedagógico (PPP), identifiquei a presença de três referenciais respectivos: gestão democrática, currículo e autonomia. Assim, busquei fazer a análise sobre o que dizem os PMEs em relação à participação para o planejamento escolar considerando esses três eixos norteadores, muito embora, ressalto que são temáticas que se encontram entrelaçadas.

Saliento que, do conjunto dos 14 PMEs analisados, apenas um não estabelece vínculo entre a participação para o planejamento da escola e a elaboração do PPP. Considerando a abordagem referente à gestão democrática, depreendo que essa constatação ocorre devido ao fato de que, com a LDB n.º 9394/1996, o PPP tornou-se “[...] uma das possibilidades de consolidação da gestão democrática da educação quer no nível dos sistemas de ensino, quer, especialmente, no âmbito das unidades escolares [...]” (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017, p. 717). Além disso, a importância do PPP nos marcos legais “[...] decorre do fato de que este componente da gestão escolar potencialmente se configura como eixo norteador das práticas intraescolares, trazendo consigo sentidos e proposições políticas coletivas construídas com base na participação de diversos atores sociais [...]” (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017, p. 718).

Considerando que o PPP dá o norte para as práticas pedagógicas, a Lei n.º 9394/96, no seu artigo 12, inciso I, propõe que “Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica [...]” (BRASIL, 1996). Portanto, a escola tem a responsabilidade pela elaboração, execução e avaliação do PPP, a fim de organizar a sua intencionalidade e o seu trabalho pedagógico. Nesse sentido, Bonfante (2018, p. 97) aponta que o PPP

[...] é um documento norteador elaborado para subsidiar a prática pedagógica na escola, por isso deve ser construído com a participação da comunidade escolar. Nos planos analisados, a participação na construção desse documento é considerada um mecanismo que possibilita à comunidade ajudar e opinar na sua elaboração, apresentando a sua expectativa e necessidade, conforme o contexto a que está inserida.

Por sua vez, no estudo em tela, constatei que seis PMEs da AMAI seguem uma lógica semelhante à dos apontamentos anteriormente apresentados por Bonfante ao proporem a estratégia de “Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, educandos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos [...]” (PME 01, PME 03, PME 06, PME 09, PME 11, PME 14, 2015). O PME 04 (2015, p. 62) também sinaliza para a necessidade da ampliação da participação das famílias através da seguinte afirmação: “Há espaço destinado à discussão e aperfeiçoamento do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar entre a direção de escola e docentes. Sendo necessário ampliar esse espaço para agregar na discussão demais atores, principalmente as famílias.”

Na LDB n.º 9394/96, artigo 14, ficaram ajustados, além de outros, dois princípios que consideram que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática, propondo também “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola” e que a comunidade escolar participe “em conselhos escolares ou

equivalentes” (BRASIL, 1996). Em se tratando do primeiro princípio, é possível observar que dez PMEs estabelecem essa proposta, conforme se pode verificar no Quadro 17.

Quadro 17 – A participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola

|   |  |
|---|--|
| Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação [...] na formulação dos projetos políticos-pedagógicos [...] | PMEs 01, 02, 03, 04, 06, 09, 10, 11, 13 e 14 |
| Assegurar a participação e a consulta de profissionais da educação, estudantes e seus familiares na formulação dos PPPs [...]   | PMEs 10 e 13                                 |

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Dessa forma, o PPP assume compromissos definidos coletivamente e que, por extensão, influenciam para que as relações, em vez de serem competitivas, sejam mais horizontalizadas; para isso, é preciso que haja condições à ocorrência efetiva da participação. Com esse intuito, buscando fortalecer a gestão democrática, o PME 09 propõe formação para revisão e adequação do PPP, conforme é possível verificar na estratégia: “Garantir formação antes do início do ano letivo para revisão e adequação do PPP [...]” (PME 09, 2015, p. 44). Mendonça (2017) observou que a Secretaria Municipal de Educação do município de Camaragibe realizou o Fórum Municipal de Educação sob o tema da implementação do PPP; assim, os professores e diretores tiveram a oportunidade de refletir sobre a importância do PPP e que esse instrumento corresponde a um documento nos quais são planejadas as ações a serem desenvolvidas dentro da escola e os respectivos meios a serem utilizados para tal realização.

Segundo a tese de doutorado de Terto (2017, p. 209), o PPP e o PME se constituem em “[...] instrumentos importantes para o fortalecimento da gestão democrática, uma vez que pensar a democratização das relações sociais e a transformação das práticas escolares requer a construção de um planejamento coletivo e participativo”. Contudo, tanto o PPP quanto o PME não se constituem neutros, uma vez que esses “espaços” são permeados por disputas marcadas pelas diferentes concepções de educação e de projeto societário que existem no país e que, por extensão, também são influenciados por organismos internacionais.

Dessa forma, cabe mencionar que estudos como os de Carvalho (2009), Drabach e Souza (2014) consideram que no Brasil, na década de 1990, com a Reforma do Estado e a adoção do modelo de gestão gerencial, termos como “gestão democrática”, “participação”, “autonomia” e “descentralização” passaram por um processo de (res)significação por parte dos teóricos neoliberais. Assim, são utilizados os mesmos conceitos, porém de forma diferente, os

quais não condizem com os princípios fundantes da gestão democrática da educação. Esse é dilema que requer discussão e confronto.

Portanto, levando-se em consideração que a gestão democrática “não é o caminho mais fácil, mais curto ou rápido, mas é um processo formativo e de transformação/emancipação sócio-política” (POLI; LAGARES, 2017, p. 840), fazem-se necessárias as discussões e decisões coletivas de todos os segmentos educacionais e, ainda, há que se levar em consideração que tipo de participação ocorre, uma vez que tal aspecto tem sido apropriado e ressignificado. Em relação à participação da comunidade escolar para a organização do planejamento da escola, no PME 12 (2014, p. 67-68), é apresentada a seguinte estratégia: “Na elaboração do projeto político-pedagógico, é necessário mobilizar os conselhos escolares ou APPs e a comunidade escolar para participar efetivamente dos princípios que regem a organização escolar.”

Nessa direção, Bonfante (2018), ao analisar os planos de gestão das diretoras eleitas para a gestão 2017-2018 das escolas municipais de ensino fundamental, do 1º ao 9º ano, da rede pública municipal de ensino da cidade de Criciúma (SC), depreende que a APP é o núcleo enfatizado em todos os planos de gestão. Entretanto, compreendo que as APPs são instituições de caráter privativo, as quais não podem ser entendidas como formas de participação de gestão democrática – muito embora, na ausência de outra entidade, melhor que exista a APP.

O conceito de “participação” foi redefinido (a partir do surgimento do modelo de gestão gerencial no país) e a sociedade civil é conclamada a participar e colaborar com a educação. Dessa forma, a participação ocorre “[...] como instrumento para referendar algo previamente determinado ou para decisão em torno dos processos de execução, dentro de limites já definidos.” (POLI; LAGARES, 2017, p. 841). Portanto, além das APPs, o trabalho voluntário e as parcerias são incentivados; com isso, ocorre um deslocamento de responsabilidade, ou seja, o poder público se exime de suas obrigações e as parcerias são chamadas a criarem as soluções, ou seja, “‘participação-parceira’ significa, quase sempre, diminuição de custos e, logo, progressiva ausência do Estado” (POLI; LAGARES, 2017, p. 841).

Por outro lado, de acordo com Veiga (2009, p. 164), “[...] o projeto político-pedagógico aponta um rumo, uma direção, um sentido específico para um compromisso estabelecido coletivamente.” Dessa forma, o PPP precisa ser elaborado considerando-se as especificidades da unidade escolar e organizando-se o trabalho pedagógico com base nos seus estudantes. Por isso, ele é também um projeto político, uma vez que a prioridade da escola sempre deve ser a aprendizagem dos alunos, uma aprendizagem significativa que contribua para o estudante sair da condição de submissão e também de modo que o saber seja para libertar o outro, e não para oprimir ou dominar. Nessa lógica, segundo Mendonça (2017, p. 96), o PPP

[...] das escolas se constitui como um documento que materializa as intenções do coletivo da escola na busca por melhoria do processo de ensino-aprendizagem sempre considerando a realidade da comunidade na qual o aluno está inserido, de modo que esta aprendizagem seja significativa. Desta maneira as intenções do PPP ganham “vida”. Constitui-se como um documento que dá “vida a escola” [...]

Veiga (2009, p. 164) mostra que o PPP “[...] exige uma reflexão acerca da concepção de educação e sua relação com a sociedade e a escola, o que não deixa de lado uma reflexão sobre o homem a ser formado, as questões vinculadas à cidadania, ao trabalho e à consciência crítica.” Em outras palavras, o PPP apresenta a dimensão política por se tratar de um documento que assume o compromisso com a formação dos alunos e, conseqüentemente, com o modelo societário que se pretende construir. Assim, o viés pedagógico e o político estão entrelaçados.

Nessa perspectiva, o PPP não deve estar sistematizado de modo definitivo, pois a ideia é aperfeiçoá-lo no decorrer do processo, portanto ele não pode ser elaborado e engavetado, ou seja, feito apenas para formalizar o cumprimento de uma tarefa burocrática. Conforme Veiga (1998, p. 11), o PPP “[...] é construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola.” Entretanto, nem sempre isso se materializa, como é apontado no estudo de Menegotti (2018) no processo de implementação e reestruturação do PPP no âmbito do sistema municipal de Viamão, houve maior participação da equipe diretiva e de professores, já a participação dos alunos, dos pais e da comunidade foi bastante incipiente. Segundo a autora, “Isso demonstra que os espaços de recriação e reinterpretção da política na escola ainda estão reservados aos atores escolares que ocupam lugar privilegiado na hierarquia escolar [...]” (MENEGOTTI, 2018, p. 6).

Além disso, verifiquei que a participação não deveria se restringir somente ao processo de (re)elaboração do PPP, uma vez que é preciso o envolvimento da comunidade escolar no respectivo acompanhamento. Em conformidade com essa proposta, cinco PMEs da AMAI propõem, com redação semelhante, a seguinte estratégia: “Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos [...]” (PME 04, PME 07, PME 08, PME 11, PME 12, 2015, p. 105). Portanto, apresentam-se em acordo com a análise de Mendonça (2000, p. 394): “Uma estrutura organizacional, ainda que favorável à participação, sozinha, não implanta a autonomia da escola.”

Para Mendonça (2000, p. 416), “O projeto político-pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e, nesse sentido, como uma das principais expressões da autonomia escolar.” As referências sobre a



autonomia da escola aparecem, com redação idêntica, em quatro PMEs, conforme se verifica na seguinte estratégia:

Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas [...] cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar, buscando a autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania de seus componentes [...] (PME 04, PME 07, PME 08, PME 10, 2015, p. 61).

A autonomia é relativa, uma vez que a escola precisa seguir a legislação vigente nas dimensões financeira, administrativa e pedagógica. Considerando Soares (2018), tem-se que a autonomia na escola, muitas vezes, se restringe à desresponsabilização do poder público em relação às suas obrigações legais com o ensino público. Para a autora, o sentido da palavra “autonomia” passa a ser contraditório e ambíguo, pois ela “perde seu significado quando se reduz à desconcentração de atividades” (SOARES, 2018, p. 53). Nessa direção, Souza e Alcântara (2017, p. 717) apontam:

[...] o PPP pode ser tomado como uma das expressões das políticas de descentralização que, após a CF/1988, passou a influenciar a gestão da educação pública no país, embora, na prática, tenham convergido para um perfil de maior concentração de poder conjugado à mera transferência institucional de competências e responsabilidades.

Para além disso, com a resignificação do termo “autonomia” (o qual passa a ser sinônimo de “responsabilização”), devido às repercussões do modelo gerencial, há que se considerar que se, por um lado, é conferida à gestão da escola maior autonomia, por outro lado, é-lhe delegada a responsabilidade para que os problemas da escola sejam resolvidos também de forma autônoma e, por extensão, os gestores escolares tornam-se corresponsáveis pelos respectivos resultados. De acordo com Drabach e Souza (2014, p. 236), a autonomia “É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais.” Aliás, essas características se proliferam na sociedade e tornam os indivíduos corresponsáveis pelo seu sucesso ou fracasso. De acordo com Nardi (2010, p. 224),

No Brasil, o alinhamento das orientações identificadas nos documentos da Cepal com a reforma educacional dos anos de 1990 pode ser apontado em relação a diversos aspectos. A organização e gestão do sistema educativo e da escola, um dos eixos da reforma, foi orientada pela descentralização e pela transferência de responsabilidades à escola, sob o discurso da ampliação da sua autonomia.

Nesse contexto, “o Estado regulamenta, avalia e monitora as unidades escolares e mantém centralizadas as decisões relevantes” (CARVALHO, 2009, p. 1157). Dessa forma, a autonomia é apenas uma operação de participação controlada dos agentes educativos; logo, não significa o controle das instâncias decisórias e de poder (CARVALHO, 2009). Com o intuito de controlar, são criados os testes de desempenho, que buscam “a padronização dos resultados e a uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 239); afinal, o currículo é um campo de disputas.

A própria Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>19</sup> é um documento elaborado para atender as avaliações em larga escala e que, de alguma forma, podem vir a alterar a organização da escola e do planejamento do professor, o qual, por sua vez, preocupado com os resultados dos testes, pode deixar de focar no seu planejamento escolar e dar ênfase ao que é cobrado nas avaliações. Nessa direção, a BNCC motiva preocupações relativas à autonomia e ao PPP das escolas. Cândido e Gentilini (2017, p. 323) salientam que,

[...] apesar da importância de existir uma base comum nacional, é necessário que exista a complementação com a realidade de cada escola, apontando assim, para a liberdade que as instituições devem ter na construção de seu próprio currículo, pois cada realidade é única e deve ser considerada.

