**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO DO NÚCLEO TERRITORIAL DE EDUCAÇÃO DE ITABUNA-BA: uma análise à luz dos Planos de Educação**

**DEMOCRATIC MANAGEMENT OF EDUCATION IN THE TEACHING SYSTEMS OF THE TERRITORIAL NUCLEUS OF EDUCATION OF ITABUNA-BA: an analysis in the light of the Education Plans**

**Resumo**

Recentes estudos sobre a gestão da educação e da escola pública atribuem novas perspectivas relacionadas às questões administrativas e à garantia da ampla participação da sociedade e dos sujeitos envolvidos no processo. Pretendeu-se analisar os aspectos relacionados à gestão democrática, seus dobramentos e mecanismos referentes ao Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente quanto à compreensão da Meta 19 e sua aplicação nos Planos Municipais de Educação, aprovados nos municípios da área de abrangência do Núcleo Territorial de Educação (NTE) de Itabuna-Bahia. Indagou-se: “quais os desafios na compreensão da Meta 19 do PNE com relação à gestão democrática nos Planos Municipais de Educação dos sistemas de ensino do NTE de Itabuna-Bahia? Foi utilizada a abordagem quali-quantitativa a partir da análise documental dos 26 municípios da área de abrangência do NTE Itabuna. A análise dos Planos foi elaborada em forma de tabelas e gráficos a partir de reflexões teóricas que contribuíram para um entendimento das questões da gestão participativa (democrática) e dos sistemas de ensino, tais como: Bordignon (2009),Freitas (1999), Oliveira (2002), Paro (2010), dentre outros. Concluiu-se, que a gestão democrática ainda está distante de ser concretizada nos Sistemas de Ensino, a partir de mecanismos ampliados de participação social efetiva. Os resultados apontam a existência de avanços importantes na legislação, mas ao mesmo tempo, a realidade ainda está impregnada de práticas verticais, como a indicação política para a direção de escolas, a ausência de conselhos escolares, grêmios estudantis e ainda, a fragilidade no funcionamento dos Conselhos e demais órgãos colegiados.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Ensino. Planos de Educação. Participação.

**Abstract**

Recent studies on the management of education and the public school attribute new perspectives related to administrative issues and to the guarantee of the broad participation of society and the individuals involved in the process. The aim was to analyze the aspects related to democratic management, its folding and mechanisms related to the National Education Plan (PNE), specifically regarding the understanding of Goal 19 and its application in Municipal Education Plans, approved in the municipalities of the area covered by the Nucleus Territorial Education (NTE) of Itabuna-Bahia. It was questioned: "what are the challenges in understanding PNE's Goal 19 regarding democratic management in the Municipal Plans of Education of the NTE-Itabuna-Bahia teaching systems? The qualitative-quantitative approach was used based on the documentary analysis of the 26 municipalities in the area covered by Itabuna NTE. The analysis of the Plans was elaborated in the form of tables and graphs based on theoretical reflections that contributed to an understanding of the issues of participatory (democratic) management and education systems, such as: Bordignon (2009), Freitas (1999), Oliveira (2002), Paro (2010), among others. It was concluded that democratic management is still far from being implemented in the Teaching Systems, based on expanded mechanisms of effective social participation. The results point to important advances in legislation, but at the same time, the reality is still impregnated with vertical practices, such as the political indication for the direction of schools, the absence of school councils, student groups and, the fragility in the operation of the Councils and other collegiate bodies.

Key words: Democratic management. Teaching. Education Plans. Participation.

**1 Introdução**

A gestão da educação pública é uma tarefa que demanda planejamento coletivo, competência técnica e conhecimento pedagógico, pois a escola, como uma instituição pública de formação, exige uma gestão baseada nos princípios da gestão democrática (participativa). É possível observar, no entanto, que existe uma deficiência na compreensão destes conhecimentos no âmbito da gestão da educação e das escolas públicas.

Recentes estudos sobre a gestão da educação e da escola pública demonstram que estão sendo ampliados os estudos e as ações voltadas para a gestão democrática da educação, tanto por parte das ciências da educação, como do setor sócio-político. Percebe-se que pesquisadores da área têm se aprofundado nas investigações sobre o ambiente escolar e planejamento educacional, atribuindo novas perspectivas à gestão democrática, para além da organização empresarial, no sentido não apenas administrativo, mas também da organização, do planejamento e da implementação de políticas públicas na área de educação, tendo em vista a necessidade de assegurar ampla participação da sociedade e dos sujeitos envolvidos no processo. Neste sentido, quando se trata de gestão democrática, a participação deve ser a marca política que deve orientar a organização das políticas públicas em educação e da gestão da/na escola, criando um ambiente favorável ao trabalho coletivo, participativo e descentralizado. Além disso, a gestão democrática na escola pública é um princípio constitucional que caracteriza a participação ativa e cidadã da comunidade escolar e local na condução da escola, como ato político que implica tomada de decisões que não podem ser individuais, mas coletivas.

Consideramos primordiais neste estudo as reflexões de produções acadêmicas voltadas para a gestão escolar e dos sistemas de ensino, na perspectiva democrática, como as produções Bordignon (2009),Freitas (1999), Oliveira (2002), Paro (2010), que contribuem para um entendimento amplo de questões voltadas para a gestão democrática (participativa) da escola, propondo um novo modelo que envolve a participação coletiva, visando assim democratizar os espaços educacionais conforme é previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 9394/1996.

