

GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS DE ENSINO: configurações de Norte a Sul do Brasil à luz dos Planos de Educação

Meriam Santos de Farias¹

Kátia de Nazaré Santos Fonsêca²

Norma-Iracema de Barros Ferreira³

RESUMO

O tema aborda a regulamentação da Gestão Democrática da Educação (GDE) nas distintas Unidades da Federação/UF. No problema de pesquisa, indagou-se: de que maneira a modelagem jurídica prevista pelas UF para implantação do estatuto da Gestão Democrática influenciou na dinâmica de funcionamento dos sistemas públicos de ensino? O objeto de estudo cingiu-se à GDE como política pública, tomando como referência os seguintes marcos regulatórios: Constituição Federal (CF/1988); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996); Plano Nacional de Educação (PNE n.13.005/2014) e Planos Estaduais de Educação (PEE), além do Plano Distrital de Educação (PDE). O objetivo consistiu em analisar a GDE no campo legislativo, para revelar suas configurações em território nacional. O aporte teórico-metodológico consistiu em abordagem qualitativa, calcada em pesquisa documental, à luz do Materialismo Histórico-Dialético. Os resultados indicam que a GDE ainda não se manifesta de forma plena nos sistemas de ensino, visto que a maioria dos PEE limita-se a reproduzir a Meta 19 do PNE, reduzindo o princípio da democracia na educação à escolha de Diretores escolares. Conclui-se pela necessidade de que não somente a Escola, mas o Sistema Educacional como um todo abrace o princípio da gestão democrática em sua plenitude.

Palavras-chave: Política e Legislação Educacional. Gestão Democrática Escolar. Planos Decenais de Educação.

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN EDUCATION SYSTEMS: configurations from North to South of Brazil in the light of Education Plans

¹ Mestre em Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP). Professora Efetiva do Governo do Estado do Amapá, lotada na Coordenadoria de Educação Básica e Educação Profissional da Secretaria de Estado da Educação (CEBEP/SEED). Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-0262-6678>. E-mail: meriamsfarias98@gmail.com

² Mestre em Educação - PPGED/UNIFAP. Brasil. Professora Adjunto IV da UNIFAP. Membro do Grupo de Pesquisa História, Política e Gestão Educacional (HPGE). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-5605-488X>. E-mail: katia.fonseca.unifap@hotmail.com

³ Doutora em Educação Escolar - Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professora Associado IV/UNIFAP. Brasil. Coordena o Grupo de Pesquisa História, Política e Gestão Educacional (HPGE). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2534-0864>. E-mail: normairacemaunifap@gmail.com

ABSTRACT

The subject of this article deals with the regulation of Democratic Education Management (DEM) in the different Brazilian Federative Units (FU). The research problem asked: in what way has the legal model provided by the FUs for implementing the Democratic Management statute influenced the operating dynamics of public education systems? The object of this study was limited to the DEM as a public policy, taking the following regulatory frameworks as a reference: the 1988 Federal Constitution; National Education Guidelines and Bases Law (9.394/1996); the National Education Plan (NEP n.13.005/2014) and State Education Plans (SEP), as well as the District Education Plan (PDE). The aim was to analyze the DEM policy in the legislative field, in order to reveal its configurations nationwide. The theoretical-methodological approach consisted of a qualitative approach, based on documentary research based on Historical-Dialectical Materialism. The results indicate that the DEM is not yet fully manifested in education systems, since most SEPs limit themselves to reproducing Goal 19 of the NEP, reducing the principle of democracy in education to the choice of school principals. The conclusion is that not only schools, but the education system as a whole, needs to fully embrace the principle of democratic management.

Keywords: Educational Policy and Legislation. Democratic School Management. Decennial Education Plans.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS: configuraciones del norte al sur de Brasil a la luz de los Planes de Educación

2**RESUMEN**

El tema aborda la regulación de la Gestión Democrática de la Educación (GDE) en las diferentes Unidades Federativas (UFs) brasileñas. El problema de investigación planteado fue: ¿de qué manera la modelización jurídica proporcionada por las UFs para la implementación del estatuto de Gestión Democrática ha influido en la dinámica de funcionamiento de los sistemas públicos de educación? El objeto de estudio se centró en la GDE como política pública, tomando como referencia los siguientes marcos normativos: Constitución Federal (CF/1988); Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB 9.394/1996); Plan Nacional de Educación (PNE n.13.005/2014) y Planes Estaduales de Educación (PEE), así como el Plan Distrital de Educación (PDE). El objetivo fue analizar la GDE en el ámbito legislativo, con el fin de revelar sus configuraciones nacionales. El enfoque teórico-metodológico consistió en una aproximación cualitativa, basada en la investigación documental, a la luz del Materialismo Histórico-Dialéctico. Los resultados indican que la GDE aún no se manifiesta plenamente en los sistemas educativos, ya que la mayoría de los PEE se limitan a reproducir el Objetivo 19 del PNE, reduciendo el principio de democracia en la educación a la elección de los directores de escuelas. La conclusión es que no sólo las escuelas, sino el sistema educativo en su conjunto, deben adoptar el principio de gestión democrática en su totalidad.