Assim, com um currículo pronto, não é possível abrir espaço para que a comunidade escolar participe, colocando-se em risco questões que sempre foram itens de luta, como a participação da sociedade, a democracia e a autonomia. Considerando tais disputas, relaciono com o artigo de Veiga (2003) que concebe o PPP como uma ação regulatória ou técnica e como uma ação emancipatória ou edificante. De acordo com a autora, a inovação pode ser apenas a rearticulação do sistema; nesse caso, o PPP, com a inovação regulatória ou técnica, tende a perpetuar o que já está instituído, prevalecendo a preocupação com a parte técnica. Portanto, com um currículo engessado, o PPP estará voltado “para a burocratização da instituição educativa, transformando-a em mera cumpridora de normas técnicas e de mecanismos de regulação convergentes e dominadores” (VEIGA, 2003, p. 272).

De acordo com Cândido e Gentilini (2017), a questão crucial da autonomia escolar está na capacidade de produzir seu próprio projeto, com função pedagógica, ou seja, nas dimensões

---

<sup>19</sup> A Base Nacional Comum Curricular é apresentada como um documento de caráter normativo, na qual constam as aprendizagens essenciais, que todos os alunos da educação básica devem desenvolver (BRASIL, 2018a, p. 7). A BNCC propõe que, para além da garantia de acesso e permanência na escola, é necessário que sistemas, redes e escolas garantam um patamar comum de aprendizagens a todos os estudantes (BRASIL, 2017, p. 10).

que envolvem os processos de ensino e aprendizagem, mas também com função política, que abrange a comunidade e a pluralidade cultural. Para Veiga (2003, p. 275), trata-se da inovação emancipatória ou edificante, a qual propõe ruptura, pois “predispõe as pessoas e as instituições para a indagação e para a emancipação”. Nessa perspectiva, enfatizam-se mais o processo de construção do PPP e a escolha de conteúdos escolares, levando em consideração a especificidade da unidade escolar.

Analisando os dados extraídos dos PMEs, compreendo que a dimensão acerca do currículo é pouco tratada nos PPPs, dando a entender que eles não são concebidos como uma ação emancipatória ou edificante, conforme proposto por Veiga (2003). É possível que isso decorra em razão de que os processos de ensino e aprendizagem, que são a essência da escola e, portanto, representam o cerne da autonomia, não são decididos e nem registrados no PPP, porque estão na BNCC. Assim, a escolha de conteúdos escolares não é tratada no PPP, visto que ele é secundarizado pela BNCC e, ao tratar da questão do currículo, apresentam informações vagas, como na estratégia do PME 09 (2015, p. 44) apontando que o PPP “deverá nortear o andamento curricular durante todo o ano letivo”.

Portanto, depreendo que os PPPs tratam de modo bastante simplório da questão do currículo, enquanto esta deveria ser uma das suas centralidades. Segundo Sudbrack e Petry (2015, p. 29.678) destacam no artigo “Projeto político-pedagógico, gestão escolar e a construção da qualidade social emancipadora da escola”,

[...] a importante tarefa que é a de esculpir nas cartas de intenções das escolas os princípios orientadores, os sonhos e as utopias que se identificam com a construção da escola e de saberes com qualidade social emancipadora. O sentido atribuído à escola e ao que se espera dela alinha-se, embora por vezes contraditoriamente, à efetivação de uma educação que seja capaz de promover aprendizagens e conhecimentos com qualidade social emancipadora. Ressaltam-se, ainda, as implicações que decorrem para a vida das pessoas do fato de acessar-se a este ou àquele tipo de educação, a este ou àquele tipo de conhecimento.

Alguns PMEs estabelecem relação do PPP com modalidades de ensino; oito estabelecem vinculação do PPP com a educação inclusiva, os quais, com a mesma redação, apresentam a seguinte estratégia: “Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político-pedagógico na perspectiva da educação inclusiva.” (PME 01, PME 03, PME 04, PME 06, PME 07, PME 10, PME 12, PME 14, 2015, p. 78). Já o PME 14 (2015, p. 35) é o único que faz relação do PPP com a educação infantil, propondo a seguinte estratégia: “Atualizar constantemente o projeto político-pedagógico nas instituições de educação infantil com ampla participação da família, da

comunidade [...]”. Entretanto, não se estabelecem relações do currículo com a modalidade de ensino.

Depreendo, a partir da análise realizada no conjunto de PMEs, que na quase totalidade deles vincula-se a gestão democrática ao PPP, enfatizando-se em primeiro plano a participação coletiva para respectiva elaboração e acompanhamento; também vincula-se ao PPP a autonomia das escolas, embora trate-se disso com menor intensidade; e a relação do PPP com a construção do currículo da escola é pouco tratada/apresentada nos PMEs de abrangência deste estudo, apresentando-se apenas em linhas gerais. Reitero também que, ao se centralizar a BNCC e secundarizar o PPP, a autonomia da escola é posta em xeque.

#### 4.5 PARTICIPAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO NOS PMEs

Nesta seção apresento os excertos extraídos dos PMEs, que tratam sobre a participação num viés de fiscalização ou responsabilização. As passagens dos documentos constam do Quadro 18.

Quadro 18 – Participação para fiscalização ou responsabilização

(continua)

|  |
|--|
| <p>PME 01: [...] a fim de fiscalizar o cumprimento dos princípios educacionais estabelecidos na escola. (2015, p. 29).</p> <p>PME 01: [...] faz-se necessário ainda ampliar os programas de atendimento extraclasse e criar medidas de responsabilidade familiar, diminuindo assim a desigualdade social e possibilitando maior rendimento escolar aos educandos do Ensino Fundamental [...] (2015, p. 29).</p> <p>PME 01: [...] assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; [...] (2015, p. 100).</p> <p>PME 02: Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais; [...] (2015, p. 107).</p> <p>PME 03: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 17).</p> <p>PME 03: Viabilizar momentos de inclusão familiar na escola, como conselhos de classe participativos, dia da família na escola, entre outras ações, facilitando o relacionamento escola/aluno/família com o objetivo de melhoria no rendimento escolar. (2015, p. 25).</p> <p>PME 03: [...] assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares [...] (2015, p. 46).</p> <p>PME 04: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias; [...] (2015, p. 76).</p> |
|--|

(conclusão)

PME 04: Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (2015, p. 88).

PME 05: Incentivar a participação de pais, mães ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos/as filhos/as, por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 47).

PME 05: Incentivar e estimular a participação dos pais, no processo de educação de seus filhos, acompanhando seus filhos na escola. (2015, p. 62).

PME 06: [...] assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (2015, p. 111).

PME 07: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 56).

PME 08: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 110).

PME 08: Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (2015, p. 12).

PME 09: Promover ações que visem a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias; [...] (2015, p. 44).

PME 09: Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (2015, p. 54).

PME 10: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 71).

PME 10: [...] promovendo a participação de pais, mães ou responsáveis na avaliação dos/as professores/as, diretores/as ou gestores/as escolares. (2015, p. 97).

PME 10: Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (2015, p. 84).

PME 13: Incentivar a participação de pais, mães ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos/as filhos/as, por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias. (2015, p. 43).

PME 14: Implantar instituições auxiliares da escola, conselhos escolares e demais formas de participação da comunidade local na busca da melhoria do funcionamento e do enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos; [...] (2015, p. 37).

PME 14: A cobrança dos resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos nesse Plano, envolverá a comunidade, alunos, pais, professores e demais profissionais da educação. (2015, p. 43).

PME 14: Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias; [...] (2015, p. 49).

PME 14: [...], assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; [...] (2015, p. 141).

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por um período de muita pressão em prol da abertura política. Ao término da ditadura militar, em 1985, o povo clamava por democracia, repercutindo na área da educação. A CF de 1988 era um anseio de uma sociedade que lutava por um país democrático. Conforme Palú e Petry (2020, p. 6), “Movimentos sociais, sindicatos e professores passaram a reivindicar a ampliação dos espaços de participação [...]”. Dessa forma, foi firmado na CF o princípio da gestão democrática do ensino público, e a participação da sociedade era uma das principais características desse projeto.

No entanto, ainda que isso representasse um avanço, uma arena de disputas foi instalada, havia duas frentes: um grupo defendia a construção de uma sociedade democrática, em que a educação era o principal pilar, logo, a participação seria o começo para a aprendizagem da democracia; para outro grupo (de empresários), a participação se resumia à colaboração de alunos, pais, professores com as escolas e, por extensão, com as suas mantenedoras. Esse tipo de disputa pode se apresentar com outras roupagens, mas que reverberam, trazendo implicações à gestão democrática da educação. Nesse sentido, Nardi (2018, p. 124, grifo nosso) também aponta para a ocorrência de duas circunstâncias:

No Brasil, temas como participação e deliberação seguem destacados nos debates sobre democracia. Entre outras razões, esse destaque relaciona-se com a própria experiência brasileira que, por um lado, decorreu de **transformações políticas ocorridas no final dos anos de 1970 e década de 1980, com o fim do regime militar e os movimentos pela democratização do país; por outro, cultivou uma variedade de canais de participação que, em grande medida, perfilou dinâmicas da relação entre Estado e sociedade como as que conhecemos na atualidade.**

Nas eleições de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente do Brasil, e ele era um agente associado à proposta da implementação do neoliberalismo. No seu governo, foi instituído um “Estado mínimo, que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Dessa forma, na década de 1990, com o impulso neoliberal no país, a Reforma do Estado e da educação passou a dar ênfase a perspectivas gerenciais da gestão da educação e da escola. Nesse modelo, “[...] o Estado deixa de ser investidor e mantenedor, eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens ou serviços, assumindo o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada.” (CARVALHO, 2009, p. 1148). Portanto, instala-se uma disputa entre o projeto político democrático (participativo) e o neoliberal. Embora sejam projetos que apontem “[...] para direções opostas e até antagônicas, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (DAGNINO, 2004, p. 97).

Assim, é introjetado o deslocamento de sentidos que opera na noção da participação, um dos elementos fundamentais para a concretização da gestão democrática escolar e educacional. Embora a ressignificação da participação siga a mesma direção preconizada pela reconfiguração da sociedade civil, com o deslocamento de sentido, é adotada uma perspectiva privatista e individualista, a qual consegue substituir e redefinir o significado coletivo da participação social; além disso, ela promove a despolitização da participação (DAGNINO, 2004, p. 102).

Conforme o conteúdo do Quadro 18, os PMEs 11 e 12 nada mencionam acerca da participação para a fiscalização ou responsabilização; já os outros doze PMEs, em uma estratégia ou mais, trazem a participação com um viés de fiscalização ou responsabilização. Por conseguinte, considerando o deslocamento de significados, ao analisar essa subcategoria, verifiquei que, de acordo com o PME 01 (2015, p. 29), “Faz-se necessário ainda ampliar os programas de atendimento extraclasse e criar medidas de responsabilidade familiar, diminuindo assim a desigualdade social e possibilitando maior rendimento escolar aos educandos do ensino fundamental [...]”. Segundo esse fragmento, é possível compreender que, ao ampliarem-se programas, diminui-se a desigualdade, ou seja, são as forças neoliberais marcando a “[...] total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade.” (DAGNINO, 2004, p. 107). Nesse contexto, não se busca entender os motivos que originam tais circunstâncias. Assim, ocorrem “[...] o processo de encolhimento do Estado e a progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil [...]” (DAGNINO, 2004, p. 97).

Chama a atenção que cinco PMEs apresentam a mesma redação: “Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, com o propósito de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.” (PME 02, PME 04, PME 08, PME 09, PME 10, 2015). Ainda que o espaço à participação das famílias e de setores da sociedade civil esteja aberto, o fragmento denota que o esperado deles “[...] é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas.” (DAGNINO, 2004, p. 102). Nessa direção, segundo Nardi (2010, p. 215),

[...] essa participação [...] não incide sobre processos decisórios [...]. Na prática, é esperada atitude vigilante das pessoas sobre determinado padrão de qualidade dos serviços educacionais, potencializando um quadro de condições capazes de forçar o sistema educacional a promover as mudanças que o momento produtivo requer.

Nove PME's apresentam a seguinte estratégia: “Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias.” (PME 03, PME 04, PME 05, PME 07, PME 08, PME 09, PME 10, PME 13, PME 14, 2015). Muito embora esse acompanhamento seja de extrema importância, o direcionamento não pode reduzir a concepção de participação dos pais ou responsáveis ao acompanhamento da vida escolar de seus filhos; na concepção adotada nesta pesquisa, a participação democrática requer ações permanentes que envolvam todo o processo.

Embora, do total de 14 PME's, nove sinalizem o estreitamento das relações entre as escolas e famílias através da participação nominada, há discursos de profissionais da educação que alegam que pais com baixa escolaridade não possuem condições de participar da gestão da escola. Ora, “[...] negar legitimidade à participação dos usuários na gestão do pedagógico devido à baixa escolaridade dos pais é contraditório quando ao mesmo tempo se exige que os pais participem no assessoramento e auxílio aos seus filhos em casa [...]” (PARO, 1992, p. 269).

Também chama a atenção que em cinco PME's é apresentada a seguinte estratégia: “[...] assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares [...]” (PME 01, PME 03, PME 06, PME 10, PME 14, 2015), ou seja, indica-se especificamente um tipo de avaliação voltada ao trabalho dos professores e gestores; contudo, essa proposta se afasta do que se preconiza como participação na gestão democrática: a construção de uma relação de troca, fazendo com que o envolvimento da comunidade escolar ocorra de modo significativo no processo de organização, de tomada de decisão, na execução das atividades e, por extensão, na avaliação de todo esse percurso, a fim de redimensioná-lo. Inclusive, tais práticas de avaliação podem induzir a políticas voltadas à meritocracia, conseqüentemente, a políticas de responsabilização e ao controle dos profissionais da educação.