Pode-se definir a gestão democrática da educação a partir de um conjunto de indicadores, numa perspectiva de efetivação de processos de organização e gestão baseados em decisões ancoradas em mecanismos que possam garantir a participação de todos os sujeitos envolvidos com a escola, reconhecendo essa participação através de um comprometimento coletivo que de fato construa um cotidiano escolar partilhado na corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento, avaliação e resultados das políticas educacionais. Entretanto, ao analisarmos a situação da educação pública no Brasil do ponto de vista da gestão democrática, nos deparamos com inúmeros fatores que contribuem para a negação desses elementos fundamentais para constituir a democratização da educação nas escolas públicas. Sendo assim, é comum se concentrar num único sujeito ou apenas na equipe gestora, todas as decisões da gestão escolar ou dos sistemas de ensino.

As mudanças intensas no cenário político e social têm demandado efetivamente uma gestão compartilhada, especialmente no âmbito das políticas públicas na área de educação, a partir das Conferências de Educação realizadas em 2010 e 2014. Como consequência, o Plano Nacional de Educação assegura tais condições na legislação, mas que por si mesma, não é suficiente para mudar a realidade no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas, ainda que asseguradas, também, nos Planos Municipais de Educação.

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/2014), contempla os objetivos da gestão democrática, definindo prazos e mecanismos para a sua efetivação. Por outro lado, o PNE indica ainda que estados e municípios deveriam aprovar ou adequar os seus Planos Municipais de Educação no prazo de um ano. Assim, tanto o Plano Nacional de Educação quanto os Planos Municipais de Educação estabeleceram estratégias para nortear a efetiva participação de todos os sujeitos envolvidos com a escola, contribuindo para o fortalecimento e consolidação da gestão democrática da educação pública brasileira.

O acompanhamento e a observação da realidade de algumas escolas da Educação Básica da Rede Municipal da cidade de Itabuna-BA e cidades vizinhas, através da realização dos estágios acadêmicos, participação em pesquisas de campo e também em processos de visitas às escolas, foi possível observar os desafios na compreensão e implementação da gestão democrática nas escolas públicas, como espaço para além de decisões meramente administrativas. Justifica-se, pois, a nossa pesquisa, no sentido de realizar um estudo que nos permita demonstrar os desafios para a efetivação da participação da sociedade no planejamento, definição e implementação de políticas educacionais, uma vez que o Plano Nacional de Educação, aprovado para os próximos dez anos (2014 – 2024), assegura tais condições, apresentadas e delineadas em suas Diretrizes, bem como na Meta 19 e suas respectivas estratégias. Pretende-se analisar neste estudo aspectos relacionados à gestão democrática, referentes ao Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente quanto à compreensão da Meta 19, nos Planos Municipais de Educação, aprovados nos municípios da área de abrangência do NTE de Itabuna - Ba, destacando aspectos relacionados aos mecanismos e seus desdobramentos quanto à gestão democrática da educação.

A partir dos conceitos relacionados a gestão democrática da educação, busca-se ainda verificar, neste trabalho, a relação quanto à compreensão da Meta 19, nos aspectos participativo e democrático para o fazer administrativo/pedagógico estabelecido nos Planos Municipais de Educação dos sistemas de ensino do NTE 05 de Itabuna-Ba, identificando nestes Planos, aspectos relativos à autonomia e organização dos respectivos sistemas, conforme Meta 19 do PNE e sua devida tradução no âmbito dos municípios.

A pesquisa tratará, portanto, numa sequência que envolve conceitos fundamentais para definição de gestão democrática, com foco na dimensão legal da gestão democrática junto ao Plano Nacional de Educação (PNE), e de que forma os Planos Municipais de Educação abordam a Gestão Democrática, destacando ainda os textos legais que se fazem presentes na Constituição de Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996.

**2 discutindo a gestão democrática: aspectos conceituais e legais**

No Brasil, principalmente a partir do início dos anos 1980, o movimento da redemocratização do país, impulsionou e potencializou uma série de demandas para reduzir o centralismo da gestão, numa tendência de democratização das instituições públicas. Nas escolas públicas, observa-se a partir deste período, a adoção de medidas tomadas com a finalidade de promover e compartilhar as decisões entre os dirigentes, visando ainda uma participação maior da comunidade escolar e da comunidade local.

Antes da Constituição Federal de 1988, até era possível que os gestores dos sistemas e das escolas públicas pudessem optar por desenvolver ou não um tipo de gestão que se baseasse nas relações democráticas. Hoje, não mais. A gestão democrática da educação é um direito da sociedade e um dever do Poder Público. ” (GRACINDO, 2007, p.13)

A gestão no ambiente escolar, durante muito tempo, abrangeu uma distinção de entendimento dos gestores, que relacionam primeiramente ao termo de administrar, gerenciar, ligando ainda aos aspectos apenas burocráticos, de funcionamento da instituição. Entretanto, Oliveira (2002, p. 8) afirma que: “Há um entendimento tácito entre os pesquisadores da área, de que ‘gestão’ seria um termo mais amplo e aberto que administração, pois o referido termo implica participação e, portanto, traz a marca política da escola”.