Palabras clave: Política educativa y legislación. Gestión escolar democrática. Planes Decenales de Educación.

INTRODUÇÃO

Os fatos comprovam que a gestão democrática da educação não é uma concessão governamental [...]. Ao contrário, é uma conquista histórica de enormes proporções, que implica uma filosofia política e uma estratégia de ação pedagógica. [Portanto], a democracia e a gestão democrática não se reduzem à eleição de nossos dirigentes políticos e gestores educacionais. Requerem também a participação coletiva da cidadania no controle social do exercício da função pública e do governo na educação.

Benno Sander (2010)

Perante a iminência do término de vigência do Plano Nacional de Educação/PNE 2014-2024, sobrevêm as preocupações com os rumos da educação brasileira e da qualidade do ensino que deve caracterizá-la, para o atendimento das demandas socioeducacionais. Dentre as matérias relativas a esse assunto, o estudo que ora vem à lume aborda a aplicação da Lei 13.005/2014, que aprova o PNE, no sentido de cumprimento do disposto na Constituição Federal/88, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96, que assim dispõem, respectivamente:

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** [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - **gestão democrática do ensino público**, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da **gestão democrática do ensino público na educação básica**, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...] II - **participação das comunidades escolar e local** em conselhos escolares ou equivalentes. [...] Art. 15 Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de **autonomia pedagógica e administrativa** e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Integrado por 20 Metas e 254 Estratégias, o atual PNE é adjetivado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) como “uma conquista das entidades e do movimento

social [...] que defendem o fortalecimento da educação pública." (CONTEE, [2014]). Dessa maneira, os movimentos sociais alcançam o *status* de protagonistas na definição de um dos mais importantes instrumentos de gestão da educação brasileira.

A propósito da construção do documento em tela, após três anos e meio de tramitação (2010-2014) o PNE emerge como coroamento das ações empreendidas em 2010, por diferentes atores sociais, na Conferência Nacional de Educação (CONAE). Nesse evento, a Gestão Democrática da Educação/GDE passa a ser entendida e defendida como:

espaço de deliberação coletiva, [que] precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e do aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de ensino. (BRASIL, 2010).

Depreende-se daí que GDE não é algo que se esgote num documento oficial, como uma espécie de coletânea de princípios e diretrizes. Mais que isso, equivale a um bem imaterial da educação, que se constitui essencialmente por meio da participação efetiva e consciente de todos os sujeitos envolvidos nas demandas de educação, em amplo espectro, desde o campo político-administrativo dos sistemas de ensino, até a base das escolas, unidades operacionais do processo ensino-aprendizagem.

No contexto ora anunciado situa-se o problema de pesquisa, que indaga: de que maneira a modelagem jurídica prevista pelas distintas Unidades da Federação (UF) para implantação do estatuto da Gestão Democrática influenciou na dinâmica de funcionamento dos sistemas públicos de ensino?

Em relação ao objeto de estudo a investigação cingiu-se à GDE na qualidade de política pública, tomando como referência os seguintes marcos regulatórios: Constituição Federal/CF 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB 9.394/1996; Plano Nacional de Educação/PNE 13.005/2014; além dos Planos Estaduais e Distrital de Educação concernentes ao decênio 2015-2025.

Nessa perspectiva, o objetivo consistiu em analisar a Gestão Democrática da Educação no campo legislativo, para revelar suas configurações em território nacional. Para tanto, estruturou-se o estudo em duas seções, tendo fonte básica o PNE 2014-2024 em interface com os Planos de Educação dos Estados e do Distrito Federal, bem como as diretrizes adotadas pelos distintos entes federados para a escolha de Diretor Escolar.

PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E SUA INTERFACE COM O PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação vigente, sancionado em 25/06/2014, após anos de luta para sua aceitação no Congresso Nacional, pode ser considerado como uma forma tática para garantir a qualidade na educação brasileira. Ancorado no regime de colaboração, o PNE estimula que os entes federados organizem Planos específicos de educação, o que constitui uma oportunidade para comprometer gestores e comunidades com as políticas para a área. Na letra do Plano em comento consta que:

5

Art. 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 às diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação desta lei. [...] § 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, 2014, grifo nosso).

Doravante, a investigação volve-se para os Planos de Educação de jurisdição Estadual e Distrital. O elemento central de análise trata-se da configuração da Gestão Democrática, um dos princípios fundantes da educação nacional, preconizada na CF/88, em seu Art. 206, inciso VI.

Para tanto, enveredou-se pelos *sites* das Secretarias de Educação – Estaduais e Distrital –, bem como pelo Diário Oficial de cada Unidade Federativa. Assim sendo, analisou-se minuciosamente cada Plano Estadual de Educação (PEE), além do Plano Distrital de Educação (PDE), para deles extrair informações que auxiliassem na compreensão da matéria legislativa concernente à democracia nos sistemas de ensino.