Diante da apresentação dos trechos dos PME's e das análises desenvolvidas, depreendo que há uma arena de disputas que interfere na gestão democrática da educação e que políticas macro, como a Reforma do Estado, repercutem na política micro, como nos PME's; estes, por extensão, recaem sobre as ações que se desencadeiam nas escolas. Isso se evidencia no deslocamento de designações que ressignificam o teor de “participação”, fazendo com que esta, embora seja incentivada em ambos os projetos (projeto político democrático, participativo e projeto neoliberal), ocorra num viés de fiscalização ou responsabilização, mais do que numa perspectiva democrática de partilha de poder e de aprendizagem democrática.



#### 4.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PMEs

Neste momento da pesquisa, analiso passagens extraídas dos 14 PMEs, que tratam sobre a participação popular. No Quadro 19 são apresentados os excertos dos documentos examinados.

##### Quadro 19 – Participação popular

(continua)

PME 01: A participação popular na produção deste segundo Plano Municipal de Educação foi fundamental, [...] e comunidade em geral no exercício de seu direito a vez e voz marcam a democracia e veracidade do processo em questão, para além da democracia participativa a que somos, todas e todos, histórica e tendenciosamente condicionados, através da participação na construção e consulta popular as quais o plano foi submetido. (2015, p. 3).

PME 01: [...] com o objetivo de dar mais um passo no caminho da construção de política públicas a partir da garantia da participação democrática e popular, realiza seu processo de reformulação do Plano Municipal de Educação [...] (2015, p. 3).

PME 01: [...] o Município tem um histórico de conquistas, na área da educação, por meio da participação democrática da população. (2015, p. 64).

PME 01: Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais [...] (2015, p. 101).

PME 02: [...] foram traçadas as metas e organizado o cronograma de realização das atividades com participação de toda a sociedade na elaboração do Plano Municipal de Educação. (2015, p. 5).

PME 02: A discussão do Plano significou garantir um espaço de inserção da sociedade no processo de construção coletiva e democrática das diretrizes e metas da educação a serem implementadas nos próximos dez anos. (2015, p. 6).

PME 02: O debate resultou em documentos sistematizados que referendam os anseios da sociedade Bonjesuense com relação às políticas públicas para a educação. (2015, p. 10).

PME 02: Com a participação e comprometimento dos Bonjesuenses procuraremos não só traçar metas e estratégias, mas principalmente colocar o Plano em prática para que ocorram as melhorias necessárias tornando a educação do Município efetiva e com melhor nível de qualidade. (2015, p. 11).

PME 02: Estes devem ser participativos e representativos dos segmentos sociais, tendo caráter: normativo, consultivo, deliberativo e avaliativo. Constituído com a participação da sociedade civil. (2015, p. 78).

PME 03: [...] garantindo a participação da comunidade no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática; [...] (2015, p. 30).

PME 03: Acompanhar a elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional, a ser amplamente discutida com os diversos setores da sociedade [...] (2015, p. 49).

PME 03: [...] a gestão da educação, sob uma orientação democrática, implica na participação das pessoas nos processos decisórios com vistas à construção e o exercício da autonomia. (2015, p. 93).

(continuação)

PME 03: [...] na Educação Básica, conta-se com: Conselho Municipal de Educação (CONDUA); APPs, grêmio estudantil, Conselhos da Alimentação Escolar, Transporte Escolar e FUNDEB. Estes são participativos e representativos dos segmentos sociais, tendo caráter: normativo, consultivo, deliberativo e avaliativo. (2015, p. 93).

PME 03: Outro mecanismo são os Fóruns de Educação Municipal, constituídos com a participação da sociedade civil. (2015, p. 93).

PME 04: Consolidar e fortalecer o conselho municipal de educação como órgão autônomo (com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plural (constituído de forma paritária, com ampla representação social) [...] (2015, p. 106).

PME 04: Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais [...] (2015, p. 106).

PME 05: A participação da sociedade na apresentação das propostas, na expressão dos desejos, no debate e na aprovação das proposições foi de fundamental importância na elaboração e construção deste Plano Municipal de Educação. (2015, p. 8).

PME 05: [...] foi instituído o Fórum Permanente de discussão, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Ipuacu, com participação [...] da sociedade civil, para colaborar no processo de construção do PME. (2015, p. 16).

PME 05: A construção participativa do Plano de Educação da Cidade de Ipuacu foi um marco para o Município ao concretizar os princípios da participação, da colaboração entre os diversos segmentos da sociedade e da gestão democrática em educação. (2015, p. 16).

PME 05: Atualmente, a proposição e materialização de uma política de educação que se estruture implica considerar as lutas nas últimas décadas e articular os diversos segmentos sociais que compõem a sociedade, para participar, de modo efetivo, dos diferentes momentos da construção, implementação e avaliação dessa política. (2015, p. 33).

PME 05: [...] compartilhando as decisões de forma democrática, por meio da participação popular. (2015, p. 33).

PME 05: Deve-se construir, ampliar, implementar, efetivar, garantir e aperfeiçoar espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça o processo de interlocução e o diálogo entre os setores da sociedade [...] (2015, p. 33).

PME 05: Atualmente, a proposição e materialização de uma política de educação que se estruture implica considerar as lutas nas últimas décadas e articular os diversos segmentos sociais que compõem a sociedade, para participar, de modo efetivo, dos diferentes momentos da construção, implementação e avaliação dessa política. (2015, p. 33).

PME 05: A participação deve ser compreendida como processo complexo, que envolve vários setores com sociais com diferentes atores, possibilitando organização, não existindo, apenas, uma forma ou lógica de participação, tendo em vista que há dinâmicas que se caracterizam pela pequena participação e, outras, pela grande participação, em que se busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo. (2015, p. 34).

PME 05: [...] na perspectiva democrática, é indispensável a participação da comunidade. (2015, p. 34).

PME 05: A organização administrativa e de gestão, nos quais sejam garantidos a participação popular e o controle social baseado na concepção de gestão democrática, se contrapõe a processos de gestão gerencial, burocrático e centralizador [...] (2015, p. 34).

PME 06: Para construir este Plano, a Secretaria Municipal de Educação adotou uma metodologia participativa e democrática, envolvendo a Sociedade Civil Organizada [...] (2015, p. 5).

(continuação)

PME 06: O objetivo do PME é mobilizar a população do município acerca da importância de um Plano Educacional, com a participação de toda a sociedade na elaboração do documento, sedimentando uma ação democrática. (2015, p. 5).

PME 06: O debate resultou em documentos sistematizados que referendam os anseios da sociedade Lajeado-Grandense com relação as políticas públicas para a Educação. (2015, p. 8).

PME 06: [...] propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, em que a participação da comunidade também é vista como fator de inclusão. (2015, p. 60).

PME 06: Estratégia 19.2 - Fortalecer mecanismos para o acompanhamento, fiscalização e avaliação dos gastos com educação pela sociedade [...] (2015, p. 111).

PME 07: O debate resultou no documento sistematizado que referendam os anseios da sociedade maremense com relação às políticas públicas para a Educação. (2015, p. 4).

PME 07: A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. (2015, p. 51).

PME 07: Consolidar e fortalecer os conselhos municipais de educação como órgãos autônomos (com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plurais (constituído de forma paritária, com ampla representação social) e com funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras. (2015, p. 86).

PME 07: Aprimorar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos gastos com educação pela sociedade [...] (2015, p. 87).

PME 07: Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais [...] (2015, p. 87).

PME 07: Acompanhar a elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional, a ser amplamente discutida com os diversos setores da sociedade [...] (2015, p. 89).

PME 08: O objetivo do Plano Municipal de Educação é mobilizar a população do município acerca da importância de um Plano Educacional, com a participação de toda a sociedade na elaboração do documento, sedimentando uma ação democrática. (2015, p. 4).

PME 08: Consolidar e fortalecer os conselhos estadual e municipais de educação como órgãos autônomos (com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plurais (constituído de forma paritária, com ampla representação social) [...] (2015, p. 150).

PME 09: O processo de reelaboração do Plano Municipal de Educação buscou envolver toda a comunidade de Passos Maia [...] (2015, p. 5).

PME 10: O Plano Municipal de Educação de Ponte Serrada ganhou forma e legitimidade pública com a realização de Seminários, Fóruns e Consulta Pública, contando com [...] a participação coletiva de nossa cidade [...]. (2015, não paginado).

PME 10: Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais e na divulgação de experiências emancipadoras. (2015, p. 98).

PME 10: Criar e consolidar o Sistema de Ensino, no município, com normas de gestão democrática, com a participação da comunidade, fortalecendo os Conselhos de Controle Social, assegurando a gestão participativa na aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. (2015, p. 99).

PME 11: Os objetivos do Plano somente serão alcançados, se for assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores, o acompanhamento e avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança no desenvolvimento educacional da inclusão social e da plena cidadania. (2015, p. 99).

(conclusão)

PME 12: Parte do conteúdo deste texto base decorreu do amplo debate democrático realizado em parceria firmada entre Secretaria Municipal de Educação do Município e a sociedade. (2015, p. 7).

PME 12: Consolidar e fortalecer os conselhos... municipais de educação como órgãos autônomos (com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plurais (constituído de forma paritária, com ampla representação social) [...] (2015, p. 162).

PME 12: Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais [...] (2015, p. 163).

PME 12: Além da avaliação técnica, realizada periodicamente, poderão ser feitas avaliações contínuas, com a participação das comissões de elaboração do PME com a sociedade civil organizada, por meio de conferências, audiências, encontros e reuniões. (2015, p. 168).

PME 13: Mobilizar a sociedade civil organizada [...] para garantir a definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à Educação ao longo do decênio [...] (2015, p. 67).

PME 14: A consecução das diretrizes, das prioridades, dos objetivos, das metas e estratégias propostas neste Plano depende do envolvimento de toda a sociedade [...] (2015, p. 12).

PME 14: Os objetivos e as metas deste Plano somente poderão ser alcançadas se ele for concebido e acolhido com Plano do Município, mais do que Plano de Governo, e por isso, assumido com um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pela Câmara de Vereadores, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança no panorama do desenvolvimento educacional da inclusão social e da cidadania plena. (2015, p. 135).

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

A palavra “participação”: segundo o Minidicionário Escolar da Língua Portuguesa Silveira Bueno (2010, p. 406), significa “comunicação, ato de dar a conhecer a alguém alguma coisa; cooperação, colaboração; ato de tomar o quinhão que lhe compete na divisão de um todo”. Portanto, se pensarmos na participação, ao nascermos, já estamos fazendo parte de uma família, depois participaremos de uma escola, de um grupo de colegas, amigos, de uma comunidade, de um trabalho; ou seja, participar faz parte da nossa vida.

Para Bordenave (1992), participação deriva da palavra “parte” e significa “fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Contudo, para esse autor, “[...] é possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação. Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado.” (BORDENAVE, 1992, p. 22).

Considerando as informações anteriores, verifiquei que, contando com o engajamento de seus municípios, os PMEs anunciam a respectiva elaboração de modo coletivo, assim eles alinham-se ao que preconiza o PNE, Lei n.º 13.005, artigo 8º, § 2º: “Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que

trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.” (BRASIL, 2014a).

Procurando entender o modo como os PMEs foram elaborados, percebi que 11 deles afirmam, na apresentação ou na introdução, que a elaboração ocorreu de forma democrática, contando com a participação de diferentes representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. Nesse sentido, o PME 06 (2015, p. 5) considera: “O objetivo do PME é mobilizar a população do município acerca da importância de um Plano Educacional, com a participação de toda a sociedade na elaboração do documento, sedimentando uma ação democrática.”

Destaco que “a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte” (BORDENAVE, 1992, p. 23), uma vez que, dentre os que participam, ainda ocorrem diferenças na participação, pois, “[...] mesmo dentro da participação ativa, isto é, entre as pessoas que ‘tomam parte’, existem diferenças na qualidade de sua participação.” (BORDENAVE, 1992, p. 22).

Nessa perspectiva, o estudo de Figueredo (2020) que analisou a participação do CME na gestão do PME de Paço do Lumiar (MA), considerando o processo de execução, acompanhamento e avaliação nos anos de 2018 a 2020, aponta que os conselheiros não participaram efetivamente no processo de gestão do PME. A autora destaca que os desafios da participação na gestão democrática do PME estão relacionados, sobretudo, a sua limitada autonomia, pois o CME mantém-se dependentes da SME.

Nessa mesma direção, o estudo de Alves (2020), que pesquisou o processo de elaboração dos PMEs em Goiás, indica que ocorreram dificuldades de mobilização da sociedade civil e política para a participação, concentrando-se as coordenações nas mãos de representantes das SMEs, ou seja, da sociedade política, entretanto, com indicativos democráticos e participativos, em que pesem seus limites e contradições.

Neste trabalho, tem sido constatado que, quanto aos integrantes das comissões de elaboração dos PMEs, de modo geral, houve reincidência de representantes da comunidade educacional, da SME e do CME. Contudo, somente nos PMEs 13 e 14 aparece o Fórum Permanente em Educação (FPE) na comissão de elaboração. Considerando que uma das funções do FPE é auxiliar neste processo de construção dos planos, fica a dúvida sobre se essa instância existe e se está consolidada. No PME 14, o FPE e a SME foram as entidades que mobilizaram o processo de elaboração dos PMEs, conforme consta:

Com o compromisso de construir o novo PME de Xaxim, foi constituída a Comissão de Elaboração, nomeada pelo decreto n. 167/2015, composta por representantes dos diversos segmentos ligados à Educação, processo mobilizado pela SMEC e o Fórum Permanente de Educação do Município de Xaxim. (PME 14, 2015, p. 7).