É importante destacar que quando se trata apenas de administração, buscam-se somente ações administrativas, sem demais compromissos com as políticas públicas educacionais e seus resultados. Já quando se pensa em compreender a gestão educacional numa perspectiva mais ampliada, que de fato inclui a transformação do ambiente escolar em um espaço de participação coletiva, tendo em vista a democratização da educação, um novo horizonte se abre para as relações necessárias à concretização da política educacional e do direito à educação. No entanto, não se podem afastar também as questões relacionadas à organização, enquanto instituição, na gestão de recursos e concretização de objetivos estabelecidos.

De modo geral, quando se fala em administração escolar, pensa-se logo nos aspectos relacionados às questões financeiras e de racionalização de recursos, não levando em consideração os fatores pedagógicos que não são menos importantes, e que de certa forma, deve ocupar um lugar central na administração e na gestão da escola, para que possa colaborar com o processo de construção do conhecimento e da cultura, sendo então essa a parte mais importante da administração da escola. A gestão administrativa deve, portanto, zelar pela transparência e participação coletiva na tomada de decisões, de forma a atender as especificidades dos alunos em seu aprendizado.

A maneira de administrar a escola pública no Brasil é praticamente centenária, remontando aos princípios da escola tradicional. Assim, temos que buscar uma compreensão histórica desse processo de reestruturação da gestão escolar, a fim de observar as mudanças dos modelos tradicionais de administração, para modelos de gestão democrática, consolidados principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, caracterizando-se como modelos mais descentralizados. Nesta perspectiva, destaca Freitas:

O tipo de liderança exercida pelo gestor escolar e a capacidade da comunidade escolar de atuar de modo participativo e autônomo, envolvendo-se com o planejamento, a execução e a avaliação de todas as ações da escola, tanto do ponto de vista administrativo-financeiro, quanto pedagógico”. (FREITAS, 1999, p. 30)

Através desta afirmação, Freitas aponta com mais clareza sobre a importância da gestão democrática e participativa do ambiente escolar, de forma que possa garantir a inserção da comunidade na escola. Porém, isso nem sempre acontece, pois, muitos gestores não dispõem de formação técnica, política ou pedagógica para exercer a função e abordar essas questões tão importantes com relação à gestão educacional.

Tais questões apontam que atualmente a escola tem sido convidada a rever sua organização, juntamente com sua estrutura e funcionamento, na busca de compreender e atender as expectativas junto à sociedade, de forma que possa oferecer aos educandos ferramentas que possam leva-los à compreensão das relações sociais mais amplas e do pleno exercício da cidadania. Para isso a autonomia da unidade escolar é fundamental; talvez a principal condição para que se possa construir uma educação transformadora, com valores e princípios que possam proporcionar ao educando sua efetiva participação na sociedade.

A gestão democrática é fator essencial para a construção de uma educação de qualidade, democrática e participativa, possibilitando assim, atender as demandas dos sujeitos que fazem parte da escola pública. Conforme Medeiros (2008, p. 44):

A gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Também à democratização do acesso e estratégias globais que garantam a permanência na escola tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação universalizada, são questões que, via de regra, estão relacionadas a esse eixo e muitas vezes originaram a luta pela gestão democrática. (MEDEIROS, 2008, p. 44):

Nesse sentido, percebe-se que os elementos básicos da gestão democrática podem se apresentar de várias maneiras. Um princípio constitucional que deve ser aplicado em todos os âmbitos, contribuindo para o exercício efetivo da participação social, onde são compartilhadas e respeitadas as decisões, proporcionando autonomia na administração dos recursos financeiros e elaboração de projetos pedagógicos de acordo com as peculiaridades locais.

Paro (2010, p. 774) afirma que *“ao se ignorar a especificidade do trabalho pedagógico, toma-se o trabalho escolar como outro qualquer, adotando medidas análogas às que têm sido tomadas em outras unidades produtivas”.* A escola pública de hoje precisa receber os indivíduos de todas as camadas sociais, por isso é necessário que se perceba a especificidade do trabalho escolar e a necessidade de uma gestão que corresponda a essa especificidade. A gestão deve, pois, desempenhar um papel fundamental, através da organização do ambiente escolar que atenda a toda comunidade escolar (educandos e familiares, professores e servidores), exercendo como marca política da escola, o trabalho coletivo, descentralizado, contemplando os conhecimentos do processo pedagógico e administrativo em sua dimensão de­mocrática como prática social e política.

2.1Plano Nacional de Educação (PNE): a dimensão legal da gestão democrática

Numa perspectiva histórica, a proposta de um Plano Nacional de Educação pode ser observada a partir da década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que abordava a necessidade da formulação de uma política que contemplasse a educação numa esfera nacional. Vale salientar, ainda, o fato de que durante o período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, seis Planos de Educação foram produzidos, mas nenhum destes contou com a participação de educadores ou profissionais da educação, além da elaboração dos planos de educação estarem subordinados aos processos mais gerais de planejamento centralizado do governo nacional da ditadura militar. Embora produzidos, sequer saíram do papel e se concretizaram como políticas públicas efetivas.