A propósito do tema, Souza e Pires (2018, p. 65 e 73) mencionam que a partir da promulgação do PNE 2014-2024, a prioridade de repasse de recurso financeiro para educação recairia sobre os entes federados que formassem legislação própria acerca de GDE. Os autores verificaram que cumpriram essa exigência legal apenas: “Acre, Amapá, Rondônia (Norte); Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe (Nordeste); Rio de Janeiro (Sudeste); Rio Grande do Sul (Sul); Mato Grosso e Goiás, além do Distrito Federal (Centro-Oeste).”

A seguir, constam quadros indicativos de como a GDE está prevista nos Planos de Educação em território brasileiro, por Região geográfica:

Quadro 1 – PEE aprovados nos Estados da Região Norte (2015)

UF	Lei	Meta referente à GDE
RO	3.565, 3 jun. 2015	META 19: Assegurar condições para fortalecer a efetivação da gestão democrática da educação, pela participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. ⁴
AP	1.907, 24 jun. 2015	META 25: Fortalecer a gestão democrática no sistema de ensino, observando ao disposto sobre o tema, notadamente o previsto na Lei 1.503/2010. ⁵
PA	8.186, 24 jun. 2015	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. ⁶
AM	4.183, 26 jun. 2015	META19: 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. ⁷
AC	2.965, 2 jul. 2015	META 18: Assegurar, até o final do segundo ano de vigência desse plano, a construção ou reformulação dos instrumentos jurídicos e processos para efetivação da Gestão Democrática da Educação Pública no estado do Acre. ⁸
TO	2.977, 8 jul. 2015	META 22: Assegurar, em regime de colaboração com a União, recursos e apoio técnico para no prazo de um ano de vigência deste PEE/TO, efetivar a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e à consulta pública à comunidade escolar. ⁹
RR	1.008, 3 set. 2015	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. ¹⁰

Fonte: elaboração das autoras, com base nos DOE e sites das Secretarias de Educação.

Ao analisar o Quadro 1, relacionado à previsão da GDE nas sete UF nortistas, verifica-se que Pará e Roraima reproduziram *ipsis litteris* o texto da

Para maiores dados, consultar:

⁴ <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L3565.pdf>

⁵ <https://cee.portal.ap.gov.br/atos/arquivo/leis>

⁶ <https://sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4132>

⁷ <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridicaintegral.pdf>

⁸ <http://al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/07/Lei2965.pdf>

⁹ https://al.to.leg.br/arquivos/lei_2977-2015_50067.PDF

¹⁰ <https://al.rr.leg.br/autoria/governamental/page/19/>

Meta 19/PNE 2014-2024, corroborando a referida redação. Quanto ao Acre, Amazonas, Rondônia e Tocantins preservaram o mérito do texto do PNE, porém suprimiram ou acrescentaram elementos à redação-matriz. O Amapá elaborou seu próprio texto acerca da meta de implantação da GDE, reafirmando o já previsto na Lei da GDE/AP, aprovada em 2010, fator que contribui à consolidação da política nacional.

Quadro 2 – PEE aprovados nos Estados da Região Nordeste (2014-2016)

UF	Lei	Meta referente à GDE
MA	10.099, 11 jun. 2014	META 20: Assegurar, no prazo de dois anos, efetivação da gestão democrática da educação, participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, aliada a critérios técnicos de mérito e desempenho. ¹¹
PB	10.488, 23 jun. 2015	META 27: Assegurar, 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. ¹²
PE	15.533, 23 jun. 2015	META 19: Assegurar, 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. ¹³
SE	8.025, 4 set. 2015	META 19: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, tendo como princípios a democracia, a representatividade e a autonomia, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. ¹⁴
PI	6.733, 17 dez. 2015	META19: Assegurar, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. ¹⁵
RN	10.049, 27 dez. 2015	META 1: Assegurar, 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. ¹⁶
AL	7.793, 22 jan. 2016	META 19: Assegurar, 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. ¹⁷
BA	13.559, 11 maio 2016	META 19: Estimular a discussão sobre a regulamentação acerca da gestão democrática da educação, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar. ¹⁸
CE	16.025, 30 maio 2016	META 19: Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. ¹⁹

Fonte: elaboração das autoras, com base nos DOE e sites das Secretarias de Educação.

Para maiores dados, consultar:

¹¹ https://educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf

¹² <https://jusbrasil.com.br/diarios/doespb-11-04-2006-pg-1>

¹³ <http://cee.pe.gov.br/?p=1077>

¹⁴ <https://cpisp.org.br/lei-no-8-025-de-04-de-setembro-de-2015/>

¹⁵ <https://educ.pi.gov.br/diretrizes/83/plano-estadual-de-educacao---pee/>

¹⁶ <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2016/01/29/be5a8e56ae78b3174b64f1275f8a27ed.pdf>

¹⁷ https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/1182/1182_texto_integral.pdf

¹⁸ <https://institucional.educacao.ba.gov.br/legislacaoedocuments/planoeducacao>

¹⁹ <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/02/20170020-LEI-16025-2016.pdf>

No Quadro 2, vê-se que os PEE de Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte trazem a meta de implantação da GDE com a mesma redação que o PNE 2014-2024 esboça em seu texto, ensejando concordância literal com o descrito em sua Meta 19. Os PEE da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Sergipe, por sua vez, conservaram em suas respectivas metas sobre GDE alguns elementos da redação do PNE, porém suprimiram ou acrescentaram ideias aos seus textos-base.