A (re)elaboração dos PMEs é um processo recente, que foi realizado pela segunda vez; é, portanto, uma aprendizagem e que pode ser melhorada. Ainda assim, esse processo contando com a participação dos representantes da comunidade educacional e da sociedade civil é um ato que merece ser valorizado. Nesse sentido, conforme Paro (2016), a participação, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar.

A gestão democrática é uma construção constante, é um ato político e busca a formação da cidadania através da participação. Dourado (2003, p. 79) corrobora:

[...] a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que [...] vislumbra [...] a possibilidade de participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Mas como repensar as estruturas do autoritarismo se no Brasil existe a dificuldade até mesmo de entender que o que é público é do povo. Considerando Mendonça (2000, p. 159), “No caso da escola, essa noção é agravada pelo fato de ter sido a população excluída até mesmo de sua condição de usuária.” Essa é uma das dificuldades que temos a superar, pois essa escola que é financiada por todos é para atender ao interesse de todos – ou, deveria ser.

A construção dessa trajetória é desafiadora, pois, ainda que esse seja um consenso discursivo e que a participação esteja garantida em lei, há práticas que restringem ou inviabilizam tal exercício e, conseqüentemente, a gestão democrática. De acordo com Souza (2009, p. 133), “Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non*<sup>20</sup> para a efetivação democrática.”

Contudo, conforme Bordenave (1992), há diferentes formas de participação, as quais propõem as seguintes tipologias: participação de fato: é o primeiro tipo de participação, realizada na família; participação espontânea: participação em grupos sociais (amigos, vizinhos); participação imposta: quando o indivíduo é obrigado a fazer parte do grupo; participação voluntária: o grupo é criado pelos participantes e eles definem a organização;

---

<sup>20</sup> “[...] locução adjetiva do latim, que significa ‘sem a qual não’. É uma expressão frequentemente usada no nosso vocabulário e faz referência a uma ação ou condição que é indispensável, que é imprescindível ou que é essencial.” (Disponível em: <https://www.significados.com.br/sine-qua-non/> Acesso em 12 de novembro de 2022.)

participação concedida: ocorre em instâncias que não foram criadas por ele – não é ainda a participação democrática, mas pode tornar-se transformadora.

Assim, considerando o conjunto de PMEs da AMAI, constatei que a participação prevista neles é a concedida. Observei que apenas dois PMEs avançam demonstrando um percurso no qual a participação está prevista para além da construção coletiva do plano, como é o caso do PME 05 (2015, p. 33)

[...] a materialização de uma política de educação que se estruture implica considerar as lutas nas últimas décadas e articular os diversos segmentos sociais que compõem a sociedade, para participar, de modo efetivo, dos diferentes momentos da construção, implementação e avaliação dessa política.

Nessa lógica, o PME 14 (2015, p. 135) também sinaliza que os objetivos e as metas do plano somente serão alcançados se for concebido e acolhido como plano do município, mais do que plano de governo; por isso, precisa ser

[...] assumido com um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pela Câmara de Vereadores, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança no panorama do desenvolvimento educacional da inclusão social e da cidadania plena.

Depreendo que, embora a maioria dos PMEs anuncie que a sua elaboração tenha ocorrido de modo democrático, com a participação de diferentes representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, a maior ênfase na análise dessa subcategoria (participação popular) está na participação no processo de (re)elaboração de seus planos, uma vez que 11 PMEs tratam desse aspecto. Porém, como sinalizado anteriormente, a participação democrática é um processo de ações contínuas, logo, não deveria se restringir somente à (re)elaboração do plano. Ainda que esse processo possa ser melhorado, deve ser valorizado, uma vez que é recente.

#### 4.7 A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DA COMUNIDADE EDUCACIONAL NOS PMEs

Pretendo, neste texto, analisar a participação de representantes da comunidade educacional nos PMEs. Compartilhando o pensamento de Mendonça (2000) alunos, professores, servidores, pais ou responsáveis são considerados segmentos na composição da comunidade escolar. O Quadro 20 apresenta os trechos extraídos dos PMEs.

## Quadro 20 – Participação de representantes da comunidade educacional

(continua)

- PME 01: [...] representantes de todos os segmentos educacionais sentaram juntos para desenvolvê-lo [...] (2015, p. 3).
- PME 01: O processo formativo das redes de ensino deve ser pensado a partir da articulação das áreas do conhecimento e, com a participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional no município. (2015, p. 54).
- PME 01: Nas Diretrizes estão inseridos os preceitos que nortearão a Gestão Democrática, tendo a finalidade de promover e ampliar a participação dos segmentos, que compõem as Associações de Pais e Professores – APP, Conselhos Escolares e Conselhos Municipais, vinculados à Educação. (2015, p. 67).
- PME 01: 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. (2015, p. 100).
- PME 02: A elaboração coletiva e democrática do Plano Municipal de Educação representa um marco histórico da educação no município de Bom Jesus, por ter contado com a efetiva participação das diversas entidades e segmentos representativos da educação [...] (2015, p. 5).
- PME 02: Todas as propostas contidas neste documento surgiram de discussões realizadas nas unidades educacionais [...] (2015, p. 5).
- PME 02: Para assegurar e materializar uma gestão educacional, conta-se com conselhos, fóruns, projeto político pedagógico entre outros, nas diversas instâncias educacionais. (2015, p. 78).
- PME 02: Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 122).
- PME 03: Participar, apoiar e incentivar programas de formação [...] aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas [...] (2015, p. 45).
- PME 03: Estimular, em todas as redes de educação básica, a aprovação de leis municipais de criação de conselhos escolares. Observando desta, forma que o conselho escolar será formada pelos presidentes de Associações de Pais e Professores, grêmios estudantis e demais conselhos presentes no município, pertinentes a educação. (2015, p. 46).
- PME 03: Para assegurar e materializar uma gestão educacional democrática, conta-se com conselhos, fóruns, projeto político pedagógico, entre outros, nas diversas instituições educacionais. (2015, p. 93).
- PME 04: Para assegurar e materializar uma gestão educacional democrática, conta-se com conselhos, fóruns, projeto político pedagógico, entre outros, nas diversas instâncias educacionais. (2015, p. 61).
- PME 04: [...] 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. (2015, p. 90).
- PME 04: Fortalecer a ocupação das comissões e fóruns permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas públicos de ensino atuando em todas as instâncias do Município. (2015, p. 104).
- PME 04: Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 105).



(continuação)

PME 04: Estimular a gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das instituições de educação básica, prevendo recursos e apoio técnico. (p. 106).

PME 05: O princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino e proporcionando o efetivo fortalecimento dos diversos segmentos da comunidade escolar, garantindo autonomia aos gestores, à comunidade escolar, aos trabalhadores da educação e afins [...] (2015, p. 33).

PME 06: Para qualificar a gestão democrática, no contexto educacional da Educação Básica, são necessários o fortalecimento e a participação de todos os segmentos de instâncias colegiadas, como o conselho escolar, a Associação de Pais e Professores e o grêmios estudantil, cujas ações nortearão os princípios e encaminhamentos do projeto político pedagógico de cada unidade escolar, buscando a autonomia, a representatividade social e a formação da cidadania de seus componentes. (2015, p. 77).

PME 06: A Rede Municipal de Ensino de Lajeado Grande vem atuando de maneira a descentralizar os recursos financeiros para que, juntamente com os Conselheiros Escolares, a gestão defina prioridades quanto à aplicação dos recursos de manutenção, fortalecendo a autonomia administrativa e contando com a participação ativa de todos os envolvidos no processo educativo. (2015, p. 80).

PME 06: Estratégia 18.3 - Fortalecer os Conselhos Escolares e Conselho Municipal de Educação como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, por meio de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (2015, p. 110).

PME 07: Enriquecidos pelas contribuições da comissão formada para tal fim com representantes de todas as áreas que compõem a Educação do município. (2015, p. 4).

PME 07: 18.7 Estimular a existência de comissões e fóruns permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas públicos de ensino atuando em todas as instâncias do município, para subsidiar os órgãos, na atualização dos planos de carreira. (2015, p. 84).

PME 07: Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 85).

PME 07: Aperfeiçoar a ação do Conselho Escolar ou órgãos equivalentes, com base nos princípios democráticos, mediante: realização de Seminário anual para Conselho Escolar articulado com Associação de Pais e Professores (APPs) e grêmios estudantis e organizações afins [...] (2015, p. 86).

PME 08: 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. (2015, p. 128)

PME 08: Estimular a existência de comissões e fóruns permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas públicos de ensino atuando em todas as instâncias do Estado, para subsidiar os órgãos, na atualização dos planos de carreira. (2015, p. 147).

PME 08: Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 148).

PME 08: Estimular a gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das [...] escolas de educação básica, prevendo recursos e apoio técnico da União. (2015, p. 150).

PME 08: Aperfeiçoar a ação do Conselho Escolar ou órgãos equivalentes, com base nos princípios democráticos, mediante: realização de Seminário anual para Conselho Escolar articulado com Associação de Pais e Professores (APPs) e grêmios estudantis e organizações afins [...] (2015, p. 150).

(continuação)

PME 10: Estimular, a rede de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 97).

PME 11: A elaboração do PME contou com a supervisão e gestão da Secretaria Municipal de Educação, e participação de educadores da rede municipal, estadual, privada, filantrópica [...] (2015, p. 5).

PME 11: Divulgar e incentivar a participação dos conselheiros em programas de apoio e formação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, CAE, conselhos escolares e outros representantes educacionais, garantindo espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; [...] (2015, p. 96).

PME 11: Estimular, na rede de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 96).

PME 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 dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática. (2015, p. 144).

PME 12: Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 161).

PME 12: Estimular a gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das escolas de educação básica, prevendo recursos e apoio técnico. (2015, p. 162).

PME 13: Coube a Secretaria Municipal de Educação a coordenação dos trabalhos que objetivaram as adequações do Plano Municipal de Educação, construído no ano de 2008. Para tal, foi necessário envolver todas as representatividades educacionais [...] nesse processo de construção. (2015, p. 8).

PME 13: Este documento evidencia todo o caminho percorrido do início ao fim desse processo participativo e democrático de construção do Plano Municipal de Educação de Xanxerê, destacando o envolvimento de Instituições de Ensino Público, Privadas, Federais, Técnicas, Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, Profissionais de Ensino das Redes Municipal, Estadual e Particular [...] (2015, p. 8).

PME 13: Vale ressaltar que muitos foram os envolvidos nos trabalhos de adequação do PME, garantindo que os diferentes segmentos da Educação do município tivessem espaço de participação de maneira democrática e isenta. (2015, p. 11).

PME 13: 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. (2015, p. 53).

PME 13: [...] a participação da comunidade escolar no processo de eleição, para o ato de nomeação dos/as diretores/as de escola. (2015, p. 65).

PME 13: Estimular, em todas as redes e garantir nas escolas da rede a Educação Básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...] (2015, p. 66).

PME 14: O Plano Municipal de Educação – PME – constitui-se numa construção coletiva, envolvendo os segmentos educacionais do município de Xaxim [...] (2015, p. 10).

PME 14: [...] 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 [...] (2015, p. 29).

(conclusão)

PME 14: Apoiar colegiados e organizações auxiliares da escola, conselhos escolares, fórum permanente, CME e comitês e demais formas de participação da comunidade local na busca da melhoria do funcionamento e do enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos; [...] (2015, p. 39).

PME 14: Estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira, com a participação do Fórum Permanente em Educação (FPE), o Conselho Municipal de Educação (CME) [...] (2015, p. 137).

PME 14: 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; [...] (2015, p. 141).

PME 14: Estimular, em todas as redes de educação básica, 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; [...] (2015, p. 141).

PME 14: Aperfeiçoar a ação do Conselho Escolar ou órgãos equivalentes, com base nos princípios democráticos, mediante: realização de Seminário anual para Conselho Escolar articulado com Associação de Pais e Professores (APPs) e grêmios estudantis e organizações afins [...] (2015, p. 142).

PME 14: Estimular a participação de professores, servidores e estudantes no processo de escolha de gestores das Instituições escolares da rede municipal de ensino; [...] (2015, p. 142).

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

A partir das informações extraídas dos PMEs referente à temática da participação de representantes da comunidade educacional nos PMEs verifiquei que o PME 09 não apresenta nenhum trecho que trate do assunto. Em contrapartida, o PME 14 é o que mais apresenta tal discussão, contendo oito excertos, em sua maioria estratégias, que representam ações que o PME estabelece para cumprir a meta. Nada consta acerca desse assunto no PME 09. Assim, optei por trazer para o diálogo o conceito do termo “ausência”: segundo o Minidicionário Escolar da Língua Portuguesa Silveira Bueno (2010, p. 54) é o “[...] afastamento, não estada, não presença de alguém ou de alguma coisa em determinado lugar [...]”. E o seu antônimo é “presença”, que significa “[...] o fato de estar alguém ou alguma coisa em determinado lugar” (2010, p. 444).

Conforme já discuti anteriormente, a educação é um campo de disputas; logo, a ausência também deve ser considerada, pois a luta discursiva pode aparecer no silêncio, uma vez que o que não é dito também diz. Nesse sentido, os estudos realizados na dissertação de Scherma (2010, p. 115), intitulada “Discursos, hegemonia e agronegócio: tensão e luta de classes no contemporâneo”, corroboram: “A escolha das palavras, dos signos que compõem os discursos

é uma escolha ideológica, o que representa não só a expressão de ideias, mas também a expressão de tomada de posição diante das ações concretas.” Portanto, a opção do PME 09 por não tratar sobre a participação do segmento educacional revela, em alguma medida, nesse embate ideológico, o posicionamento do referido plano.