A mobilização da sociedade brasileira organizada em torno do movimento pró-constituinte para discutir e apresentar emendas ao projeto da atual Constituição resultou em avanços para a Educação, definindo importantes princípios que fundamentariam as ações relacionadas às políticas educacionais do Brasil, dentre eles o princípio da gestão democrática da educação. Do ponto de vista legal, o Artigo 214 da Constituição de 1988, faz referência a um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, a ser transformado em lei, *“visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988).*

Ainda neste contexto, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 9.394/1996), estabelece o prazo de um ano para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os próximos dez anos. Mesmo, assim, se passaram 13 anos para conclusão desse processo, quando em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 10.172/2001 e instituiu o Plano Nacional de Educação com vigência de 2001 a 2010. Esse Plano Nacional de Educação resultou de projetos em disputa, prevalecendo a estrutura e as metas advindas da proposta governamental, não sendo levado em consideração as principais contribuições do projeto utilizado pela sociedade civil e política para reivindicar seus direitos. Mesmo com tais restrições e com os vetos governamentais, especialmente quanto ao financiamento, podemos considerar um marco importante a existência deste PNE 2001 – 2010, como política de Estado, pois mesmo com a alternância de governos e de partidos políticos, o Plano mantinha-se vigente.

Uma vez garantido como política de Estado, o Plano determinava que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem seus planos decenais, entretanto o que se viu no final do prazo, foi metade dos Estados e Municípios com seus respectivos planos elaborados, caracterizando descaso no cumprimento das metas. Mesmo com tais fragilidades, percebe-se que esses Planos tiveram um papel fundamental e de responsabilidade histórica na construção do que tanto era almejado naquele momento pela sociedade em termos de planejamento de longo prazo para a educação brasileira.

Na formulação do segundo PNE, em discussão desde 2010, com a ampliação dos processos de participação social e com a expectativa de preencher as lacunas do Plano anterior, é importante destacar o protagonismo da sociedade civil, com a realização das Conferências Nacionais de Educação, 2010 e 2014, antecedidas de etapas preparatórias nos Estados e nos Municípios. Nestas discussões, os embates quanto á democratização das oportunidades educacionais, bem como a ampliação de recursos financeiros para a educação pública, ocuparam a centralidade dos debates no âmbito das conferências. Apesar desses embates, em 26 de junho de 2014, o Congresso Nacional aprovou a Lei 13005/2014, aprovada sem vetos pela Presidenta Dilma Roussef, definindo o Plano Nacional de Educação, composto de 20 metas para serem atingidas nos próximos 10 anos.

2.2 Gestão Democrática nos Planos de Educação

A gestão democrática no Brasil tem sido discutida, ao longo dos últimos 30 anos, contrapondo às duas décadas que antecederam os anos 1980, contemplando as lutas dos educadores e sociedade civil, por uma educação que garanta a participação efetiva de todos aqueles que fazem parte do processo de educação, principalmente nas tomadas de decisões.

Nas abordagens da gestão democrática, o Plano em forma de Lei, surge a partir de 2001, mas desde a Constituição Federal de 1988, onde o texto legal define como princípio *“gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206, inc. VI),* esse dispositivo vem abrindo caminho para grandes discussões e futuras regulamentações.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394/1996, reafirma o princípio da gestão democrática, estabelecendo em seu art. 3º, VIII, que o ensino público deveria obedecer a este princípio, e avança nas recomendações quanto à regulamentação legal, conforme detalhadas nos artigos 14 e 56:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

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

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”. (LDB, 1996, p.6 e 21)

Dessa forma, amplia-se a preocupação com a gestão democrática, que deve estar presente desde a Educação Básica até o Ensino Superior, garantindo mecanismos de participação tanto dos profissionais da educação, como também a participação efetiva das comunidades escolar e local.

Nesse sentido, a partir da aprovação do primeiro Plano Nacional de Educação (10.172/2001), no que se refere à gestão democrática, o conjunto de metas propôs basicamente abordagens relacionadas ao financiamento e à gestão, mantendo o foco nos sistemas de ensino, tratando da autonomia administrativa, pedagógica e  financeira das escolas; da articulação com universidades para oferta de formação continuada e atualização a diretores de escola, visando à melhoria do seu desempenho no exercício da função; bem como na exigência de assegurar, ao final da década, que todos os diretores tivessem formação em nível superior, preferencialmente em cursos de especialização.

No atual Plano Nacional de Educação, que se refere à gestão democrática, vale salientar que o tema ganhou metas e estratégias próprias, tanto na Meta 7 vinculada à “qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades”, como também de forma mais específica – gestão democrática da educação, na Meta 19. E ainda, no referido projeto definia-se a necessidade de:

Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. (BRASIL, 2010a, p.19).

Ainda sobre a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), podemos destacar as estratégias complementares que abordam desde o repasse de recursos da União para os demais entes federados, bem como outros aspectos da gestão e da participação social, tais como: (19.1); estímulos à formação de conselheiros do FUNDEB (19.2); criação de Fóruns Permanentes de Educação nos entes federados (19.3); criação de grêmios estudantis e associações de pais (19.4); conselhos municipais de educação (19.5); estímulo a participação da comunidade escolar na formulação dos documentos norteadores e reguladores das escolas (19.6); autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas (19.7); e “desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares” (19.8).