Quadro 3 – PEE aprovados nos Estados da Região Centro-Oeste (2014-2015)

UF	Lei	Meta referente à GDE
MT	10.111, 6 jun. 2014	Nesse Plano não foi encontrada meta que disserte sobre a gestão democrática, mas seu texto apresenta menções à GDE. ²⁰
MS	4.621, 22 dez. 2014	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. ²¹
DF	5.499, 14 jul. 2015	META 19: Até um ano após a publicação deste Plano, adequar a ele a lei de gestão democrática. ²²
GO	18.969, 22 jul. 2015	META 20: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas. ²³

Fonte: elaboração das autoras, com base nos DOE e sites das Secretarias de Educação.

A análise dos PEE das UF do Centro-Oeste, no Quadro 3, aponta que Mato Grosso do Sul apenas reproduziu a Meta 19. Mas, Distrito Federal e Goiás redigiram seu próprio texto. Mato Grosso não traz em seu PEE uma meta específica destinada à GDE, porém, ao longo do documento há várias menções sobre o tema.

Para maiores dados, consultar:

²⁰ http://site.seduc.mt.gov.br/cdce/Lei_7048-98.pdf

²¹ <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-10111-2014-mato-grosso>

²² https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2020/02/pde_15_24.pdf

²³ https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/93357/lei-18969

Quadro 4 – PEE aprovados nos Estados da Região Sudeste (2009-2018)

UF	Lei	Meta referente à GDE
RJ	5.597, 18 dez. 2009	Nesse Plano não foi encontrada meta voltada à gestão democrática. ²⁴
ES	10.382 25 jun. 2015	META19: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar. ²⁵
SP	16.279 8 jul. 2016	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 a consulta pública à comunidade escolar. ²⁶
MG	23.197 26 dez. 2018	META 17: Efetivação da gestão democrática da educação na rede pública do Estado, até o final do segundo ano da vigência deste PEE. ²⁷

Fonte: elaboração das autoras, com base nos DOE e sites das Secretarias de Educação.

No Quadro 4 é possível visualizar que os Estados de Espírito Santo e São Paulo redigiram a meta de efetivação da Gestão Democrática Escolar tal como descrita no PNE/2014-2024. Minas Gerais, por seu turno, delineou sua própria meta para a GDE e estipulou um prazo para o efetivo cumprimento.

Em consideração ao assunto ora em abordagem, dois fatos chamam atenção. Primeiramente, o transcurso do tempo para definição dos Planos de Educação dos Estados de São Paulo e Minas Gerais foi demasiadamente elástico: dois anos para SP e quatro anos e meio para MG, respectivamente. Isso representa expressivo hiato no terreno das políticas públicas, uma vez que os PEE consistem na bússola orientadora das ações educacionais a serem empreendidas nas Unidades da Federação, em prol da efetividade do Plano Nacional de Educação.

O segundo aspecto que merece comentário diz respeito ao descompasso gigantesco observado na relação entre o Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e a referência nacional. Acerca desse assunto, Vasconcelos e Menezes (2016, s/p.) aludem que mesmo tendo sido aprovado um novo Plano Nacional de Educação no ano de 2014, "o território do Estado do Rio de Janeiro continuou a balizar as ações associadas à Educação no seu PEE 2009-2018," elaborado sob a égide do antigo PNE (2001-2011).

²⁴ http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/lei_5_597_-_18122009.htm

²⁵ <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/10.382.htm>

²⁶ <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=178720>

²⁷ <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23197/2018/>

Ainda em conformidade a Vasconcelos e Menezes (2016), a Secretaria Estadual de Educação/RJ “entendeu que deveria apenas adequar o PEE vigente ao novo PNE, tanto em termos do conteúdo de suas metas, quanto em termos metodológicos.” Não obstante, no que se refere ao estatuto da Gestão Democrática, não se registrou nenhuma adaptação no mencionado Plano Estadual.

É relevante mencionar que a condução dada pelo Estado do Rio de Janeiro à questão em tela configura-se em fato indesejável. Tal inércia, além de não contribuir ao fortalecimento da política pública dirigida à Educação Básica, arrefece o ímpeto de outras Unidades da Federação em (re)ver sua legislação educacional.

Quadro 5 – PEE aprovados nos Estados da Região Sul (2015)

UF	Lei	Meta referente à GDE
PR	9.479, 25 jun. 2015	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. ²⁸
RS	14.705, 25 jun. 2015	META 19: Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração. ²⁹
SC	16.794, 14 dez. 2015	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. ³⁰

Fonte: elaboração das autoras, com base nos DOE e sites das Secretarias de Educação.

O Quadro 5 evidenciou que o PEE do Paraná apenas reproduzia Meta 19/PNE 2014-2024. Contudo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina redigiram suas próprias metas concernentes à implantação da GDE.

