



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

8721 - Trabalho Completo - 3ª Reunião Científica da ANPEd-Norte (2021)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DO JALAPÃO – TO: EVIDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

Ítalo Bruno Paiva Gonçalves - UFT-PPPGE - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

Rosilene Lagares - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DO JALAPÃO – TO: EVIDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

No presente trabalho temos como objetivo apresentar resultados de uma pesquisa que analisou como os Planos Municipais de Educação (PME), pertencentes a Região do Jalapão, disciplinaram a Gestão Democrática. O Jalapão está situado na parte Leste do Estado do Tocantins, com ocupação de 20% da área do Estado. Os municípios que fizeram parte da pesquisa: Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Rio Sono, São Félix do Tocantins, Santa Tereza e Ponte Alta do Tocantins.

Pesquisar sobre o Plano Municipal de Educação tem sua relevância, em vista que é indubitavelmente um importante instrumento de planejamento e de organização da educação municipal, pois tem o papel de direcionar as políticas públicas educacionais e, ao mesmo tempo, desvelar as suas intencionalidades diante da realidade social. Nesse sentido, de acordo com Saviani (2014, p. 82), “o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir a racionalidade na prática educativa como condição de superar o espontaneísmo e as improvisações que são o oposto de uma educação sistematizada”. Na esteira desse pensamento, Gil (2016, p. 125), considera que os planos precisam responder as “situações e as questões identificadas socialmente como negativas ou insuficientemente equacionadas, demandando uma intervenção articulada”. E acrescenta que, um plano em si, não é uma questão de ser bom ou mal, mas que deve ser tomado como um instrumento importante, moldável e capaz de servir a diferentes finalidades, cabendo a nós a tarefa de compreender como foi elaborado e quais as suas múltiplas formas de ser posto em prática ou de ser postergado.

Para Bordignon (2014, p. 35-36), quando pensamos em plano, precisamos levar em

consideração dois contextos: elaboração e implementação. No primeiro, temos: a) análise da situação ou diagnóstico que “implica a consciência de onde estamos e por que estamos onde estamos”; b) definir metas e objetivos: determinar aquilo que se quer alcançar; c) definir ações e processos: estabelecer os meios e os caminhos para alcançar os objetivos. No processo de execução, é preciso saber jogar o jogo e colocar em prática as estratégias da caminhada para chegar as metas; d) planejamento: definir programas e projetos e afastar a improvisação; e) acompanhamento: como medida para aferir o impacto das ações; f) avaliação: definir períodos para análise dos dados e redefinir metas e estratégias; g) replanejamento: adequar-se aos imprevistos da realidade.

Sobre a natureza do Plano Municipal de Educação, o compreendemos de acordo com Lagares e Silveira (2016), para as quais, além da consonância com os planos nos âmbitos nacional e estadual, o planejamento da educação municipal precisa levar em consideração as necessidades e particularidades da sociedade, e que pode ser revisto ou renovado de acordo com o seu caminhar.

Portanto, quando nos propomos a pesquisar a gestão democrática, não foi no sentido de considerá-la inviável dentro da lógica do capitalismo (WOOD, 2003), mas sim buscar compreender como os municípios disciplinaram a gestão democrática nos Planos Municipais de Educação, que, de acordo com Azevedo (2003), representam no aspecto mais geral as estruturas de poder e de dominação do Estado em atender os interesses neoliberais. Por isso, é necessário termos a compreensão que não podemos reputar aos planos o sucesso ou insucesso da educação, pois são apenas parte da educação, ainda que importantes, mas não podemos desconsiderar que orbitam em torno de quem os manipulam e, nesse caso, não é a classe trabalhadora (GIL, 2016).

Metodologicamente, para a pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca da temática e pesquisa documental, a partir do levantamento das legislações pertinentes aos Planos Municipais de Educação dos oito municípios pertencentes à região do Jalapão, para a produção de dados sobre gestão democrática, tanto nas leis, quanto nos anexos (planos), tendo como pano de fundo as Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) (BRASIL, 2014) e o Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE/TO), Lei nº 2.977, de 8 de julho de 2015 (TOCANTINS, 2015).

A Gestão Democrática na legislação educacional

A discussão sobre gestão democrática na educação emerge nos debates acadêmicos e ganha corpo na sociedade a partir da década de 1980, em decorrência do declínio do regime militar, por meio da mobilização de educadores e movimentos sociais que lutaram em defesa da democracia, dos direitos sociais e por uma escola pública de qualidade, tornando-se desde então um fio condutor das políticas públicas em educação (LAGARES et al., 2015).

Para Cury (2007, p. 494), a gestão democrática da educação está diretamente relacionada a nossa Constituição Federal de 1988, no que tange a “transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” e, ao mesmo tempo, expressa “um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. *Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta*” (idem, p. 494, grifo nosso). Nesse sentido, a gestão democrática na escola não se limita apenas a prática educativa, mas as distintas especificidades da prática social e de poder que permeiam as relações sociais (DOURADO, 2013).