Mendonça (2000) afirma que alguns sistemas indicam a possibilidade de participação de representantes da comunidade. Contudo, o grau de envolvimento não é o mesmo: estudos sobre participação sinalizam que professores e especialistas atuam mais, enquanto alunos e pais têm mais dificuldades para participarem, o que se deve ao fato de os professores possuírem “maior grau de organização” e também devido a “[...] uma implícita noção de competência específica que habilitaria os membros deste segmento a uma participação qualificada.” (MENDONÇA, 2000, p. 135). Além disso, os horários também tendem a contemplar mais os profissionais da educação que os pais.

Quanto aos discentes, é constatado que, no conjunto dos 14 PMEs, cinco não apresentam estratégias referentes a estimular a constituição e o fortalecimento dos grêmios estudantis; os outros nove PMEs propõem, com a mesma redação, a seguinte estratégia: “Estimular, em todas as redes e garantir, nas escolas da rede, a educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis [...]” (PME 02, PME 04, PME 07, PME 08, PME 10, PME 11, PME 12, PME 13, PME 14, 2015).

É importante ressaltar que a participação dos estudantes nos processos de gestão democrática representa uma característica especial, uma vez que “Os alunos são os usuários diretos da escola pública e, nesse sentido, razão de ser de sua existência, parte integrante e necessária da comunidade escolar. Mas estão, também, na mesma condição de usuários, integrados à comunidade externa, como seus pais ou responsáveis.” (MENDONÇA, 2000, p. 153). Contudo, a participação desse segmento torna-se restrita, pois na hierarquia da escola ocupam a posição mais baixa.

Para Mendonça (2000), esse processo é desencadeado tanto pela sua condição inferior na hierarquia de poder que há na escola quanto pelas concepções pedagógicas tradicionais, nas quais o aluno tem condição de paciente no processo educacional. Diante dessa realidade, algumas iniciativas foram tomadas para que crianças e adolescentes tenham direito de participar, como, por exemplo, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente

(ECA)<sup>21</sup>. No artigo 53, inciso IV da respectiva lei, é assegurado a crianças e adolescentes o “direito de organização e participação em entidades estudantis”, destacando, assim, a importância de exercitar a participação desde cedo; quanto aos pais ou responsáveis, no parágrafo único, consta que é direito deles “ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais” (BRASIL, 1990). Portanto, trata-se de avanços que dizem respeito à gestão democrática.

De acordo com o apontamento de Bordenave (1992, p. 72), a participação “pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e a reflexão”. Assim, relacionando-a aos planos, observei que quatro PMEs compartilham a seguinte estratégia: “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.” (PME 01, PME 03, PME 06, PME 14, 2015). Considerando tais informações dos PMEs, essa sinalização pode ser indicativa de processo de aprendizagem, pois, conforme Bordenave (1992, p. 61), “[...] a participação escola-comunidade constitui um laboratório vivo onde os futuros cidadãos aprendem a difícil arte da convivência democrática.”

Evidencio também a experiência da organização coletiva para a elaboração do plano, destacada no PME 02 (2015, p. 5) no seguinte trecho: “A elaboração coletiva e democrática do Plano Municipal de Educação representa um marco histórico da educação do município de Bom Jesus, por ter contado com a efetiva participação das diversas entidades e segmentos representativos da educação [...]”.

Com teor semelhante, os PMEs 01, 11, 13 e 14 também apresentam trechos destacando que a elaboração do plano foi realizada coletivamente, contando com a participação de representantes da comunidade educacional. É a partir de iniciativas como essas que o processo participativo pode ser desenvolvido e ampliado. Nessa direção, de acordo com Bordenave (1992, p. 74), “A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. [...] só se aprende a participar, participando.”

Conforme tratei na seção anterior, nesta subcategoria, também verifiquei a participação dos representantes da SME, no seguinte trecho extraído do PME 13 (2015, p. 8): “Coube à Secretaria Municipal de Educação a coordenação dos trabalhos que objetivaram as adequações do Plano Municipal de Educação, construído no ano de 2008.” No PME 11 (2015, p. 5), também

---

<sup>21</sup> A Lei 8069, de 13 de julho de 1990, é uma lei que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990).

ocorre tal destaque: “A elaboração do PME contou com a supervisão e gestão da Secretaria Municipal de Educação [...]”.

Dois PMEs propõem através de uma redação semelhante o incentivo à formação para conselheiros, como na estratégia 19.2 do PME 03 (2015, p. 45): “Participar, apoiar e incentivar programas de formação [...] aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas [...]”. Já o PME 11 (2015, p. 96) propõe

Divulgar e incentivar a participação dos conselheiros em programas de apoio e formação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, CAE, conselhos escolares e outros representantes educacionais, garantindo espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; [...]

Nesse sentido, o PME 11 avança especificando, para além do incentivo à formação dos conselheiros, a garantia de espaço físico, equipamentos, meio de transporte, ou seja, proporcionando melhores condições para que os conselheiros consigam desenvolver melhor suas atribuições. Inclusive, três PMEs propõem que, “Para assegurar e materializar uma gestão educacional, conta-se com conselhos, fóruns, projeto político pedagógico entre outros, nas diversas instâncias educacionais [...]” (PME 02, PME 03, PME 04, 2015), evidenciando o quanto a formação é um encaminhamento de suma importância para qualificar o processo de participação dos que integram as entidades democráticas.

Contudo, cabe destacar que, se o conselho for implantado apenas para cumprir com a lei, não contribuirá para implementar a gestão democrática; ele deve ser um dos meios para se buscar os interesses da comunidade (BURAKI, 2017). Segundo Buraki (2017, p. 8), “existe ausência de participação e dificuldades para mobilizar a comunidade escolar, uma vez que os membros dos conselhos, em sua grande maioria, apenas acatam as informações e deliberações que já foram tomadas anteriormente pela Direção ou pela Semed”.

Dessa forma, propiciar capacitações para esses representantes pode contribuir para que a participação não ocorra apenas para a formalização das decisões. Nesse sentido, o estudo de Gomes (2014), cujo objeto de estudo era a gestão da educação básica no município de Valparaíso de Goiás, priorizando a relação do CME com a SME no processo de elaboração e/ou revisão do PME, aponta que a formação continuada para conselheiros e gestores é uma forma de contribuir para o fortalecimento da capacidade de gestão municipal, associadamente ao fortalecimento da participação popular e do controle social. Enfatiza, ainda, a importância da elaboração e implementação do PME de forma coletiva, por meio do CME ou de outras instâncias que representam as vozes e os anseios da sociedade.

Em se tratando da formação para as entidades democráticas, cabe mencionar que três PMEs estabelecem como estratégia “Aperfeiçoar a ação do Conselho Escolar ou órgãos equivalentes, com base nos princípios democráticos, mediante: realização de Seminário anual para Conselho Escolar articulado com Associação de Pais e Professores (APPs) e grêmios estudantis e organizações afins [...]” (PME 07, PME 08, PME 14, 2015). Trata-se de um avanço, uma vez que os planos optam por estabelecer uma ação específica para ser desenvolvida anualmente.

Atentos à importância do Fórum Permanente da Educação, que tem a atribuição de formular e acompanhar a política educacional, quatro PMEs propõem, com redações semelhantes em suas estratégias, o fortalecimento dessa instância, inclusive relacionando-o à responsabilidade de subsidiar os órgãos na atualização dos planos de carreira, conforme se demonstra no PME 07 (2015, p. 84): “Estimular a existência de comissões e fóruns permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas públicos de ensino atuando em todas as instâncias do município, para subsidiar os órgãos, na atualização dos planos de carreira.”

Três PMEs tratam da questão da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos, estabelecendo com idêntica redação a seguinte estratégia:

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. (PME 08, PME 12, PME 13, 2015).

A transparência é um dos elementos constitutivos da gestão democrática; portanto, estimular a presença e a interferência de representantes da comunidade educacional na ampliação desse elemento é de suma importância.

Evidenciei nesta seção que, no conjunto dos 14 PMEs da AMAI, um não faz menção à participação dos representantes da comunidade educacional os outros PMEs tratam do assunto propondo estratégias para incentivar e fortalecer tal participação. Nove PMEs propõem que o grêmio estudantil seja constituído e fortalecido; quatro propõem a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e municipais; dois propõem programas de formação para conselheiros e três estabelecem a realização de um seminário anual; quatro PMEs tratam da questão de estimular os fóruns permanentes de educação; três preveem a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos; e cinco fazem menção à participação dos representantes da comunidade educacional na elaboração dos PMEs.

Por fim, destaco a importância da participação de representantes da comunidade educacional nas instâncias de participação como mecanismo que contribui para a materialização da gestão democrática escolar e educacional.

#### 4.8 RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO NOS PMEs

Nesta seção examino o que é anunciado pelos PMEs em relação a parcerias público-privado e analisar possíveis impactos desse processo na educação pública e na gestão democrática.

Conforme referido neste estudo, o Brasil, inserido em contexto de mudanças ocorridas mundialmente, com o intuito de implementar o ajuste neoliberal, redefiniu o papel do Estado considerando os princípios do modelo gerencial. Dessa forma, o Estado “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 17).

Nessa perspectiva, além do ajuste fiscal e da privatização, foi impulsionado o processo de publicização, que é “[...] a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.” (BRASIL, 1995, p. 17-18).

Assim, o Estado mínimo se desresponsabiliza de suas obrigações e, para dar conta das demandas sociais, são estabelecidas as parcerias público-privadas. Tais parcerias entre o setor público e privado foram normatizadas no governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 2004, p. 1).

Considerando esse contexto, Peroni (2012, p. 24) ressalta: “[...] as teorias de administração gerencial não são apenas discursos; também influenciam a gestão da educação.” Logo, percebe-se que os PMEs da AMAI também trazem evidências dessa influência. No PME 10, por exemplo, verifiquei que, para elaboração do texto-base, a SME estabeleceu parceria com o Senac, conforme consta no seguinte fragmento: “Parte do conteúdo deste texto base decorreu do amplo debate democrático realizado em parceria firmada entre Secretaria Municipal de Educação do Município e o Senac [...]” (PME 10, 2015, p. 1).



Uma hipótese, quanto a essa influência na elaboração dos planos, é a de que o curto prazo (de um ano) estabelecido pela Lei n.º 13.005 para que os municípios elaborassem ou reformulassem os PMEs dificultou os encaminhamentos e, dada a necessidade de cumprir com os prazos para não perder receitas, estabeleceram-se parcerias ou até mesmo contrataram-se assessorias. Os resultados de um dos estudos que fazem parte da revisão de literatura, intitulado “O plano municipal de educação na região da associação dos municípios do Alto Uruguai Catarinense – Amauc: embates e contradições”, que tinha por objetivo compreender quais embates e contradições foram vivenciadas nos municípios da Amauc durante o processo de construção/revisão dos PMEs, apontam como achados da pesquisa a ausência da comunidade nas discussões do documento, o prazo exíguo e a contratação de assessorias externas.

Outra investigação que também fez parte da revisão de literatura é a de Oliveira (2019), intitulada “Serviços privados na elaboração de planos municipais de educação”, a qual identificou municípios paulistas que, estrutural e economicamente mais frágeis, contrataram serviços privados para elaboração de seus PMEs, prejudicando o desenvolvimento da educação pública-estatal com qualidade. Além disso, tal pesquisa corrobora essa tendência em anunciar a grande quantidade de serviços privados que são prestados; segundo o autor, “A variedade de serviços ofertados evidencia como o sistema público de educação possui fissuras que permitem sua privatização por vias internas [...] ou então de maneira externa ao sistema [...]” (OLIVEIRA, 2019, p. 76).

Para explicar as vias internas ou externas, Oliveira (2019) se ancora em Ball e Youdell (2007), os quais as agrupam e as conceituam em endógenas e exógenas, afirmando que as internas ocorrem quando o setor público desenvolve mecanismos para ficar mais próximo dos moldes de funcionamento do setor privado (controle rígido de gastos, otimização de pessoal e recursos, trato do cidadão como “cliente”, etc.), já as externas são modalidades que abrem a educação pública para a disputa do lucro pela iniciativa privada (compra de apostilas, sistemas de ensino, serviços de gestão, etc.).

O estabelecimento de parceria entre a SME e instituições do Sistema S é um exemplo de privatização exógena, a qual é implantada de modo sutil, contudo provoca apreensão, pois a educação é um campo de disputa e há evidências de que, com a parceria público-privado celebrada, os cursos oferecidos pelo Sistema S podem introjetar o processo de mercantilização da educação, como será analisado a seguir.

Identifiquei que parcerias com o Sistema S são mencionadas em oito dos 14 PMEs da AMAI, conforme excertos apresentados no Quadro 21.

Quadro 21 – Parceria com o Sistema S nos PMEs da AMAI

|   |
|---|
| <p>PME 02: O município possui convênio com o <b>SENAC</b>, com duas turmas de Curso de Informática com 25 alunos cada turma. (2015, p. 69).</p> <p>PME 04: Há o <b>SENAI</b> que no ano de 2014 ofereceu, através do PRONATEC, 3 (três) cursos de qualificação profissionalizantes no município, atendendo cerca de 78 pessoas. (2015, p. 52).</p> <p>PME 05: Assegurar parcerias nas esferas estaduais e federais (<b>PRONATEC, SENAI, SENAC</b>) dos cursos profissionalizantes oferecidos no município. (2015, p. 49).</p> <p>PME 09: Estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, em parceria com <b>os sistemas “S”</b> os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados (as) com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos. (2015, p. 57).</p> <p>PME 10: Os Cursos do Programa PRONATEC conveniados como o Município de Ponte Serrada são ofertados através das empresas: <b>SEST/SENAT, SENAC, SENAI, IFSC e SENAR</b>, devidamente habilitados pelo MEC. (2015, p. 44).</p> <p>PME 11: [...] São Domingos também ofertou cursos ministrados pelo <b>Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)</b> [...] (2015, p. 58).</p> <p>PME 13: Estabelecer parcerias com <b>sistema S</b> e rede federal de educação profissional e tecnológica para oferta de educação de jovens e adultos; [...] (2015, p. 57).</p> <p>PME 13: Estimular a ampliação de matrículas de educação profissional técnica de nível médio tanto nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como no <b>Sistema S</b>. (2015, p. 58).</p> <p>PME 13: Estruturar e implantar projeto para inserção de jovens, entre 16 e 18 anos no mercado de trabalho, em parceria com o <b>Sistema S</b> e Instituto Federal e Ministério Público. (2015, p. 59).</p> <p>PME 14: No município de Xaxim há Centro Profissionalizante, mantido desde 2013 com participação <b>SENAI</b>, com vários curso. (2015, p. 106).</p> <p>PME 14: Dar condições para criação de cursos itinerantes, de nível técnico e de qualificação profissional, com o objetivo de ampliar a oferta em regiões que não possuem acesso e aperfeiçoar recursos humanos e tecnológicos; com extensão das instituições <b>SINE, SENAC, SESI, SEBRAE, SENAI, SESC, IFSC</b>. (2015, p. 109).</p> |
|---|

Fonte: elaboração da autora a partir dos PMEs (2015) dos municípios da AMAI (2022).