Do exposto, ajuiza-se que o PNE 2014-2024 possibilitou que os entes federados atuassem no sentido de regulamentar a Gestão Democrática em seus territórios, por meio de leis próprias. Essa situação configura um exercício ao atendimento gradativo à Lei maior do País, no que concerne à determinação de que o ensino público seja ministrado com base no princípio da gestão democrática. (BRASIL, 1988).

Para maiores dados, consultar:

²⁸ <https://www.legisweb.com.br/legislacao>

²⁹ <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.705.pdf>

³⁰ <https://www.sed.sc.gov.br/consultas/plano-estadual-de-educacao-sc/>

Nesse procedimento pode-se observar um grau de valorização da autonomia dos sistemas de ensino. Esse fator concorre para a definição de uma política educacional não linear em território brasileiro, não obstante a limitação da concepção da GDE nas leis aplicadas nos marcos territoriais dos Estados e do Distrito Federal.

FORMAS DE PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR ESCOLAR, POR REGIÃO GEOGRÁFICA

A política educacional de Gestão Democrática nas escolas públicas brasileiras, desenvolvida a partir da década de 90, séc. XX, de acordo com Souza e Pires (2018) instigou novas formas de seleção para o cargo de Diretor Escolar, por meio de: eleição direta; processo de eleição ou mérito; seleção + eleição, e até mesmo por via de concurso público. Entretanto, os próprios autores lembram que ainda há no Brasil a ascensão ao aludido cargo por meio de indicação política, e quando são nomeados pelas Secretarias de Estado da Educação, extirpam o princípio democrático do contexto da gestão escolar.

Souza e Pires (2018) revelam, ainda, que as UF brasileiras se diferenciam no ato da seleção de Diretores Escolares. Isso à medida que cada uma decodifica de maneira distinta o Art. 206 da CF/88, do mesmo modo que interpreta de forma própria os Estatutos legais relativos à educação, como: LDB; Planos Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Educação, Leis Orgânicas que instituem a GDE, além de outros instrumentos jurídicos normatizadores do sistema educacional. Com isso, tem-se no Brasil múltiplas formas de provimento ao cargo de Diretor Escolar.

No tocante ao PNE/2014-2024, o princípio da Gestão Democrática no Sistema de Ensino público brasileiro ganha lugar de destaque à Meta 19, que segue parametrizada por 8 estratégias, nas quais é patente a chamada a participação de professores, técnicos, pessoal de apoio, alunos, pais ou responsáveis, comunidade em geral, nos destinos da Escola. Literalmente, a referida Meta prevê:

Assegurar condições, no prazo de 2 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).

Nas estratégias, por sua vez, o exercício da democrática preconizado é de amplo espectro. As formas básicas de configuração dessa prática consistem em: escolha de dirigentes escolares; formação de conselheiros para o bom desempenho de suas funções, quando do acompanhamento de políticas públicas; constituição de Fóruns Permanentes de Educação, para acompanhar a execução dos Planos de Educação, em nível Federal, Estadual, Municipal e Distrital; fortalecimento de Conselhos Escolares e Conselhos Municipais de Educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional; estímulo à constituição de grêmios estudantis e associações de pais, fomentando sua articulação orgânica com os Conselhos Escolares; participação ampliada na tecitura do Projeto Político-Pedagógico/PPP, currículos, planos de gestão e regimentos escolares; desenvolvimento de programas de formação de diretores escolares, com definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos. (BRASIL, 2014).

12

Do âmago dessa previsão legal faz-se menção a duas estratégias, as quais trazem para o centro do debate aspectos relacionados à definição do gestor escolar:

19.1) priorizar os repasses de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado **legislação específica** que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e **que considere**, conjuntamente, **para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho**, bem como a **participação da comunidade escolar**; [...] 19.8) desenvolver **programas de formação de diretores e gestores escolares**, além de aplicar prova nacional específica, para subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014, grifos nossos).

Neste ponto vale considerar o aspecto inovador que carrega o PNE 2014-2024, no que tange à Gestão Democrática – elemento ausente no Plano de Educação antecessor (2001-2010). Contudo, não se pode deixar de

registrar flagrante contradição no texto, ao inserir nuances de gerencialismo, maculando a feição progressista da lei em comento. Esse aspecto representa um complicador à atuação do Diretor Escolar, do qual se exige a efetivação da Gestão Democrática.

No sentido de apurar as várias formas de escolha de Diretor Escolar, a presente pesquisa levantou dados em *sites* das Secretarias de Educação e Assembleias Legislativas, como também junto à Câmara Distrital sobre os instrumentos legais atinentes. Assim é que a seguir descreve-se, por Região geográfica, a maneira pela qual os Estados e o DF normatizam a Gestão Democrática Escolar, no sentido de subsidiar o provimento do referido cargo:

Quadro 6 – Base Legal e Formas de Provimento ao Cargo de Diretor Escolar, por Região Geográfica (2021)