Portanto, a gestão democrática é construída no dia a dia, no chão da escola, a partir dos valores sociais, políticos e culturais que a comunidade escolar está inserida, por meio da construção e consolidação dos mecanismos de intervenção e participação coletiva, pautados pelo diálogo e autonomia. Sobre a sua efetivação, de acordo com Paro (2016, p.25), não virá por delegação, vez que “democracia não se concede, se realiza”, pois “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la” (idem, p. 33), e acrescenta o autor que, quanto a isso, pode até parecer uma “utopia”, como algo que não exista, mas “não quer dizer que não possa vir a existir” (ibidem, p. 13).

No aspecto da legislação, de modo simplista, a Constituição, no art. 206 (BRASIL, 1988), trouxe a gestão democrática como um dos princípios do ensino público brasileiro e, desde então, foi eixo importante para a legislação educacional. Para fins de organização, elaboramos um quadro destacando a gestão democrática na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996), no Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) (BRASIL, 2014) e no Plano Estadual de Educação do Tocantins (2015 – 2025) (TOCANTINS, 2015).

Quadro: a gestão democrática na legislação educacional

LDB (Lei nº 9.394/96)	<p>Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;</p> <p>Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:</p> <p>I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;</p> <p>II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).</p>
Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14)	<p>Art. 9º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014)</p> <p>Meta 19: 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, 2014).</p>
Plano Estadual de Educação (Lei nº 2.977/2015) –	<p>Art. 8º O Estado e os Municípios devem aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (TOCANTINS, 2015).</p>

Inicialmente, temos a LDB, que na perspectiva de Bordignon e Gracindo (2000), tratou com superficialidade a gestão democrática como um dos princípios que devem reger o ensino e apontou que compete aos sistemas de ensino disciplinar as normas da gestão democrática nas escolas públicas da educação básica e que as mesmas precisam estabelecer consonância com as particularidades de cada sistema, além de assegurar a participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos políticos pedagógicos e da comunidade escolar nos conselhos escolares ou equivalentes. Apesar da LDB tratar de maneira superficial a gestão democrática, para Saviani (2014, p. 21), cumpriu um papel relevante, pois partiu dela e não da Constituição Federal o preceito legal que garantiu aos municípios a competência para instituírem os seus sistemas de ensino.

A partir desse direcionamento, o PNE estabeleceu que os entes federativos aprovassem leis específicas sobre os seus respectivos sistemas de ensino a fim de disciplinarem a gestão democrática, associada a critérios técnicos de mérito, desempenho e consulta pública a comunidade no prazo de dois anos, portanto, 2016.

Por último, o PEE/TO, sancionado em julho de 2015, vai na esteira do Plano Nacional, ao afirmar que compete ao Estado e os municípios aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino a fim de disciplinar a gestão democrática, porém, quando estabeleceu o prazo de dois anos, ou seja, até 2017, em uma clara alusão ao PNE, não se atentou que o prazo estabelecido pelo Plano Nacional foi até 2016.

Quanto aos Planos Municipais de Educação, pertencentes aos municípios da Região do Jalapão, que foram sancionados um em maio e sete em junho de 2015, portanto antes do PEE/TO, seis procuraram firmar na letra da lei o mesmo prazo estabelecido pelo PNE, 2016, para a criação de lei específica que disciplina a gestão democrática na rede de ensino; enquanto os outros dois estabeleceram prazos distintos, 2017 e 2018, ferindo o preceito da lei. Sobre a meta que trata a gestão democrática, os Planos Municipais, o PNE e o PEE/TO apresentam quantidades de estratégias distintas sobre os mecanismos de participação da comunidade no âmbito da educação municipal, conforme a tabela abaixo:

Tabela I: Quantitativo-de estratégias por Plano Municipal de Educação

PME1	PME2	PME3	PME4	PME5	PME6	PME7	PME8
08	09	14	09	18	08	27	08

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Analisando os dados da tabela, chamou-nos a atenção que o PME1, PME6 e PME8 apresentaram as mesmas quantidades de estratégias do PNE, no total de 8, enquanto o que o PME5 tem 18 estratégias e o PME7 27. Em relação ao conteúdo, verificamos que o PME3, PME6 e o PME8 reproduziram na íntegra a estratégia 19.1 do PNE que diz:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para as instituições de ensino que tenham Conselho Escolar ou Associações legalizados e regulamentados, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores (as) de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (PME6; PME8, grifos nosso).

Conforme o primeiro destaque, percebemos um equívoco, pois não compete ao poder municipal legislar sobre o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para as instituições de ensino, por se tratar de uma prerrogativa de responsabilidade exclusiva da União. Quanto ao segundo destaque, que diz respeito a categoria *escolha do diretor*, verificamos que em sete PMEs, o critério sugerido foi o misto, ou seja, aquele que leva em consideração a meritocracia (critérios técnicos de mérito e desempenho) e a consulta a comunidade escolar. Aqui, ressaltamos que apenas o PME2 não fez nenhuma menção a escolha de diretor de escola, contrariando a força da lei. Sobre a intencionalidade dos Planos Municipais de Educação de *criarem leis específicas para regulamentar a gestão democrática dentro do SME*, identificamos que apenas cinco municípios fizeram menção nos Planos. Sobre o *provimento ao cargo de diretor ser exclusivamente por eleição direta*, não encontramos em nenhum Plano essa indicação.