Esse plano tem como foco o processo de organização e gestão democrática da educação pública, além do financiamento, avaliação e políticas públicas de curto, médio e longo prazos, na busca de proporcionar melhorias na educação, no intuito de garantir que os municípios cumpram com as suas responsabilidades para que todos possam atingir a meta da universalização da educação básica e qualidade da educação.

Diante da necessidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), no sentido de não repetir falhas dos planos anteriores, este atual (2014 a 2024) propõe o cumprimento obrigatório, em seu 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, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei”.

O Plano Municipal de Educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo. (BORDIGNON, 2009, p.92)

Para atender tal determinação, diferentes Comissões Representativas discutiram o cenário situacional da educação municipal, investigando, pontuando e definindo quais as melhores estratégias a serem estabelecidas na política educacional nos próximos dez anos. Podemos caracterizar essa ação como uma primeira inserção dos municípios para possibilitar a participação da sociedade civil na construção dos Planos Municipais de Educação, através de um processo democrático e participativo.

A elaboração desses planos municipais de educação deveria acontecer de maneira participativa, tendo como referência o PNE. Nessa perspectiva, os planos municipais de educação representam uma grande conquista na efetivação do planejamento de educação, superando ações fragmentadas e improvisações, tendo como principais aspectos fundamentais desse cenário, o envolvimento dos profissionais da educação, juntamente com a comunidade escolar e local, como eixos principais, como principais protagonistas, que de fato promoverá uma educação de qualidade.

Tendo em vista o processo de construção destes Planos, em atenção à construção de uma política de Estado, os Planos Municipais de Educação representam o esforço conjunto dos diversos segmentos sociais dos municípios, a fim de sintetizar um conjunto de perspectivas que assumidas pelo poder público, que possam garantir a democratização da gestão da educação, expressando assim o compromisso social de todos pela educação.

**3 Materiais e Métodos**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os Planos Municipais de Educação, especificamente quanto à Meta 19 do PNE, nos aspectos que asseguram condições para a efetivação da gestão democrática da Educação, com base no seguinte questionamento: quais os desafios na compreensão da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), com relação à gestão democrática nos Planos Municipais de Educação (PME) dos sistemas de ensino do Núcleo Territorial de Educação (NRE-05) de Itabuna-Ba?

Para responder a esta questão, foram analisados os Planos Municipais de Educação, dos 26 municípios que compõem o Núcleo Territorial de Educação - NTE 05 - Itabuna, especificamente quanto à Meta 19 do PNE, identificando os aspectos legais objetivos que asseguram as condições para a efetivação da gestão democrática da educação.

O referencial teórico adotado para esta pesquisa é baseado nos estudos de vários autores que abordam a questão da gestão da educação, atribuindo novas perspectivas quanto aos estudos da gestão democrática, para além da organização empresarial, num sentido não apenas administrativo, do organizar, do planejar e do controlar. Portanto, um sentido mais amplo da palavra gestão, trazendo consigo um aspecto fundamental, que é a participação, ou seja, autores que enfatizam abordagens da gestão no ambiente escolar relacionando aos modelos de gestão democrática da escola pública no Brasil.

Nesse sentido, utilizamos a abordagem quali-quantitativa, pois “permite que o pesquisador faça um cruzamento de suas conclusões de modo a ter maior confiança que seus dados não são produto de um procedimento específico ou de uma situação particular” (GOLDENBERG, 2005, p.62). Ou seja, contemplou-se nesta pesquisa tanto a quantificação dos dados como a qualificação dos fatos coletados, possibilitando uma analise mais profunda e subjetiva do tema em estudo, buscando compreender elementos que tenham significados para além de leis e generalizações, partindo de questionamentos reflexivos que possam construir resultados preliminares e não necessariamente conclusões definitivas.

A coleta de dados desta pesquisa foi realizada através da análise documental, que ocorreu por meio de levantamento de dados nos Planos Municipais de Educação aprovados e sancionados pelos municípios na área de abrangência do Núcleo Territorial de Educação (TEM-05 Itabuna – Ba), a fim de identificar informações relacionadas à gestão democrática da educação, especialmente as vinculadas à Meta 19 do Plano Nacional de Educação, por meio de uma abordagem exploratória.

**Resultados e Discussão**

Resultados das análises dos Planos Municipais de Educação

Tomando como base o Plano Nacional de Educação (PNE), em seu 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, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei”. A partir desse artigo, foi possível desenvolver essa pesquisa, analisando os Planos Municipais de Educação quanto à inserção da Meta 19 do PNE, utilizando como parâmetros de análise os elementos que identificam uma gestão democrática, no estudo realizado inicialmente sobre gestão democrática da escola pública, bem como as metas e estratégias contidas em cada Plano Municipal de Educação, dos municípios da área de abrangência do Núcleo Territorial de Educação de Itabuna – Ba (NTE 05).

Após a coleta dos dados, estes foram analisados visando identificar nas atuais estratégias dos municípios, a presença e/ou ausência de mecanismos utilizados para inserir a gestão democrática, de maneira que assegurem nos Planos Municipais de Educação a meta que estabelece uma política clara de gestão democrática, tanto para as instâncias do poder público, quanto para a participação da sociedade como um todo, na gestão da escola.

Os dados apresentados no gráfico 1 mostram que dos 26 municípios que compõem o NRT de Itabuna, 96% incluíram em seu Plano Municipal de Educação, a Meta 19 do PNE.