Região	UF	Base Legal [por ano de aprovação]	Formas de Provimento ao Cargo de Diretor Escolar
NORTE	AP	Lei 1.503, 9 jul. 2010	Eleição direta
	RO	Lei 3.018, 17 abr. 2013	
	PA	Lei 7.855, 12 maio 2014	
	AM	Lei 4.183, 26 jun. 2015 [PEE/AM]	
	AC	Lei 3.141, 22 jul. 2016	
	RR TO	Dado não encontrado	-
NORDESTE	AL	Lei 6.152, 11 maio 2000	Eleição direta
	PB	Lei 7.983, 10 abr. 2006	
	PI	Decreto 12.765, 17 set. 2007	
	MA	Decreto 30.619, 2 jan. 2015	
	SE	Lei 8.025, 4 set. 2015 [PEE/SE]	
	BA	Decreto 16.385, 26 out. 2015	
	RN	Lei 585, 30 dez. 2016	
	CE PE	Decreto 32.426, 21 nov. 2017 Decreto 47.297, 12 abr. 2019	
CENTRO-OESTE	MT	Lei 7.040, 1 out. 1998	Eleição direta
	MS	Lei 3.479, 20 dez. 2007	
	DF	Lei 4.751, 7 dez. 2012	
	GO	Lei 20.115, 6 jun. 2018	
SUL	RS	Lei 13.990, 15 maio 2012	Eleição direta
	PR	Lei 18.590, 13 out. 2015	
	SC	Dado não encontrado	-
SUDESTE	ES	Regimento Comum das Escolas Estaduais/SEDU-ES/2010	Indicação pela Secretaria de Estado da Educação/ES
	MG	Resolução SEE/MG, 1.812, 22 mar. 2011	Indicação pelo Gov./MG
	SP	Lei 16.279, 8 jul. 2016 [PEE/SP]	Concurso público (provas e títulos)
	RJ	Lei 7.365, 14 jul. 2016	Indicação pelo Gov./RJ

Fonte: elaboração das autoras, com base em consulta aos DOE e a *sites* das Assembleias Legislativas, da Câmara Distrital e das Secretarias de Educação.

Do Quadro em referência apresenta-se, na sequência, nova ilustração contendo aspectos quantitativos relacionados à forma de provimento ao cargo de dirigentes escolares:

Quadro 6.1 – Percentual das formas de provimento ao cargo de Diretor Escolar, por Região Geográfica (2021)

Formas de Provimento ao Cargo	Região	Quantidade de entes federados	Percentual
Eleição Direta	Norte + Nordeste + Centro-Oeste + Sul	20	74%
Indicação Política	Sudeste	3	11%
Concurso Público		1	3,8%
Total	5	24	89%*

* O percentual não alcança 100% porque dentre os 27 entes federados, três não apresentam dados relacionados à forma de provimento do cargo de Diretor Escolar: RR + TO (Norte) e SC (Sul).

Fonte: elaboração das autoras, com base nos dados do Quadro 6.

Em primeiro plano, na análise ao conteúdo do Quadro 6 verifica-se as diferentes normatizações de âmbito estadual e distrital que regem a forma de escolha de Diretor Escolar nos sistemas de ensino, nas cinco Regiões geográficas do Brasil. A respeito disso, sobrevêm interessantes deduções, doravante apresentadas.

Ao se tomar o Plano Nacional de Educação 2014-2024 como o marco legal de referência, observa-se que seis anos antes da edição da Lei 13.005/2014 já se tinha no Brasil ordenamento legal específico voltado à Gestão Democrática Escolar, assim configurado:

A Região Centro-Oeste despontou como a pioneira, inaugurando tal medida em 1998, com Mato Grosso, seguido em 2007 por Mato Grosso do Sul, e em 2012 pelo Distrito Federal. No caso do Nordeste, a ação legislativa em questão deu-se na seguinte escala: Alagoas/2000, Paraíba/2006 e Piauí/2007. Na Região Sudeste medida legislativa correlata adveio do Espírito Santo/2010 e de Minas Gerais/2011. Em relação ao Norte, iniciativa análoga consta registrada em Amapá/2010, Rondônia/2013 e Pará/maio de 2014. Quanto à Região Sul, em 2012 o Estado do Rio Grande do Sul efetivou o mesmo procedimento.

Note-se que, dentre as cinco Regiões brasileiras quatro delas adotaram, nas normatizações precursoras ao PNE vigente, a modalidade de

eleição direta para seleção ao cargo em mote. O Sudeste constituiu a exceção, ao optar por indicação política, caso aplicado aos Estados de Espírito Santo e Minas Gerais.

Outrossim, é oportuno fazer menção expressa aos entes federados que regulamentaram em leis específicas a Gestão Democrática, em momento posterior à promulgação da Lei do PNE 2014-2024. Assim, exceto Roraima, Tocantins e Santa Catarina, para os quais não foi localizado nenhum regramento sobre escolha de Diretores durante a execução deste estudo, as demais Unidades da Federação adotaram a seguinte cronologia: Amazonas, Bahia, Maranhão, Sergipe e Paraná/2015; Acre, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo/2016; Ceará/2017; Goiás/2018 e Pernambuco/2019.