Considerando o estabelecimento de parcerias com o Sistema S, sinalizo que as parcerias público-privado tendem a induzir as escolas a portarem-se como empresas. É preciso, portanto, estar atento quanto à questão da privatização da educação; conforme Palú e Petry (2021, p. 1223-1224), “Sob o manto neoliberal e seu modelo de governança, esconde-se o caráter da privatização do espaço público.” Nesse sentido, Paro (2016) intitula como “fúria gestonária” o fenômeno que tem dominado as políticas educacionais e procura aplicar nas escolas a gestão gerencial do setor privado. Entretanto, para esse autor, “[...] administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada têm a ver com objetivos educacionais.” (PARO, 2016, p. 7).

Portanto, se o objetivo da escola é diferente do de uma empresa, cabe lembrar que os papéis dos gestores na concepção da gestão escolar democrática e na da gerencial divergem.

Embora nos dois casos ele seja um dos atores que precisa trabalhar em prol da qualidade educacional, ou seja, para que todos os alunos aprendam, as finalidades são distintas. Enquanto na gestão escolar democrática “o papel do gestor é enfatizar a aquisição de conhecimento, dando particular atenção à gestão democrática, à definição conjunta dos objetivos educacionais em prol do desempenho discente e à concretização de práticas mais participativas”, na gestão gerencial “busca-se a eficácia das práticas pedagógicas para propiciar a elevação do desempenho discente, recaindo sobre o gestor a responsabilização pelo sucesso ou pelo fracasso da escola” (LIMA, 2020, p. 173).

Nessa lógica, Barleta (2015, p. 20) corrobora:

A gestão gerencial se apresenta no contexto das transformações necessárias para se alcançar o sucesso escolar a partir de uma concepção de modernização da gestão educacional onde os resultados e os indicadores de desempenho ganham destaque em detrimento dos processos de aprendizagem.

Com as parcerias público-privado, os empresários passam a participar de modo ativo da definição e execução das políticas públicas, evidenciando-se a proposta do modelo gerencial, a qual ressalta que o setor privado é mais eficiente na obtenção de resultados. Assim, a lógica mercantil é introduzida na escola pública, pois tais parceiros aos poucos vão assumindo conjuntamente os processos de gestão, a organização e a execução da formação para professores, a realização de adaptações no currículo, e conseguem influenciar na formação dos estudantes. Segundo Carvalho (2009, p. 1158),

A cidadania se torna uma categoria predominantemente econômica, caracterizada principalmente pela liberdade de escolha, competição e iniciativa individual. Estes aspectos não só favorecem como também atribuem maior valor a mecanismos e critérios de mercado, como eficácia, produtividade, competitividade, consumismo individualista e satisfação dos interesses restritos. Tudo isso, em detrimento dos interesses sociais mais amplos e públicos ou de perspectivas coletivas, reconhecidas como comuns.

Ao se analisar os dados que tratam do estabelecimento de parcerias público-privado, é importante mencionar o exemplo da oferta do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). De acordo com o artigo de Nascimento e Cruz, intitulado “Financiamento e gestão do Pronatec: o público e o privado na política de educação profissional”, os dados sobre o referido programa trazem referências de “[...] uma realidade em que a qualificação do trabalhador está relacionada às transformações no mundo do trabalho advindas do processo de reestruturação da produção e mundialização do capital, que provocou uma constante necessidade de mão de obra, especializada e técnica” (NASCIMENTO; CRUZ,

2016, p. 4). Contudo, essa proposta de qualificação profissional não reduz a desigualdade social, uma vez que trata-se de um mercado de trabalho que é excludente.

O estudo de Pinto “Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil” investiga diferentes mecanismos de repasse de recursos públicos para o setor privado, incluindo o caso do Sistema S, e também trata do Pronatec. Segundo o autor, o Sistema S é “um dos modelos mais antigos de transferência de recursos públicos para o setor privado” (PINTO, 2015, p. 137). O Senai, por exemplo, foi criado em 1942, durante a ditadura militar, sob comando de Getúlio Vargas. De acordo com Pinto (2015, p. 137), os recursos do Sistema S

[...] são tributos arrecadados pela Receita Federal do Brasil (RFB) como os demais, tendo por base essencialmente a folha de pagamentos e, como tributos indiretos que são, têm seu valor repassado ao preço final dos produtos recaindo o ônus de seu pagamento ao consumidor, e não ao empresário que tão somente o recolhe. Diferentemente, contudo, dos demais tributos que vão compor o fundo público, os recursos do Sistema ‘S’ são destinados às entidades empresariais patronais que os administram de forma bastante descentralizada e pouco transparente em termos de prestação de contas.

Dessa forma, esse setor obtém recursos públicos e se beneficia com a formação de mão de obra que atende aos seus interesses. Além disso, transforma a educação, que deveria ser direito do cidadão e dever do Estado, em um mercado de consumo (NASCIMENTO; CRUZ, 2016), colocando em risco a gestão democrática. Segundo Freitas (2018, p. 54), estamos

[...] frente a uma demanda de inserção da atividade educacional no livre mercado pleno, o que equivale a promover a destruição do sistema educacional público e do controle estatal das escolas – incluindo eliminar seus sistemas de gestão democrática –, os quais seriam, nessa visão, os responsáveis por impedir o livre funcionamento das leis de mercado ambiente educacional. Trata-se de que a escola seja vista como uma “organização empresarial” de prestação de “serviços”.

Assim, quando a gestão gerencial é escolhida em detrimento da gestão democrática, junto a ela figura determinada proposta de educação e sociedade, pois a gestão gerencial quer um produto rápido e que atenda às exigências atuais do mercado; segundo Peroni (2012, p. 27), “passam a dar mais ênfase ao produto final, e não ao processo, como é característica da gestão democrática, que visa construir uma sociedade democrática e participativa”. Conforme a autora, quando isso ocorre, estamos “desistindo ou minimizando a importância da construção da democracia que historicamente não tivemos” (PERONI, 2012, p. 29).

A parceria público-privado pode ser indicativa de privatização da educação pública; portanto, é necessária cautela nesses encaminhamentos, que podem repercutir em

comprometimento de conquistas adquiridas com muitas lutas em prol da escola pública, gratuita, de qualidade, inclusiva, laica e democrática. Em geral, as parcerias público-privado não contribuem para materializar o que almeja a maioria da população, principalmente porque “dotar os jovens do ‘conhecimento poderoso’ baseado no avanço da ciência como antídoto às informações falsas e às posições obscurantistas que se disseminam velozmente nas redes sociais” (SAVIANI, 2021, p. xi) é oportunidade que somente a escola pública está comprometida em promover. Portanto, é preciso, na formulação de políticas educacionais, como na (re)elaboração dos PMEs, cuidado com o estabelecimento dessas parcerias e, no caso dos planos que as possuem, que as avaliem atentamente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, integra a linha de pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul, *campus* de Chapecó, buscou investigar em que medida os Planos Municipais de Educação (PMEs) assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional em âmbito municipal na Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI).

O curso investigativo, é oportuno dizer, foi atravessado por desafios, ocorreu, em grande parte no período pandêmico que o mundo todo enfrentou, ocasionado pela Covid-19, que teve como causa o coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Diante de um cenário mundial de milhões de mortes, foi necessário reinventar para sobreviver, uma vez que uma das prioridades foi manter a distância e o isolamento para cuidar do bem maior: a vida; logo, os cuidados em relação à saúde foram redobrados, levando em consideração a letalidade da Covid-19, não ignorando, ainda assim, a enorme quantidade de vidas que foram ceifadas. Há que mencionar, ainda, o grande número de profissionais da educação que nos deixaram no decorrer desse período: pesquisadores e/ou professores da educação básica. Foi um período difícil, de lidar com o estresse, com os vários tipos de dor, com o medo e até mesmo com o desespero.

Diante dessas circunstâncias, outro desafio foi a necessária adaptação a um novo formato de estudo que teve de ser desenvolvido para que fosse possível a realização desta investigação. Logo, todas as aulas da UFFS) foram realizadas remotamente. Nesse contexto, para além de conviver com a insegurança, com o medo e a angústia que a pandemia causava, foi preciso lidar mais diretamente com as ferramentas tecnológicas para suprir as demandas dos estudos. Destaco, assim, a relevância das aulas presenciais, as quais demonstraram ser insubstituíveis, pois o debate e a troca de conhecimento enriquecem significativamente tal experiência. Foi diante dessas circunstâncias que o trabalho investigativo se processou, em torno da gestão democrática do ensino público a partir do conteúdo dos PMEs da AMAI, os quais foram (re)elaborados em 2015, com vigência decenal.

As contribuições desta dissertação para o campo das políticas educacionais nos ajudam a compreender aspectos da complexa dinâmica envolvida na construção dos PMEs. O estudo revelou e vislumbra certos avanços e determinadas lacunas no que se refere ao processo de formulação dos PMEs do conjunto de municípios que integram a AMAI, lócus desta investigação.

Os PMEs, enquanto políticas educacionais no âmbito municipal são resultado de um processo histórico de disputas marcado por avanços e limitações. Embora o debate acerca da redação sobre um PNE tenha se iniciado em 1931 pelo CNE, impulsionado em grande medida pela ação do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que indicaram à União que fixasse um PNE, as constituições seguintes ora o previam, ora não. Na CF de 1988, o PNE passou a ser previsto por lei; na LDB n.º 9394/96, foi definido o prazo de um ano para ser elaborado em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, devendo ser encaminhado ao Congresso Nacional. A EC n.º 59 de 11 de novembro de 2009 é que indicou a obrigatoriedade de elaboração e aprovação do PNE com duração decenal.

Assim, em 2001, o PNE Lei n.º 10.172 tornou-se lei, entretanto com nove vetos presidenciais que o inviabilizaram. O PNE, Lei n.º 13.005, foi aprovado sem vetos, em 25 de junho de 2014 e avançou estabelecendo que os municípios elaborassem ou reelaborassem seus PMEs, no prazo de um ano, a partir da data de publicação do PNE. Ressalto a importância desse processo, em razão de que o mesmo ocorre efetivamente pela primeira vez no país; todavia, esse breve espaço de tempo e as exigências que foram atribuídas aos municípios podem ter sido fatores que dificultaram a elaboração de planos que tivessem como elemento orientador, a gestão democrática.

Observei no estudo dos planos a grande quantidade de passagens textuais que se repetem entre os PMEs e, por extensão, relativamente ao PNE. Portanto, embora demonstrem que levaram em consideração o PNE, os PMEs abrem espaço para questionamentos, uma vez que a quantidade excessiva de repetições idênticas pode ser interpretada como se a elaboração tivesse ocorrido com vistas ao cumprimento de exigências da legislação, a fim de garantir o repasse de recursos – era esperado que no texto redigido nos PMEs fossem consideradas as especificidades de cada município.

Se o surgimento e a materialização dos PMEs marcaram uma trajetória de avanços, contudo, também marcada por limitações, a trajetória da gestão democrática também foi e tem sido de lutas e desafios. Do total de 14 PMEs, analisados, em que pese a oportunidade de inscrever nos mesmos a gestão democrática com destaque, verifiquei que todos tratam da mesma nas metas e estratégias e um PME não faz referência a ela em um capítulo do documento.

Considerando os critérios estabelecidos na meta da gestão democrática é evidenciado a relação da gestão democrática com a escolha de diretores, muito embora a maioria dos PMEs não apresenta com clareza como ocorreria esse processo. Um deles anuncia que é via indicação e cita prova nacional; um, por eleição e também menciona prova nacional; um, por eleição.

Onze PMEs propõem para a escolha de diretor escolar, a associação a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar. Ao tratarem dos critérios estabelecidos e da questão da qualificação, quatro PMEs nada anunciam; seis PMEs apresentam a redação das estratégias de modo geral, apenas citando que são considerados critérios de mérito e desempenho, sem especificá-los; o PME 02 especifica os critérios de qualificação exigida somente na modalidade de educação infantil; o PME 03, especifica dois critérios (ser do quadro de professores e ter curso de gestão escolar); três PMEs afirmam que tais critérios serão especificados em outras leis. Quanto à consulta à comunidade escolar, apenas um PME não trata do assunto, contudo, nenhum dos planos esclarece como esse processo deveria acontecer.

Evidenciei que faz-se necessário romper com o pressuposto de que a eleição para a escolha de diretor escolar seja garantia de efetivação de uma escola e gestão democráticas. Essa simplificação precisa ser superada, pois a escolha é apenas um dos meios pelos quais se pode potencializar a materialização da gestão democrática, mas, por si só, não a garante. Portanto, a redução da gestão democrática ao plano da escolha dos diretores é parte do quadro de disputas.