**Gráfico 1 – Municípios que incluíram a Meta 19 nos Planos Municipais de Educação**

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Os dados nos permitem afirmar que a maioria dos municípios asseguraram em seus planos a Meta 19, com exceção do município de Santa Luzia, que não incluiu o tema da gestão democrática em seu respectivo plano de educação. No entanto, isso não significa que aqueles municípios que incluíram a Meta 19, garantiram efetivamente as condições por meio de estratégias e mecanismos que de fato efetivam a participação de dois protagonistas considerados essenciais para a gestão democrática: os profissionais da educação e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Portanto, para as próximas análises, visando identificar os mecanismos que asseguram a efetivação da gestão democrática, apresentamos resultados referentes aos principais elementos que segundo Araújo (2000, p. 134), são indispensáveis a uma gestão democrática: *participação, pluralismo, autonomia e transparência.*

Considerando as oito estratégias que compõem a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), foi possível verificar como os municípios implementaram essas estratégias de modo que contemplem a gestão democrática. De acordo com a estratégia 19.1, esperava-se que todos os municípios pudessem priorizar a “nomeação dos diretores e diretoras de escola, utilizando os critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (PNE, 2014). Mas os dados do gráfico 2, mostram que 54% dos municípios garantiram essa estratégia em seus respectivos planos, enquanto os outros 46% permanecem nomeando diretores e diretoras de escola através de formas que não atendem os critérios legais para efetivação da gestão democrática.

**Gráfico 1 – Municípios que garantiram a Estratégia 19.1**

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Dentre esses municípios que garantiram a estratégia 19.1, nota-se que os mecanismos que compõem o processo de escolha dos diretores e diretoras de escolas, 93% incluíram que os candidatos sejam avaliados por critérios técnicos de mérito e desempenho, associados também a 71% que prevê a participação da comunidade e 79% através de processo seletivo (tabela 1).

**Tabela 1 – Mecanismos associados para escolha de diretores e diretoras de escola**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **MECANISMOS** | **Municípios** | **%** |
| Critérios técnicos de mérito e desempenho | 13 | 93% |
| Processo seletivo | 11 | 79% |
| Participação da comunidade | 10 | 71% |

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Do ponto de vista da gestão democrática, o que também chama atenção nesses dados apresentados acima, é que alguns municípios optaram por permanecer com práticas de indicação política como forma adotada para a ocupação do cargo de direção, não levando em consideração ao menos um dos mecanismos dessa estratégia para garantir na forma da lei a gestão democrática.

Para efeitos de análise da estratégia 19.2, que visa ampliar os programas de apoio aos conselhos de educação, principalmente como importante mecanismo de controle das políticas públicas, foi possível constatar no gráfico 3, que dos 26 municípios analisados, 88% estabeleceram em seus planos essa estratégia, que visa fortalecer esses conselhos para de fato realizar suas funções de acompanhamento e fiscalização das políticas e recursos públicos.

**Gráfico 3 – Municípios que estabeleceram a Estratégia 19.2 no PME**

Fonte: http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao

Considerando o percentual de municípios que incluíram essa estratégia em seus respectivos planos municipais de educação, quando refere-se a garantir recursos financeiros e apoio para o funcionamento destes conselhos, menos da metade, 48% mencionam esse mecanismo, o que representa apenas 11 municípios, isso quando consideramos os municípios que estabeleceram a Meta 19. Portanto, observa-se na análise dessa estratégia, que não há um esforço no entendimento sobre a importância de se estimular a criação de conselhos para o acompanhamento (e controle) das políticas educacionais nos municípios, e inclusive assegurando recursos financeiros e estrutura para o seu funcionamento. Esse desinteresse é representativo do modelo de gestão ainda autoritário e centralizador, que caracteriza a maioria dos municípios analisados.

Em relação à estratégia 19.3, que garante na forma da lei a organização e a constituição de Fóruns Permanentes de Educação, somente 77% dos municípios a incluíram em seus planos, enquanto outros 23% sequer citaram essa estratégia nos planos analisados, correspondendo a 6 dos 26 municípios em análise.

**Gráfico 4 – Municípios que incluíram a estratégia 19.3 no PME**

Fonte: http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao

Vale ressaltar que, os Fóruns Municipais da Educação, configuram-se como espaço de participação da sociedade civil e o Estado brasileiro, no sentido amplo de dar voz aos protagonistas da gestão democrática, contemplando a participação no acompanhamento da execução do Plano Nacional de Educação e dos respectivos Planos Municipais de Educação, conforme documento final da CONAE (2010, p. 57) assegura que “a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal”, sendo importante a organização destes fóruns permanentes.

Ainda sobre essa estratégia, percebe-se outro ponto importante, dentre esses percentuais de municípios que asseguram os Fóruns Permanentes de Educação, 95% tem como um dos objetivos a coordenação das conferências municipais de educação, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PME. Sendo assim, constata-se avanços importantes do ponto de vista legal, no que diz respeito a garantia de mecanismos de transparência e realização de audiências e consultas públicas, rompendo com o paradigma de gestão da educação centrado apenas no gestor.