Dentre esses Estados, apenas Rio de Janeiro definiu por indicação política para o cargo de Diretor, reunindo-se a Espírito Santo e Minas Gerais, mencionadas anteriormente como afiliadas a essa modalidade de escolha. São Paulo, por sua vez, destaca-se como o único a decidir-se por concurso público. As demais seguem o protocolo de escrutínio.

Num segundo plano de análise, a atenção volta-se para o Quadro 6.1, que trata das formas de provimento ao cargo de Diretor Escolar. Os dados numéricos expostos indicam que 74% dos Entes Federados organizam eleição direta para a escolha do referido cargo. Esse percentual corresponde a acolhimento ao que dispõe o PNE 2014-2024 acerca da Gestão Democrática.

Na contramão da legalidade e da legitimidade que caracterizam a eleição direta, 11% das Unidades da Federação adotam a modalidade indicação política na definição dos gestores escolares. Semelhante procedimento corresponde a um tipo de manobra para perpetuação no poder, corporificando formas de mandonismo, compadrio e favoritismo.

Essa configuração distorcida de política e de gestão pública se nos apresenta bem aos moldes do patrimonialismo concebido por Faoro (2012). Trata-se de um *modus operandi* conservador de dominação política, típico de atuação governamental centralizadora, burocrática e autoritária,

que se firma em linha diametralmente oposta à da gestão democrática preconizada nos estatutos jurídicos orientadores da educação nacional.

No conjunto das modalidades de seleção de dirigentes escolares, concurso público emerge como a forma menos usual, haja vista que São Paulo é o único a adotar tal protocolo, correspondendo a 3,8% das UF. Ao apreciar esse instrumento administrativo, Lück (2011) o considera mais técnico e transparente que as modalidades predecessoras, todavia, aponta como aspecto negativo a dificuldade de substituição no cargo, em caso de necessidade, além da exclusão da comunidade escolar como copartícipe do processo.

Por seu turno, Paro (2003, p. 21) entende que no concurso público para escolha de diretores "a principal insuficiência [...] é o fato de que ele não se presta à aferição de liderança do candidato diante do pessoal escolar e dos usuários da escola pública." Ademais, há que se registrar que nessa modalidade jaz o risco de que um candidato, tecnicamente apto para aprovação no certame, desconheça as peculiaridades do sistema público de educação ao qual estará vinculado. Desse modo, alheio à comunidade escolar, talvez não consiga resolver os problemas que se lhe apresentem, mas na condição de Servidor estatutário, perpetuar-se-á no cargo...

Independentemente da forma de provimento, uma vez investido no cargo, o Diretor deve-se assenhorear do cotidiano do estabelecimento de ensino e procurar ter ciência de tudo o que acontece nos setores internos, considerando questões pedagógicas, administrativas, financeiras, culturais e sociais. Não menos importante, é a necessidade de se reunir ao Conselho Escolar, para então deliberar sobre mecanismos adequados ao melhor funcionamento da Escola.

Algo que parece crucial na consecução das atividades de um gestor escolar, é que os alunos sejam envolvidos nos projetos institucionais. Isto derivado do fato de que os discentes são o centro do processo, e, inversamente, muitas vezes ficam esquecidos, com suas falas e aspirações excluídas da dinâmica escolar.

A relevância de o Diretor se inteirar do cotidiano de sua escola é reforçada por Vasconcellos (2013, p. 17), ao exortar o PPP como “o plano global da instituição, [...] que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar, a partir de uma leitura da realidade.” Trata-se, portanto, de instrumento norteador da vida da Escola – reúne princípios, valores, ideário, metodologia, linha formativa, dentre outros elementos fundantes daquilo que se pode chamar de documento-guia das unidades escolares.

Nessa linha de importância conferida ao Projeto Político-Pedagógico, Silva (2000, p. 41-42) o concebe como “uma prática social coletiva, [...] resultado da influência efetiva das ações desenvolvidas pelo conjunto de diferentes sujeitos – alunos, professores, gestores.” Isso significa dizer que, se um PPP constitui-se por meio de uma tecitura coletiva, produzida pelos atores da Escola, baseia-se em regras de reciprocidade de ação e espelha um comportamento cooperativo que atrela a todos os envolvidos na consecução de um dado projeto formativo. Não obstante, Dourado (2006, p. 44) entende que:

as escolas públicas experimentam paradoxos porque se dizem democráticas, mas têm dificuldades para vivenciar a gestão democrática e decidir seus projetos. Em alguns casos, permanecem as bases centralizadas do exercício e personalização do poder, em que a chamada à participação converte-se em mais uma estratégia de controle.

Por isso, o PPP não deve se voltar à legitimação de programas oficiais forjados em gabinetes, mas sim a práticas verdadeiramente educativas e transformadoras da realidade. Reside, pois, nesse aspecto a intencionalidade política de um Projeto Pedagógico, tal como defendido por Freire (1982), em sua Tese basal, de que todo ato educacional é, ao mesmo tempo, um ato político.

