



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

6253 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

**PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ABORDAGENS SOBRE A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO**

Fátima Anise Rodrigues Ehlert - FACULDADE DE EDUCAÇÃO - UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

**PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ABORDAGENS SOBRE A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO**

Este trabalho visa compreender como os Planos Municipais de Educação repercutem, com base na meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para o fortalecimento da gestão democrática do ensino nas municipalidades. A partir do processo de construção dos PMEs, a GD deveria constar nas Leis Municipais para os sistemas de ensino e/ou rede municipal de ensino, constituindo-se numa oportunidade para que cada ente municipal inserisse uma forma para a gestão de seu sistema e de suas escolas, levando como ponto de análise cada uma das estratégias previstas na meta 19. Conforme esta meta do PNE, a gestão democrática é uma política pública que deve constar nos Planos Municipais de Educação (PME). Logo, cada município configura-se como um espaço de experiência em que os PME foram pensados e se transformaram em uma política pública traduzida e recriada/reinterpretada a partir das concepções e desejos de cada municipalidade e seu compromisso com a educação pública. Batista(2020) afirma que a Constituição brasileira de 1988 estabelece a gestão democrática como princípio norteador do ensino público, porém como o Brasil possui uma organização federativa do Estado Nacional, fica a critério dos entes no âmbito dos sistemas de ensino estabelecer quem serão os atores escolares que participarão diretamente na gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola pública, assim como a regulamentação das instâncias de participação. Conforme Batista (2013), a gestão democrática não é uma realidade que atinge todas as escolas públicas e sistemas de ensino do país, ela varia de acordo com as políticas e normas vigentes em cada município e da forma como este organiza o seu sistema de ensino. A gestão democrática enquanto política educacional circula no plano das políticas sociais; estas, apesar de não perderem as marcas oriundas das influências em escala mundial, podem ser localmente (re)significadas.

Propomos, neste trabalho, analisar as abordagens dos pressupostos que orientaram a elaboração dos referidos planos sobre o fortalecimento da gestão democrática do ensino nos municípios, destacadamente, em 25 municípios da região das missões do Rio Grande do Sul. Como se estabeleceu o planejamento das políticas educacionais nos municípios? Quais as características textuais implícitas, explícitas ou silenciadas na organização dos textos

elaborados?

Para Pierre Muller (2006), cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade a partir de processos de decisão no qual participa um certo número de atores. Uma política pública é um constructo social e local. Uma política é a expressão do poder público, constrói um quadro normativo de ação e constitui uma ordem local. A exigência da gestão democrática das instituições públicas nasce de um movimento da sociedade civil organizada, que lutava contra o regime civil-militar, na década de 1980, com o objetivo de reforçar as relações entre democracia e educação na organização do sistema educacional brasileiro (BATISTA, 2006). Institucionalizada na CF de 1988 e na LDB/1996, a GD é estabelecida como uma das metas do PNE de 2001 e 2014. Dessa forma, entra na agenda dos estados e municípios, passando a ser debatida e ressignificada de acordo com as diferentes realidades dos territórios. A meta 19, prevista no PNE, possui a seguinte redação:

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

Ao analisar a redação da meta 19 nos Planos Municipais de Educação, percebemos que, dos 25 municípios, 15 redigiram a meta da mesma forma, transcrevendo do PNE para os seus planos municipais. Os outros 10 reescreveram, conforme consta no Quadro 1:

**Quadro 1 – Metas reescritas – PME - 2015**

MUNICÍPIO	META
1	“Promover a democratização dos espaços educativos, 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”
2	“É um espaço de construção coletiva e assumida em nossos educandários como uma dinâmica onde favorece a melhoria da educação. Essa gestão deve ser capaz de envolver os sistemas de ensino, considerando seus níveis, etapas e modalidades, bem como as instâncias de mecanismos de participação coletiva. Cabe ressaltar que a gestão democrática da educação não se constitui sozinha, deverá incluir formas de escolha dos dirigentes e o exercício da gestão; a constituição de fortalecimento da participação estudantil e de pais através dos círculos de pais e mestres e conselhos escolares e conselhos de educação, projetos políticos pedagógicos, regimentos escolares participativos”.
3	“Prevê na lei do PME, no Art. 9º a aprovação de lei específica para o seu sistema de ensino, disciplinado a gestão democrática da educação pública no respectivo âmbito de atuação, no prazo de dois anos, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade”.
4	“Assegurar no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação com base nos princípios fundamentais: a participação política; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, o planejamento, a descentralização dos processos de decisão e execução, o fortalecimento das unidades escolares e dos conselhos de participação e controle social”.
5	“Garantir, em leis específicas a efetivação da gestão democrática na educação básica, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa”.

MUNICÍPIO	META
6	“Assegurar, no prazo de três anos, condições, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho previsto no Plano de Carreira e avaliação escrita individual, no âmbito das escolas públicas de Ubiretama.”
7	“Assegurar, no prazo de três anos, condições, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho previsto no Plano de Carreira e avaliação escrita individual, no âmbito das escolas públicas de Ubiretama”.
8	“Garantir, em leis específicas a efetivação da gestão democrática na educação básica, que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa”.
9	“Garantir, em leis específicas a efetivação da gestão democrática na educação básica, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa”.
10	“Valorização dos profissionais da educação e Gestão democrática”.

Fonte: Planos Municipais de Educação referente a 10 municípios da Região das Missões – RS (2015)

Ao reescrever a Meta os municípios trazem para a pauta da GD muitas questões que podem ser aprofundadas e analisadas para que verificar se de fato contemplam o princípio da GD. Uma das questões postas na reescrita da meta 19 pelos municípios é entender a GD como forma de democratizar os espaços educativos, não especificando quais seriam esses espaços e quem estaria envolvido nesse processo. Lima (2013) já afirmava que a construção de uma escola democrática pressupõe a participação de setores e o exercício da cidadania crítica de outros atores, não somente de professores e alunos. É preciso indagar sobre quem mais estaria envolvido nos espaços educativos acima, os pais, os vizinhos, os que já passaram pela escola, as autoridades locais, as associações que circundam a escola? Enfim, é importante definir que espaço é esse a ser democratizado.

Outra questão e a expressão “disciplinando” dá a ideia de uma gestão democrática entendida como possível de ser construída a partir de regras elaboradas que, se colocadas em prática, garantirão a sua efetivação. Que regras seriam essas, quem as elaboraria, quem controlaria o seu cumprimento, quais setores e atores da escola estariam sujeitos as mesmas?

Ainda analisando as formas de normatizar a gestão democrática nos PME da região, constata-se que os municípios também trouxeram para a especificação da meta no âmbito municipal questões como a definição dos princípios fundamentais da GD, como a participação política, a gratuidade do ensino, a universalização da educação básica, a coordenação, o planejamento, a descentralização dos processos de decisão e execução, o fortalecimento das unidades escolares e dos conselhos de participação e o controle social.

Quando se aborda a questão da escolha de diretores, é acrescentada a ideia da consulta à comunidade, a questão do mérito através de avaliação individual e escrita – sempre em consonância com a legislação local prevista no plano de carreira do magistério. Há uma citação referente à participação da comunidade acadêmica, que pode ter sido acrescentada pela presença de universidade em alguns municípios da região.