Considerando o estabelecido na estratégia 19.4, observa-se que o resultado relativo ao mecanismo de fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, o percentual é de 62%. Isso significa que, dos 26 municípios analisados, 38% não estabeleceram essa estratégia, evidenciando de forma clara a restrição à participação da comunidade, especialmente de pais e estudantes, indo na contramão dos dados analisados na estratégia anterior, confirmando a contradição centralização / descentralização, sempre presente na condução da política educacional no Brasil.

**Gráfico 5 – Municípios que estabeleceram a estratégia 19.4 no PME**

Fonte: http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao

Desses municípios que consideraram essa participação, apenas 12 também asseguram condições de funcionamento nas escolas e fomentando a preveem sua articulação orgânica com os conselhos escolares. É necessário, portanto, compreender que a gestão democrática da educação não ocorrerá sem um amplo entendimento da função política e social da escola e da necessária participação efetiva de todos os seus atores. Para compreender melhor a intencionalidade dessa estratégia, a tabela 2 aponta os mecanismos que buscam assegurar a participação dos alunos e dos pais em consonância com os conselhos escolares para efetivar o acompanhamento e fiscalização das ações educacionais.

**Tabela 2 – Mecanismos associados a estratégia 19.4 dos PME**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **MECANISMOS** | **Municípios** | **%** |
| Composição de grêmios estudantis e associações de pais | 16 | 62% |
| Espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas | 16 | 62% |
| Articulação orgânica com os conselhos escolares | 14 | 46% |

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Observa-se que dos 26 municípios em análise, apenas 62% dos Planos Municipais reconhecem a necessidade da composição de grêmios estudantis e associações de pais, como também os espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas; um percentual reduzido em se tratando de gestão democrática, uma vez que a garantia da participação da comunidade escolar e local nos ambientes escolares, na perspectiva da gestão democrática, se torna algo fundamental para o desenvolvimento de uma verdadeira ação educativa.

O levantamento realizado com base nos documentos que regulamentam as estratégias 19.5 e 19.6, apontam, de forma geral, que a participação da comunidade escolar assume papel de suma importância na construção de práticas de gestão democrática. Com relação a estratégia 19.5, foi possível verificar na Tabela 3 que 77% dos municípios estabeleceram essa estratégia em seus respectivos planos. Mas quando estratificamos esses dados, os números nos mostram um cenário diferente em seus principais mecanismos.

**Tabela 3 – Mecanismos associados à constituição e o fortalecimento de conselhos**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **MECANISMOS** | **Municípios** | **%** |
| Constituição e o fortalecimento de conselhos | 18 | 90% |
| Fiscalização na gestão escolar e educacional | 19 | 95% |
| Formação de conselheiros | 17 | 85% |
| Funcionamento autônomo | 14 | 70% |

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Nessa estratégia, identificamos que dos 20 municípios que a incluíram, o mecanismo voltado para condições de funcionamento autônomo dos conselhos está presente em apenas 14 municípios, representando apenas 70%, quando na verdade os conselhos precisam de autonomia para desempenhar uma atuação eficiente e comprometida, visando à qualidade da educação e a garantia deste direito constitucional.

No que diz respeito à constituição dos conselhos escolares, considerando a totalidade dos 26 Planos Municipais de Educação em análise, 8 municípios não fazem menção a quaisquer um dos dois conselhos considerados importantes nas deliberações sobre as questões educacionais: o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Escolar, caracterizando a ausência destes importantes instrumentos de participação social, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora da comunidade na gestão escolar.

Para contemplar a estratégia 19.6, no que diz respeito ao mecanismo que considera participação de alunos (a) e seus familiares na formulação no projeto político pedagógico da escola, conforme estabelecido na LDB (9394/96) e acrescentando ainda a participação dos pais na avaliação dos professores e gestores escolares, o gráfico 6 mostra que 81% dos municípios mantiveram essa estratégia, enquanto 19% optaram por não mantê-la, dando continuidade a processos menos democráticos e centralizados de gestão da educação.

**Gráfico 6 – Municípios que mantiveram a estratégia 19.6 no PME**

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Com relação à estratégia voltada para autonomia da gestão escolar, em destaque na legislação nacional, com foco também nas questões administrativa e de gestão financeira, o Gráfico 7 evidencia que apenas 58% dos municípios garantiram essa estratégia nos seus respectivos Planos Municipais de Educação. Um percentual bastante preocupante, já que essa estratégia aborda a descentralização das ações e de transparência na gestão pública.

**Gráfico 7 – Municípios que estabelecem a estratégia 19.7 no PME**

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Na perspectiva da gestão democrática, as instituições educacionais deveriam considerar a horizontalidade das relações de poder, mas o que podemos perceber a partir das próprias características dos Planos Municipais de Educação, evidenciadas por essa estratégia em análise, a negação do princípio da gestão democrática. Estes mecanismos estão pautados na compreensão de que cada escola possui suas especificidades, e precisam atuar garantindo a inclusão de todos protagonistas no que diz respeito aos aspectos relativos ao tema da gestão democrática. Sendo assim, é importante garantir essa estratégia nos planos municipais de educação.

A última estratégia (19.8) da Meta 19, chama atenção pela retomada das abordagens com relação ao cargo de diretores e gestores, mas agora com foco no desenvolvimento de programas que possibilitem a formação, no que se refere à especificidade do cargo ocupado e do conhecimento da legislação local para o desempenho destas funções. Analisando o gráfico 8, é possível constatar que 62% dos Planos Municipais de Educação incluíram essa estratégia, o que corresponde a apenas 16 municípios dos 26 analisados, o que significa que 38% dos municípios omitiram essa estratégia.