Nesse sentido, é indispensável entender as variáveis presentes nos processos de gestão, bem como admitir que a plena efetivação do Estatuto da GDE implica “a partilha do poder [e] a sensibilidade para conduzir a escola a partir das demandas da comunidade escolar, e a tomada de decisões e escolhas responsáveis e coletivas.” (DOURADO, 2006, p. 44). Assim,

o gestor efetivamente consciente da envergadura de seu cargo, precisa atuar visando à superação da lógica de mercado imposta pelo Neoliberalismo aos sistemas públicos de ensino, que vem corroendo os princípios da Educação firmados na CF/88, na LBD/96, no PNE 2014-2024 e legislação complementar, em favor do (r)estabelecimento da gestão escolar genuinamente democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da malha normativa efetivado neste artigo permite dispor de importantes reflexões acerca da previsão e aplicação do princípio da Gestão Democrática consignado no Plano Nacional de Educação 2014-2024 e Planos correlatos emanados dos Estados e do Distrito Federal. Análise acurada da GDE, no campo legislativo, ensejou compreensão do tratamento dado pelas UF na regulamentação do estatuto da Gestão Democrática e a forma de influência das respectivas modelagens jurídicas sobre a dinâmica de funcionamento dos sistemas públicos de ensino.

Ao avaliar o conjunto dos instrumentos legais balizadores do estudo identifica-se textos frágeis, que não asseguram de fato a implantação e implementação da GDE em território nacional. Isso por não abarcar critérios sólidos para garantir sua efetivação. Constata-se ainda a falta de mecanismos importantíssimos de avaliação da política de Gestão Democrática, com a finalidade de melhorias em sua realização.

Observa-se que na legislação brasileira a tendência é a de reduzir o campo de aplicação da democracia à seleção de Diretores, que então é tomada como elemento-chave do processo democrático. De fato, é imprescindível eleição para escolha da equipe gestora, com a participação de todos os membros da Escola, sendo também primazia instituir os colegiados deliberativos, como instrumentos de participação e descentralização. Contudo, indaga-se, é adequado restringir à Escola o princípio da Gestão Democrática, isentando a estrutura macro dos sistemas de ensino e seus agentes?

A indagação é pertinente, considerando-se que mesmo prevista na LDB/1996 e no PNE 2014-2024, a GDE ainda não é uma realidade na sociedade neoliberal, desigual, gerencialista na qual vivemos e sobrevivemos. Isso porque, a ideia de firmar a democracia na área da educação, em bases amplas, não é consenso no meio político-administrativo brasileiro.

Verifica-se que tal questão é pauta recorrente dos movimentos sociais ligados à educação, sempre que um novo governo é instituído. Assim sendo, ainda há muito o que se fazer para que o princípio democrático se torne real na sociedade e se espraie pelo conjunto dos sistemas de ensino, tendo a Escola como portal de referência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conferência Nacional de Educação/CONAE 2010. **Construindo o Sistema Nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, [2016]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/CF88/atualizada>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/L9394.htm>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br//ato2011-2014/2014/L13005.htm>. Acesso em: 11 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO/CONTEE. **PNE**: uma conquista das entidades e do movimento social. Brasília, DF: CONTEE/SECOM, [2014].

DOURADO, Luiz F. Gestão democrática da escola pública: concepções e implicações legais e operacionais. In: **Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação/Profucionário** - Módulo 6. Brasília: UnB, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

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

PARO, Vitor H. **Eleição de Diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. rev. São Paulo: Xamã, 2003.

SILVA, Ana Célia B. **Projeto Pedagógico**: instrumento de gestão e mudança. Belém: UNAMA, 2000.

SOUZA, Ângelo R.; PIRES, Pierre A. G. **As leis de gestão democrática da educação nos Estados brasileiros**. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 15 out. 2021.

VASCONCELLOS, Celso dos S. **Coordenação do trabalho pedagógico**: do Projeto Político-Pedagógico ao cotidiano da sala de aula. 15. ed. São Paulo: Libertad, 2013. (Subsídios Pedagógicos do Libertad; 3).

VASCONCELOS, Maria Celi C.; MENEZES, Janaína S. da S. O Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e o PNE 2014-2024: histórias cruzadas. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 8. Tema: Política e gestão da educação - discursos globais e práticas locais, 2016, Goiânia. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAE, v. 41, 2016. [não paginado].

Recebido em: 07 de dezembro de 2023.

Aprovado em: 06 de fevereiro de 2024.

Publicado em: 18 de abril de 2024.





Disponível em:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=553182482014>

Como citar este artigo

Número completo

Mais informações do artigo

Site da revista em redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe,
Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no
âmbito da iniciativa acesso aberto

Meriam Santos de Farias, Kátia de Nazaré Santos Fonsêca,
Norma-Iracema de Barros Ferreira

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS SISTEMAS DE ENSINO:
configurações de Norte a Sul do Brasil à luz dos Planos de
Educação**

**DEMOCRATIC MANAGEMENT IN EDUCATION SYSTEMS:
configurations from North to South of Brazil in the light
of Education Plans**

**GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS:
configuraciones del norte al sur de Brasil a la luz de los
Planes de Educación**

Revista Exitus

vol. 14, e024014, 2024

Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA,

ISSN-E: 2237-9460

DOI: <https://doi.org/10.24065/re.v14i1.2559>