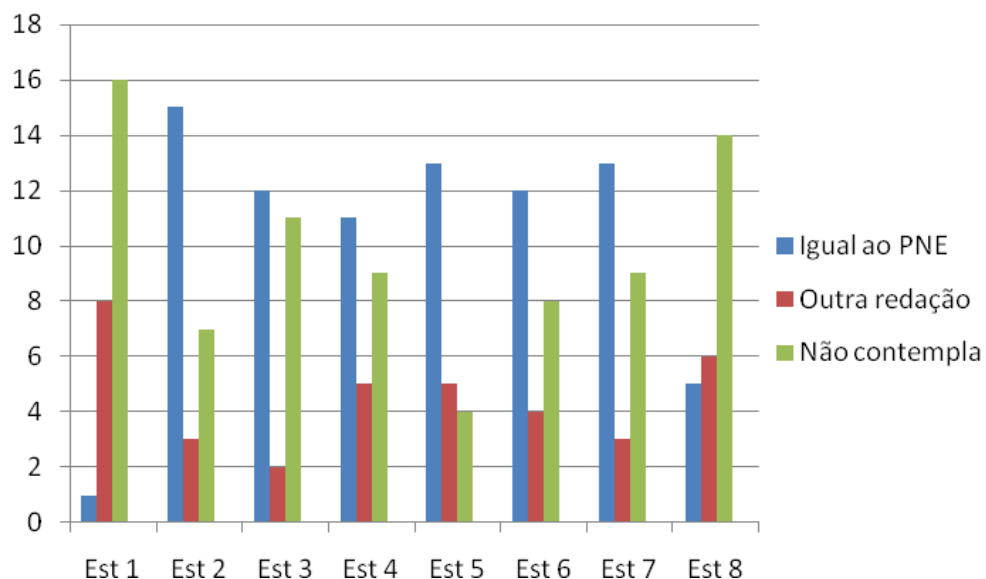
A intencionalidade contida no texto da meta 19 representa o que os municípios normatizaram sobre a GD e de que forma ampliaram o debate entre os atores envolvidos tanto na elaboração quanto na aprovação. Analisar posteriormente cada uma dessas intencionalidades nos dará a dimensão da (re)significação realizada no âmbito das municipalidades.

O PNE, por ter abrangência sobre todo o território nacional, apresenta metas e estratégias de forma “generalizada”, sendo que a maioria dos PME, ao contrário do que deveria ser, acabam por seguir a mesma lógica. Quando os municípios conseguem a partir do PNE olhar para o seu “locus” e discutir com a comunidade os problemas educacionais postos, aí, de fato, apresentam o real, quebrando o paradigma de “reprodução de indicações” já elaboradas e colocadas no PNE.

A estrutura dos PME, na totalidade dos 25 municípios que seguiram o formato do PNE, tornou possível a constatação de que o PNE serviu como parâmetro. Principalmente no que diz respeito às metas e às estratégias previstas e que serviram de pauta para a discussão junto aos municípios para a realização do diagnóstico de cada rede no que se referia a cada uma das metas para a produção do PME em vigor nos municípios estudados.

Na sequência, a análise será feita em relação às estratégias previstas pelas municipalidades. O gráfico nº 1 apresenta os dados referente as estratégias previstas pelos municípios nos seus Planos Municipais de Educação.

**Gráfico 1** – As estratégias nos PME dos 25 municípios da região das missões



Fonte: De autoria própria (2020)

Quanto à análise realizada, observa-se que a maioria dos 25 PME seguiram literalmente algumas metas e estratégias escritas no PNE, transpondo-as para seus planos quando da sua formulação, abrindo mão da (re)significação da norma institucional no âmbito da municipalidade. Quanto às estratégias, que totalizam oito no PNE, nos PME variam de 5 até 28 estratégias.

Ao que parece, os municípios, ao (re)significarem ou não a meta 19 do PNE e suas estratégias para o âmbito dos PMEs, demonstram todo um cuidado para prever somente o que vem ao encontro das concepções de gestão democrática e de poder local do município, de modo a não comprometer a relação de comando das Secretarias Municipais de Educação e de

submissão das escolas e CME a este órgão administrativo. O que se verifica é que a participação dos atores educacionais não se expande além daqueles conselhos e grupos que fazem parte do cotidiano das secretarias, sem se aprimorar um debate com outras instituições, associações e até mesmo com os alunos, os quais poderiam trazer outras questões para a educação e para a escola, questões urgentes e latentes da sociedade que poderiam fazer parte dos PME no sentido de promover a gestão democrática e a justiça social no âmbito escolar, construindo novas relações que contribuiriam com a educação que queremos para a próxima década.