**Gráfico 8 – Municípios que incluíram a estratégia 19.8 no PME**

Fonte: SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Os dados analisados evidenciam o que Paro (2008, p.7) enfatiza ao definir que *“administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los”.* E conforme o que se estabelece nessa estratégia, tal formação bem como a aplicação de prova específica, aumentam as possibilidades de promover a qualidade da educação, a partir de uma visão para além da organização empresarial, no sentido não apenas administrativo, mas no fazer pedagógico, tendo em vista a necessidade de assegurar ampla participação da sociedade.

As estratégias que compõem a Meta 19 aqui analisadas no âmbito dos Planos Municipais de Educação, constituem-se importantes mecanismos que visam concretizar essa garantia de participação da sociedade e da gestão democrática, bem como o acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais, definidas nos Planos de Educação como políticas de Estado, tendo em vista assegurar educação de qualidade para todos e todas.

**5. Conclusões**

Tendo como proposta a análise dos aspectos relacionadas à gestão democrática, referentes ao Plano Nacional de Educação (PNE), especificamente quanto à compreensão da Meta 19, nos aspectos participativo e democrático, dos Planos Municipais de Educação aprovados nos municípios da área de abrangência do NTE 05 de Itabuna-Ba, bem como os seus desdobramentos específicos quanto à gestão democrática da educação, os resultados obtidos, revelaram a maior parte dos municípios assegurou em seus planos estratégias e mecanismos que garantem a participação social na gestão da educação. Entretanto, os próprios números revelam grandes desafios para esta efetivação, especialmente se considerarmos a negação, por alto índice dos municípios, em seu conjunto, de mecanismos efetivos para esta concretização. Por outro lado, o que está na lei não é o que pode ser observado na prática.

A pesquisa nos permitiu ainda identificar que existem questões contrárias para a efetivação da gestão democrática, tanto na ausência da Meta 19 no Plano Municipal de Educação, como na composição das estratégias e mecanismos que deveriam incluir elementos indispensáveis que garantem uma gestão democrática: participação, pluralismo, autonomia e transparência. Existe uma tendência em manter práticas autoritárias de gestão, especialmente no que se refere à indicação de gestores escolares, produzindo um distanciamento do compromisso social destes gestores com a escola e aproximando-os daqueles a quem devem a indicação do cargo.

É importante destacar, pois, que a gestão democrática não pode ser apenas algo que está estático na lei, mas que precisa se concretizar na realidade, para além de um documento planejado para a efetivação do direito universal e de qualidade da educação, já considerado na Constituição de 1988, como também em outras legislações específicas da educação brasileira. Os conflitos são cada vez mais constantes principalmente relacionados à gestão dos recursos financeiros, que continuam centralizados, embora a Legislação permita e indique a sua descentralização.

Apesar desses embates, o segundo Plano Nacional de Educação (PNE), ainda está em vigor e deve desempenhar um elemento fundamental, através da organização do ambiente escolar que atende a toda comunidade escolar e local, exercendo a marca da política na escola, um trabalho coletivo, descentralizado, contemplando os conhecimentos do processo pedagógico e administrativo em sua dimensão de­mocrática como prática social e política.

6. Referências

ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão democrática da educação:** a posição dos docentes. PPGE/UnB. Brasília. Dissertação de Mestrado, mimeog., 2000. p.134

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 set. 2018

\_\_\_\_\_\_.. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF. p. 27894. 23 dezembro,1996.

\_\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional De Educação**, 2010d, Brasília. Construindo o Plano Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias. Disponível em: < http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/doc\_base\_conae\_revisado2.pdf. Acesso em: 29 ago. 2018>

\_\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015. Disponível em < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano\_nacional\_educacao\_ 2014-2024\_2ed.pdf?sequence=8>. Acesso em: 26 ago. 2016.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia (orgs.). Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria. Instituto Paulo Freire, 2009. p.92

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FREITAS, Kátia Siqueira, GIIRLINS, Robert Kenriques: **Gestão escolar, participativa: uma construção.** Revista: Gestão em Ação, Salvador, V 1, Jan/jun. 1999.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** / Regina Vinhaes Gracindo. – Brasília: Universidade de Brasília, 2007. p.13.

GOLDENBERG, Mirian, **A arte de pesquisar:** Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais, 9º ed. Rio de Janeiro, Record, 2005. p. 62.

LUDKE, M. & ANDRÉ, M. **Pesquisas em Educação: Abordagens qualitativas.** Cap. 1, São Paulo, 1986.

MEDEIROS, I. L. **A gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre, de 1989 a 2000 - a tensão entre reforma e mudança**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação (Mestrado em Educação). Porto Alegre, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003, p. 44.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio**. Quantitativo-Qualitativo:** Oposição ou Complementaridade? In: Caderno de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 9, n. 3, p. 247, jul. /set.1993

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010. ISSN 1517-9702.

\_\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2008

**Webgrafia:**

<http://simec.mec.gov.br/>

<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-deeducacao>

http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\_ conhecendo\_20\_metas.pdf