Portanto, de modo breve, encontramos contradições dentro das metas e estratégias do Planos Municipais de Educação a respeito da gestão democrática, principalmente sobre a escolha do diretor, pois, de acordo com os dados coletados, os Planos sugerem a participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor de escola, porém não identificamos em nenhum deles o voto direto como o único critério, revelando o caráter gerencialista.

Considerações finais

Após a análise dos oito Planos Municipais de Educação, pertencentes a Região do Jalapão, a concepção de gestão democrática presente nesses documentos se assemelha a do PNE e do PEE/TO, com maior destaque para o viés meritocrático e, em menor escala, para a participação popular, o que nos leva a sugerir, conforme Esquinsani e Lauer (2019) que por trás dessa consonância, pode revelar um forte domínio das práticas patrimonialista e clientelista no que se refere à educação pública, o que contraria os próprios valores técnicos defendidos.

Ainda na esteira desse pensamento, quanto a forma e ao conteúdo, de acordo com Sousa (2015), os atores envolvidos na elaboração desses Planos Municipais no Tocantins tiveram dificuldades em compreender o termo “alinhamento” sugerido pelo Caderno de Orientações do MEC (BRASIL, 2014) que, em síntese, indica que o Plano Municipal precisa ser coerente com o PEE e PNE, caso contrário, podem apresentar distintas intencionalidades, tais como:

Planos para satisfazer uma exigência legal, sem se ater as consequências de um processo de planejamento; ou, até mesmo, construindo-o com um fim em si mesmo, sem intenções de implementá-lo; ou, entendendo que tal processo conduza, por si só, às transformações desejadas, e de, desse modo, concebendo um planejamento alienador/conservador (SOUZA, 2015, p.150).

Outro aspecto que evidenciamos na pesquisa foi a baixa inclinação dos Planos Municipais de Educação com as indicações do PEE/TO, o que nos permite levantar como hipóteses: o fato de todos os planos municipais pesquisados terem sido elaborados antes do Plano Estadual, por isso, a propensão maior para o Plano Nacional; ou os municípios concordaram na integralidade com o PNE; ou os municípios não realizaram o debate com a comunidade local para a construção dos planos, preferindo citar na íntegra as metas e as

estratégias do Plano Nacional, pela praticidade.

Salientamos, ainda, que a pesquisa no momento se direciona para o acompanhamento e monitoramento dos Planos Municipais de Educação no que tange à implantação do Sistema Municipal de Educação e dos mecanismos de gestão democrática a fim de compreender os desafios que se impõem a materialização da gestão democrática na Região Jalapão.

Palavras-Chave: Plano Educacional. Legislação educacional. Gestão Democrática. Diretor escolar.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil** – planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 29-53.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. *In* FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p.147-176.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação -PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 01 ago. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação . **RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, N. C. **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2013. p.95-117

ESQUINSANI, R. S. S.; LAUER, M. J. A gestão democrática nos planos municipais de educação no Rio Grande do Sul: evidências, interpretações e contradições”. *In*: NARDI, E. L.; CARDOZO, M. J. P. B. (org.). **Democracia e Gestão Democrática da Educação em Perspectiva**. 1. ed. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2019.

GIL, J. Planos Educacionais: entre a prioridade e a descrença. *In*: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (org.). **Políticas Educacionais** – conceitos e debates. 3. ed. Curitiba: Appris Editora, 2016. p.121-146

LAGARES, Rosilene; SILVEIRA, L. P. C. Gestão democrática em planos municipais de educação do Tocantins: memórias de avaliadores educacionais. *In*: 1ª Reunião Científica Regional Norte da Anped, 2016, Belém. Políticas públicas e formação humana: desafios para a educação na Panamazônia. Belém: Anped, 2016, v. 1.

LAGARES, R.; CARVALHO, R.F.C.; CHAVES, S.B.B. Gestão do Sistema Municipal de Educação

de Palmas na percepção de gestores, professores e pais/mães/responsáveis. In: LAGARES, R.; ROCHA, J. D. T.; OLIVEIRA, J. F. (org.). **Educação no território municipal: planejamento, gestão e currículo**. 1. ed. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2015. p.105-128

PARO, V. H.. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SOUSA, Adaires Rodrigues de. **Política Pública de planejamento da educação municipal no Tocantins em face do Plano Nacional de Educação 2014 – 2014: processos, resultados e disputas de intencionalidades**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

TOCANTINS. **Lei n 2.977, 8 de julho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação. Palmas. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 03/08/2020.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.