A partir da análise realizada no conjunto dos PMEs verifiquei que na quase totalidade deles é vinculada a gestão democrática ao PPP, enfatizando-se a participação coletiva para a elaboração e acompanhamento do mesmo. É vinculado ao PPP a autonomia das escolas, embora trate-se disso com menor intensidade; e a relação do PPP com a construção do currículo da escola é pouco tratada nos PMEs, uma vez que ao se centralizar a BNCC, o PPP é secundarizado.

Também, constatei pelo estudo que, embora a maioria dos PMEs anuncie que a sua elaboração tenha ocorrido de modo democrático, com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, a maior ênfase está na participação no processo de re(elaboração) de seus planos, sinalizando que há ainda um caminho a percorrer, qual seja, a ampliação da compreensão de gestão democrática que implica democratizar todas as instâncias da gestão escolar e educacional dos municípios, não apenas restringindo a participação ao processo de (re)formulação do PME ou do PPP de suas escolas.

De acordo com a pesquisa, também observei que, com a Reforma do Estado, ocorreu o deslocamento de sentido de termos como “participação”, “autonomia”, “descentralização” (elementos fundamentais para a concretização na gestão democrática educacional e escolar), foram ressignificados por parte dos teóricos neoliberais. Considerando as análises realizadas a partir das informações extraídas do conjunto dos 14 PMEs, evidenciei que a participação é situada num viés de fiscalização ou responsabilização, mais do que numa perspectiva



democrática de partilha de poder e de aprendizagem democrática. Ou seja, com o deslocamento de sentido, esses conceitos passam a atender uma gestão que se embasa na lógica do capital. Assim, o Estado mínimo “[...] se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Constatei ainda, que no conjunto dos 14 PMEs da AMAI, um não faz menção à participação dos representantes da comunidade educacional; os outros PMEs tratam do assunto propondo estratégias para incentivar e fortalecer tal participação com a constituição e fortalecimento do grêmio estudantil, de conselhos escolares e municipais, de fóruns permanente da educação e com a oferta de programas de formação para os representantes dessas entidades democráticas. Um PME, para além do incentivo à formação dos conselheiros, sinaliza para a garantia de espaço físico, equipamentos, meio de transporte, proporcionando melhores condições para que os conselheiros consigam desenvolver melhor suas atribuições. Três PMEs estabelecem como estratégia a realização de seminário anual para aperfeiçoar as ações das entidades democráticas e três PMEs propõem a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos. Estimular a participação e o fortalecimento das entidades democráticas é uma das formas de contribuir com a construção da gestão democrática.

Considerando a pesquisa evidenciei no processo de organização e efetivação dos PMEs, o estabelecimento das parcerias público-privado, as quais podem contribuir para que o Estado mínimo se desresponsabilize de suas obrigações. Conforme aponte, oito dos 14 PMEs da AMAI estabelecem parcerias com o Sistema S, muito embora não estejam presentes os delineamentos de como isso se concretiza; os indicativos podem sinalizar e até mesmo induzir as escolas a portarem-se como empresas, sendo que nelas os empresários passam a participar de modo ativo, mediante a definição e execução de políticas públicas sintonizadas com o modelo gerencial.

Segundo a lógica de ação empresarial, o setor privado é mais eficiente na obtenção de resultados, pois geralmente essas instituições se apresentam como referências perante a sociedade no que diz respeito à educação de qualidade. Nesse cenário, a lógica mercantil é introduzida na escola pública, pois tais parceiros vão aos poucos assumindo conjuntamente os processos de gestão, a organização e a execução da formação para professores e a realização de adaptações no currículo, influenciando a formação dos estudantes. Assim, esse setor avança sobre o Fundo Público, objetivo primeiro ao proporem seu “modelo de educação”. A parceria público-privado representa indicativos de privatização da educação, sobretudo da gestão

escolar, à medida que importa ferramentas de controle e organização do processo pedagógico e de gestão da educação.

O estudo do contexto histórico e geográfico sinalizou que a forma como a região se estruturou, ou seja, de modo centralizador e com enormes desigualdades, implica diretamente no sistema educacional, afinal, se a sociedade está organizada de forma centralizada, estabelece instituições com forte centralização do poder. Além disso, é necessário desenvolver ainda mais o senso de democracia em nossa sociedade, que, apesar de ser jovem, ainda apresenta resquícios da ditadura militar, haja vista que temos em convivência diferentes faixas etárias no país. Logo, há um número expressivo de pessoas que ainda não têm consciência da construção da própria cidadania e dos direitos que dela derivam: políticos, sociais e civis. Portanto, estamos diante de uma sociedade marcada por inúmeras mazelas sociais, e que não pode prescindir da atuação do Estado no próprio desenvolvimento de uma democracia cidadã emancipadora.

Também é importante salientar o quadro socioeconômico no qual o Brasil está inserido: presenciamos um cenário em que há uma concentração de renda de poucas pessoas em detrimento da maioria. Isso é perceptível desde a formação da nação, condição que se naturalizou e perpetuou. Assim, depreendo que a gestão democrática não tem avançado devido ao contexto de autoritarismo, coronelismo, mandonismo, clientelismo que historicamente marca as relações sociais e, portanto, o modelo de desenvolvimento da AMAI e do país.

Em síntese, a pesquisa aponta que, em âmbito municipal, da AMAI, em geral, os PMEs assumem a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional, na medida em que tratam da gestão democrática em um capítulo de seu texto, na medida em que todos os municípios tratam da gestão democrática nas metas e estratégias, ao estabelecerem a eleição para a escolha de diretor e definirem critérios técnicos de mérito e desempenho com clareza, como ser do quadro de professores e ter curso de gestão escolar, ao proporem a consulta pública à comunidade escolar, ao estabelecerem a participação coletiva para a elaboração e acompanhamento do PPP, ao vincularem ao PPP a autonomia das escolas, ao anunciarem a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil para a (re)elaboração dos PMEs, ao proporem estratégias para incentivar e fortalecer a constituição e fortalecimento do grêmio estudantil, de conselhos escolares e municipais, de fóruns permanentes da educação, ao proporem a oferta de programas de formação para os representantes dessas entidades democráticas. Além disso, ao garantirem espaço físico, equipamentos e meio de transporte para que os conselheiros consigam desenvolver melhor suas funções, ao proporem a realização de um seminário anual para aperfeiçoar as ações das

entidades democráticas e ao estabelecerem a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos.

Entretanto, em algumas passagens há elementos e encaminhamentos político-práticos que tendem a promover certa desconexão com o princípio da gestão democrática, isso ocorre na medida em que os PMEs não tratam da respectiva temática em um capítulo de seu texto, ao anunciarem que a escolha para diretor ocorre via indicação e prova nacional, ao restringirem a participação ao processo de (re)formulação do PME ou do PPP de suas escolas, ao tratarem pouco do acompanhamento, monitoramento e avaliação do PME, ao tratarem pouco da relação do PPP com a construção do currículo das escolas, ao estabelecerem a participação num viés de fiscalização ou responsabilização, ao não fazerem menção à participação dos representantes da comunidade escolar.

Portanto, com o percurso desta pesquisa evidenciei que os PMEs assumem, a gestão democrática como princípio orientador da administração educacional, embora em algumas passagens da análise constatee uma assunção de modo tímido. Ademais, é preciso considerar que a construção de uma política educacional democrática, que nos leve a democratização das instituições escolares, passa pela construção de uma compreensão alargada de democracia e participação, inclusive, requer considerar o projeto educacional em pauta e, no interior dele, a função social da educação, para o município, bem como, a partir da autonomia dos entes federados, ampliar as possibilidades da democratização da gestão educacional e escolar para além do que a lei nacional estabelece, levando em conta as peculiaridades de cada município.

Esta pesquisa me oportunizou alargar a compreensão sobre o processo de elaboração dos planos municipais de educação, e especialmente pela sinalização de que há várias facetas e dimensões que ainda requerem novos estudos que podem auxiliar na efetiva democratização da gestão educacional e escolar. Uma das possibilidades é a realização de uma investigação acerca da escolha para diretor de escola, buscando analisar como os municípios da AMAI se organizaram para atender as orientações da Nota Técnica n.º 001, emitida pelo MPSC, em 2021. Outra questão diz respeito a saber qual concepção de gestão é expressa nos Planos de Gestão Escolar apresentados pelos diretores a partir das exigências do Sistema Tribunal Federal, conforme consta na respectiva Nota Técnica. Outro questionamento em aberto se refere aos PPPs: a fim de compreender se tais documentos contribuem para a efetivação da gestão democrática, uma vez que, do conjunto de 14 PMEs da AMAI, apenas um dos planos não vincula a gestão democrática aos PPPs. Além disso, é possível pesquisar o processo de acompanhamento dos PMEs no que diz respeito a sua avaliação e seu monitoramento. Enfim, muitos são os contextos que podem ser fontes para o desenvolvimento de outras pesquisas.

Finalizo esta investigação sinalizando que estamos, no ano corrente, com expectativa de outro cenário de ordem política, o qual poderá contribuir para a orientação dos futuros PMEs e potencializar o debate sobre a gestão democrática, para que seja possível avançar em sua materialização, que tem nos PMEs uma importante ferramenta.

## REFERÊNCIAS

- ABELARDO LUZ (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Abelardo Luz: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <http://abelardoluz.sc.gov.br>. Acesso em: 19 out. 2020.
- ALVES, Alda Judith. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/990>. Acesso em: 18 jan. 2021.
- ALVES, Edson Ferreira. **Estado e planejamento educacional no contexto do federalismo: o processo de elaboração dos planos municipais de educação em Goiás**. 2020. 279 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024). **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-25, maio/jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.
- ANDRADE, Alenis Cleusa de. **Avaliação em larga escala na educação básica, prova brasil, em perspectiva da gestão democrática: um estudo a partir da associação de municípios do Vale do Rio dos Sinos e município de São Leopoldo – RS**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale Do Rio Dos Sinos, São Leopoldo, 2011.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. **A Rosa do Povo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do plano nacional de educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- ARAÚJO, Maria Paula Araujo; SILVA, Izabel Pimentel da; SANTOS, Desiree dos Reis. **Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013.
- BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Hidden privatization in public education**. London: Institute of Education, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.

BARLETA, Ilma de Andrade. **A Gestão Educacional no Plano de Ações Articuladas, do município de Macapá – AP: concepções e desafios.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

BARLETA, Ilma de Andrade; PETRY, Oto João. O fomento à flexibilização na contrarreforma do ensino médio no contexto neoliberal. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 29, n. 1, jan./mar., 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa>. Acesso em: 20 set. 2022.

BDTD: o que é? Disponível em: <http://bdtb.ibict.br/vufind/Content/whatIs>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação.** Porto Editora, 1994.

BOM JESUS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025.** Bom Jesus: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://bomjesus.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

BONFANTE, Juliana Gaspar Colombo. **Gestão democrática em escolas públicas de um município catarinense: análise dos planos de gestão da eleição 2017/2018.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2018.

BORDENAVE, Juan. Enrique Diaz **O que é participação.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 5 set. 2022.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação 2010.** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC, 2010a. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/conae2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/conae2010_doc_final.pdf). Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Palácio do Planalto, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59.** Brasília: Palácio do Planalto, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Palácio do Planalto, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/LF9394\\_96.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/LF9394_96.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html#:~:text=Fa%C3%A7o%20saber%20que%20o%20Congresso,214%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Lei Parceria Público-Privada. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública. Brasília: Palácio do Planalto, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018a. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)**. Brasília: MEC, 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Institucional**. Brasília: MEC, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014b. 86 p. (Série legislação; n. 125). Disponível em: <http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditacao/PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei de PNE n. 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: Presidência da República, 2010c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm). Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BUARQUE, Cristovam. Como Somos. In: BUARQUE, Cristovam; ALMEIDA, Francisco; NAVARRO, Zander (org.). **Brasil, brasileiros**. Por que somos assim? Brasília: Fundação Astrojildo Pereira/Verbena, 2017.

BUENO, Silveira. **Minidicionário escolar da língua portuguesa**. São Paulo: DCL, 2010. 604 p.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss Descaminhos. *In*: COSTA, Marisa Vorraber (org.). **Caminhos investigativos II: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-34.

BURAKI, Gislaine. **A gestão democrática e os conselhos escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR: implantação, limites e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo; GARCIA, Luciane Terra dos Santos. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **RBPAAE**, Goiânia, v. 32, p. 047-067, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648/37750>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CAMPOS, Marcia Farinella Soares de. **O plano municipal de educação na região da associação dos municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC: embates e contradições**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020.

CÂNDIDO, Rita de Kássia; GENTILINI, João Augusto. Base Curricular Nacional: reflexões sobre autonomia escolar e o Projeto Político-Pedagógico. **RBPAAE**, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 323-336, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70269>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Política e Gestão da Educação: explorando o significado dos termos. **Série-Estudos**, Campo Grande – MS, v. 21, n. 41, p. 77-96, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/945>. Acesso em: 4 nov. 2021.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ZGGyM6f38D4xDHgWMK8Cp3f/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CASSOL, Evaldo. **A Secretaria de Negócios do Oeste – SNO: as ações do Estado no desenvolvimento regional catarinense (1963-1992)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Uma nova gestão pública para América Latina**. Caracas: CLAD, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>. Acesso em: 23 set. 2022.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

CHITOLINA, Valdirene. Toponímia Indígena na Região Oeste de Santa Catarina: Patrimônio Étnico linguístico. **Unoesc & Ciência**, Joaçaba, v. 10, n. 2, p. 157-168, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br>. Acesso em: 15 out. 2021.



CHITOLINA, Valdirene. **Velho Xaxim: a colonização da antiga fazenda Rodeio Bonito (1920-1954)**. Xanxerê: News Print, 2013.