Sabidamente, há um distanciamento entre o que é proposto nas políticas educacionais e o que realmente acontece na realidade dos sistemas de ensino. De acordo com Batista (2020) o tema da gestão democrática da escola pública por si só já desperta embates e exige posicionamentos, gerando tensões e reações, pois sua materialização desestabiliza as práticas escolares calcadas historicamente pelos processos de modernização em uma organização hierárquica e centralizadora do poder decisório. Nos PME encontram-se sinais ora de estarmos constituindo espaços de participação, ora de estarmos criando regras de controle. Souza (2014) pondera que o esperado seria que os PME viessem a fazer parte do conjunto de estratégias político-educacionais dos municípios, de modo que estas instâncias lograssem gerir a educação com transparência e de modo coeso com os anseios locais e ainda alerta que não implementar planos aprovados e tampouco acompanhá-los acaba por adensar o desprezo não apenas pelo desenvolvimento da educação no país, mas, sobretudo, pela cidadania e pela justiça social. Logo, não há, e tampouco haverá, um esgotamento na discussão do tema gestão democrática da escola pública enquanto houver pesquisadores/as e educadores/as ocupados/as com a cidadania e a democracia na instituição escolar (AQUINO, 2017; BATISTA, 2013).

Os dados indicam que não há uma prescrição nos PME com foco no compartilhamento das decisões para pensar a educação de forma coletiva e comprometida com a transformação das realidades locais e com a participação de todos os atores que fazem parte do cotidiano escolar. É preciso ressaltar que, guardadas as diferenças textuais, há muitos elementos comuns nos PME dos municípios, pois todos seguiram um modelo pré-determinado, o que levou muitos a não conseguirem considerar a situação socioeconômica, cultural e política dos municípios para a (re)significação e elaboração de um PME que retratasse a realidade de seu município, os anseios e as possibilidades de desenvolvê-lo a partir das políticas educacionais propostas localmente.

Os estudos acadêmicos (BATISTA, 2006, 2013, 2020; PARO, 2016; SOUZA, 2014; DUARTE, 2014) têm demonstrado que o princípio de gestão democrática do ensino público ainda está muito longe de se constituir em prática do sistema educacional brasileiro. Assim, a abordagem dos Planos de Educação, em sua relação com a gestão democrática, possibilita novas construções teóricas e empíricas, concebendo a gestão democrática como uma possibilidade de participação de todos os atores escolares na tomada de decisões, a fim de construir uma educação pública municipal de qualidade e com equidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Democrática. Plano Municipal de Educação. Sistema Municipal de Ensino.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do plano nacional de educação 2014 – 2024: a gestão democrática da escola na política pública.** Guaíba: Editorial Nova Folha, 2017.

BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição Federal.** São Paulo: Lex, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselhos Escolares e processo de democratização da gestão da educação em Porto Alegre: In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Orgs.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências.** Porto Alegre: editora da UFRGS, 2006. p. 43-50.

BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas públicas para a gestão democrática da educação básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação.** Jundiaí, São Paulo: Paco Editorial, 2013.

BATISTA, N. C. Participação em Conselhos Escolares: da resistência ao gerencialismo rumo à justiça escolar. **Foro de Educación, Salamanca**, v. 16, n. 25, p. 207-223, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14516/fde.547>.

BATISTA, N. C. & PEREYRA, M. A. A gestão democrática da escola pública em contextos de reformas educacionais locais: Estudo comparado entre Brasil e Espanha. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4285>.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas.** São Paulo: Edições Loyola, 2014.