CHIZZOTTI, ANTÔNIO. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003.

COUTINHO, Nelson Carlos. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943>. Acesso em: 20 set. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, Goiânia, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007a.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007b. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

DRABACH, Nadia Pedrotti. A trajetória da administração da educação pública no Brasil e a construção da democracia. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 51, p. 42-53, jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640262>. Acesso em: 5 nov. 2021.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades**. Monografia (Especialização em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851>. Acesso em: 5 nov. 2021.

ENTRE RIOS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Entre Rios: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://entrierios.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; DAMETTO, Jarbas; LAUER, Munir José. A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios

gaúchos. **RBPAE**, Goiânia, v. 36, p. 111-129, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/96360/56991>. Acesso em: 1 nov. 2021.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005 – 2008**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FAXINAL DOS GUEDES (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Faxinal dos Guedes: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://faxinal.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

FERREIRA, Mariana Davi. Para uma introdução à tese do capitalismo dependente no pensamento de Florestan Fernandes. **Argumentos**, Unimontes – MG, v. 16, n. 2, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/209>. Acesso em: 18 jan. 2023.

FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes. **Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **RBPAE**, Goiânia, v. 30, p. 251-268, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/53660/33076>. Acesso em: 13 nov. 2021.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação: concepções presentes nos estudos da Revista Educação e Sociedade (1978-2010)**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2011.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. 13. ed. São Paulo: Olho D'água, 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A Reforma Empresarial da Educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, Lêda Maria. **A gestão da educação básica em Valparaíso de Goiás: os sentidos da descentralização**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IPUAÇU (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ipuacu: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://ipuacu.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

KUNZLER, Fernanda. **Gestão Escolar democrática**: um estudo dos Planos Municipais de Educação na região da Amerios - SC. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAJEADO GRANDE (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Lajeado Grande: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://lajeadogrande.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

LIMA, Carla da Conceição. Gestão democrática ou gerencial: qual é o papel dos gestores escolares? **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 6, n. 1, p. 168-175, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31949>. Acesso em: 6 nov. 2021.

LINO, Jaisson Teixeira. O povoamento indígena no sul do Brasil: as contribuições da arqueologia e da história. In: RADIN, José Carlos; VALENTINI, Delmir José; ZARTH, Paulo Afonso (org.). **História da Fronteira Sul**. Chapecó: UFFS, 2015. p. 92-108.

LIBÂNIO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/YkhJTPw545x8jwpGFsXT3Ct/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Revista Laplage**, Sorocaba v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Davi/Downloads/Dialnet-ReflexoesSobreOObjetoDeEstudoDaPoliticaEduccional-6275809.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MAREMA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Marema: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-marema-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.

MARQUES, Valesca Menezes Marques; DIAS, Leila Christina. Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 29-53, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1356>. Acesso em: 10 out. 2022.

MARTINHO, Jobson; FILIPPIM, Eliane Salete. Ação consorciada de governos locais: O caso das Associações de Municípios em Santa Catarina (Brasil). **Informe Gepec**, Toledo, v. 16, n. 1, p. 76-92, 2012.

MARQUETTI, Delcio; SILVA, Juraci Brandalize Lopes da. Cultura cabocla nas fronteiras do sul. In: RADIN, José Carlos; VALENTINI, Delmir José; ZARTH, Paulo Afonso (org.). **História da Fronteira Sul**. Chapecó: UFFS, 2015. p. 109-129.

MENDES, Maria de Fátima. **Plano municipal de educação: implementação e participação social**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2012.

MENDONÇA, Alessandra Paulina de. **Indicação para diretores: é possível haver experiências de gestão democrática? Uma análise da rede municipal de ensino em Camaragibe – PE**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Unicamp, 2000.

MENEGOTTI, Eliane. **Implementação do projeto político-pedagógico no âmbito do sistema municipal de ensino de Viamão: desafios da gestão democrática**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod\\_resource/content/1/Roque-MoraesAnalise%20de%20conteudo-1999.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-MoraesAnalise%20de%20conteudo-1999.pdf). Acesso em: 22 maio 2021.

NARDI, Elton Luiz. Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/263>; Acesso em: 3 jan. 2023.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 123-136, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/PPqwkz4YJGNL6587q8y39y/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2021.

NASCIMENTO, Maria Luzirene Oliveira do; CRUZ, Rosana Evangelista da. Financiamento e gestão do PRONATEC: o público e o privado na política de educação profissional. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/68634>. Acesso em: 8 ago. 2022.

NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos. **O Plano Nacional de Educação e os desafios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

OLIVEIRA, David Dos Santos. **Serviços privados na elaboração de planos municipais de Educação**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2019.

OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira; NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos; MILITÃO, Silvío Cesar Nunes. O processo de elaboração dos planos municipais de educação: saberes, diretrizes, políticas e práticas. **RBPAAE**, Goiânia, v. 35, p. 491-513, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/vol35n22019.91158/53894>. Acesso em: 13 nov. 2021.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Plano Nacional de Educação (2014-2024): primazia do controle externo via TCU e (in)viabilização do controle social. **SciELO Preprints**, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4449>. Acesso em: 17 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação**: Estado de Santa Catarina, Brasil. Paris: OCDE, 2010.

OURO VERDE (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ouro Verde: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-ouro-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.

PALÚ, Janete. **Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina**: a gestão democrática em questão. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2019.

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Planos de Gestão Escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. **Rev. Bras. Pol. Educ.**, v. 37, n. 3, p. 1199-1234, set./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/111082>. Acesso em: 10 set. 2022.

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Trajetória histórica da gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina: pontos e contrapontos. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-26, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro>. Acesso em: 9 mar. 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar introdução crítica**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar**: educador ou gerente. São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Tuiuti, v. 6, n. 14, p. 36-49, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br>. Acesso em: 9 ago. 2022.

PARO, Vitor Henrique. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 125-139, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/xXw4538gBYmHNkQn6q98mYM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PARO, Vitor Henrique. Gestão da Escola Pública: a participação da comunidade. **Ter. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PASSOS MAIA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Passos Maia: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://passosmaia.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

PEDERSSETTI, Simone. **A constituição e configuração dos conselhos escolares de escolas públicas municipais na região da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina**: democratização da gestão escola? Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC76cg8bvZGYZJW5BwSfkR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PERTILE, Noeli. **Formação do espaço agroindustrial em Santa Catarina**: o processo de produção de carnes no Oeste catarinense. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

PETRY, Oto João. **Currículo do sistema currículo Lattes**. Brasília: CNPq, 24 de ago. 2021. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3s6k6QPfyT8wyxXgtKZxT9p/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPÆ**, Goiânia, v. 33, p. 835-849, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76080/46226>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PONTE SERRADA (SC). **Lei Complementar n. 022, de 20 de janeiro de 2003**. Ponte Serrada: Prefeitura Municipal, 2003. Disponível em: [www.legislacaomunicipal.com](http://www.legislacaomunicipal.com). Acesso em: 11 ago. 2022.

PONTE SERRADA (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Ponte Serrada: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://ponteserrada.sc.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2020.

QUINTANA, Mario. **Nova Antologia Poética**. 12. ed. São Paulo: Globo, 2007. (Coleção Mario Quintana).

RADIN, José Carlos. Colonização da fronteira agrícola do Oeste catarinense e a via de crescimento regional. **Anais do História em Debate**, Chapecó, v. 4, n. 1, p. 4, 2021.

RAMOS, Raphaela; ALFANO, Bruno. Crise na Educação: menos de 15% dos objetivos do PNE serão cumpridos no prazo, avalia relatório. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 24 jun. 2021. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/crise-na-educacao-menos-de-15-dos-objetivos-do-pne-serao-cumpridos-no-prazo-avalia-relatorio-25075064?utm\\_source=Whatsapp&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=compartilhar](https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/crise-na-educacao-menos-de-15-dos-objetivos-do-pne-serao-cumpridos-no-prazo-avalia-relatorio-25075064?utm_source=Whatsapp&utm_medium=Social&utm_campaign=compartilhar). Acesso em: 29 jun. 2021.

RAUBER, Vanessa Daiane. Currículo escolar nos Planos de Gestão de Escolas Estaduais de Santa Catarina: campos em disputas. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2019.

ROMANELLI, Otaiza. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1996.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfourri. **Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão**. São Paulo: Alínea, 2007.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação. **Proposição de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina**: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE. Florianópolis: Dioesc, 2012. Disponível em: [http://www.cee.sc.gov.br/images/stories/proposio\\_de\\_novos\\_rumos\\_\\_ocde.pdf](http://www.cee.sc.gov.br/images/stories/proposio_de_novos_rumos__ocde.pdf). Acesso em: 26 set. 2022.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. **Nota Técnica n. 001/2021/CIJ**. Florianópolis: MPSC, 2021. 17 p. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/em-nota-tecnica-mpsc-sustenta-que-diretor-de-escola-publica-deve-ter-qualificacao-tecnica-e-ser-escolhido-com-a-participacao-da-comunidade-escolar->. Acesso em: 1 jul. 2022.

SANTA CATARINA. **Plano Estadual de Educação**. Lei n. 16794 de 14 de dezembro de 2015. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Davi/Downloads/plano\\_estadual\\_de\\_educacao-14-12-15.pdf](file:///C:/Users/Davi/Downloads/plano_estadual_de_educacao-14-12-15.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

SÃO DOMINGOS (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. São Domingos: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: [https://acessoainformacao.saodomingos.go.gov.br/outras\\_informacoes/planomunicipal/id=25](https://acessoainformacao.saodomingos.go.gov.br/outras_informacoes/planomunicipal/id=25). Acesso em: 19 out. 2020.

SAVIANI, Demerval. Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar**, São Paulo, v. 21, n. 03, p. 653-662, set./dez. 2017.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. 44. ed. São Paulo: Autores Associados, 2021.

SAVIANI, Demerval. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SCHERMA, Camila Caracelli. **Discursos, hegemonia e agronegócio: tensão e luta de classes no contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2010.

SERPA, Aline. **Planos de Gestão Escolar: nova estratégia de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; SANTOS, Fabiano Antonio dos Santos. Slogans para a construção do consentimento ativo: EVANGELISTA, Olinda. **O que revelam os slogans na política educacional**. São Paulo: Junqueira & Marin, 2014. Cap. 01, p. 21-47.

SILVA, Alex Vieira da. **O plano municipal de educação e sua repercussão em escolas públicas de Recife e Olinda**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco Centro de Educação, Recife, 2018.

SILVA, Ana Lúcia Calbaiser da. **Encruzilhadas da organização educacional: conceito de administração, de gestão e de gerencialismo na RBP AE**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. 184 f.

SILVA, Nilson Francisco da. **O Plano Municipal de Educação de Dourados, MS: 2015-2025: desafios e perspectivas à implementação da gestão democrática da educação**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

SILVEIRA, Jose dos Santos. **Gestão democrática na perspectiva do diretor de escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

SOARES, Girliany Santiago. **O plano de ações articuladas (PAR/2007-2011): a implementação dos conselhos escolares na rede municipal de ensino de Mossoró/RN**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, 2009.



SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 68, 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. (Des)vinculação de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local de educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, jul./set. 2017.

STREMEL, Silvana; MAINARDES, Jefferson. A emergência do campo acadêmico da política educacional em diferentes países. **Tópicos Educacionais**, n. 1, p. 115-138, jan./jun. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Davi/Downloads/22429-41610-5-PB.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SUDBRACK, Edite Maria; PETRY, Oto João. Projeto Político Pedagógico, gestão escolar e a construção da qualidade social emancipadora da escola. *In: EDUCERE*, Congresso Nacional de Educação, 12., 2015. p. 29678-29692.

TÁVORA, Maria Josefa de Souza. O projeto político pedagógico como instrumento de gestão escolar democrática: uma análise na produção acadêmica-científica brasileira. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, SUBJETIVIDADE E EDUCAÇÃO*. Curitiba, 23-26 set. 2013. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

TERTO, Daniela Cunha. **Relações intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no Sistema Municipal de Educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

THIESEN, Juarez da Silva. Currículos da Educação Básica Brasileira: convergências com o discurso educacional global em contextos de internacionalização. **RIAEE: Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. 2, p. 420-436, abr./jun. 2019.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeo. A universalização da educação básica no Brasil: o longo caminho. **Revista Roteiro**, Joaçaba, v. 43, n. 2, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/issue/view/3/09>. Acesso em: 6 jun. 2021.

UTTA, Bergson Pereira; UTTA, Ádria Karoline Souza de Aquino; GONZÁLEZ, Fred Enrique. O materialismo histórico-dialético como método para a pesquisa em educação. *In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*, 6. **Anais...**, 2019. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/61495>. Acesso em: 23 dez. 2022.

VARGEÃO (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Vargeão: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://www.vargeao.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaItem/14110/codNorma/217425>. Acesso em: 19 out. 2020.

VEIGA, Ilma Passos da. Inovações e projeto político-pedagógico uma relação regulatória ou emancipatória? **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez. 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 17 ago. 2022.

VEIGA, Ilma Passos da. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. *In*: VEIGA, Ilma Passos da (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papyrus, 1998. p. 11-35.

VEIGA, Ilma Passos da. Projeto político-pedagógico e gestão democrática. Novos marcos para a educação de qualidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 163-171, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2022.

VIEIRA, Sofia Lerche Vieira. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **RBP AE**, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

XANXERÊ (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Xanxerê: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/x/xanxere/lei-ordinaria/2015/374/3748/lei-ordinaria-n-3748-2015-aprova-alteracoes-do-plano-municipal-de-educacao-pme-instituido-pela-lei-n-30752008-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em: 19 out. 2020.

XAXIM (SC). **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Xaxim: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-xaxim-sc>. Acesso em: 19 out. 2020.